

Gobierno Municipal en Acción

Horacio González Pérez
Oscar David Valencia López
Joaquín Huitzilihuitl Camacho Vera
Coordinadores



Universidad de la Sierra Sur
Miahuatlán de Porfirio Díaz, 2022



Directorio

Dr. Modesto Seara Vázquez

Rector

Mtra. Sandra Karina Ramírez Vázquez

Vice-Rectora Académica

Lic. Erick Alexis Ochoa Valencia

Vice-Rector de Administración

Gobierno Municipal en Acción

Horacio González Pérez
Óscar David Valencia López
Joaquín Huitzilihuitl Camacho Vera
Coordinadores



Universidad de la Sierra Sur
Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, México

© 2022

Universidad de la Sierra Sur
Guillermo Rojas Mijangos s/n
Esq. Av. Universidad, Col. Ciudad Universitaria
C.P. 70805 Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca
www.unsis.edu.mx

Primera edición, diciembre 2022
ISBN: 978-607-99884-1-8
Universidad de la Sierra Sur
Impreso en México / Printed in Mexico

Diseño de portada: Rómmel Coronel García
Captura: Onésima Sara Zárate Noyola, Fernando Cortés Velasco

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, o la explotación del contenido de este libro sin autorización de la Universidad de la Sierra Sur.

El contenido, opiniones y originalidad de los trabajos de este libro, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Universidad de la Sierra Sur.

Índice

Prólogo	7
1. El ejercicio del derecho de petición en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca	11
Óscar Jesse Rojas Ortiz, Abisaí Aragón Cruz, Gloria Stella Ramírez Ospitia	
2. Localización de los ODS para los servicios públicos municipales en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca	47
Emanuel Lorenzo Ramírez Arellanes	
3. Bioinformática y genómica: Reflexiones para su posible uso a nivel municipal en Miahuatlán de Porfirio Díaz	75
Diana Laura Ramírez Rojas, Óscar David Valencia López, Christian Arturo Cruz Meléndez	
4. Minería en dos áreas naturales protegidas de Chiapas: afectaciones socioambientales	95
José Rudier López Hernández, Omar Ávila Flores, Abisaí Aragón Cruz, Óscar Jesse Rojas Ortiz	
5. Método Altadir de planificación popular como herramienta de planificación local para el estado de Oaxaca	121
Deisy Coromoto Rebolledo López, Horacio González Pérez, Joaquín Huitzilihuilt Camacho Vera, Arturo César López García	
6. Habilidades digitales del usuario, como rumbo de las políticas de Gobierno Electrónico Federal, Estatales y Municipales: perspectiva para el estado de Oaxaca	155
Isaac Raúl López Cruz, Christian Arturo Cruz Meléndez, Diego Soto Hernández	
7. Análisis de la gestión financiera de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca de 1990 a 2017	189
Nina Martínez Cruz, Epifania Sánchez Hernández	

Prólogo

Para comprender el significado del ámbito municipal, es necesario su análisis a partir de distintos enfoques, aquí me referiré a dos en especial: uno, el normativo y otro el de la acción política. En el primer caso, es indispensable entender lo que ha sido nuestra historia como república, representativa, democrática, laica y popular, cuya base de división territorial y de organización política y administrativa es el municipio libre, administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y sin autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado. En el segundo enfoque, es preciso identificar las condiciones socioeconómicas, culturales y políticas de la población, así como las capacidades de gobernanza, administrativas, capital humano, recursos materiales, financieros y tecnológicos con los que cuentan las autoridades locales, a fin de garantizar su mandato ciudadano, mediante políticas públicas de calidad que atiendan las problemáticas focalizadas, confiriendo valor público en coordinación con otros gobiernos, federal y estatal, o sus homólogos.

En relación con el enfoque normativo, a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se instituye el artículo 115° para regular la función del gobierno municipal en el contexto del federalismo mexicano. Desde esta fecha y hasta 2020, este artículo ha tenido diecisiete reformas constitucionales para involucrarlo en los cambios nacionales y otras de mayor relevancia para otorgarle nuevas facultades y reconocimiento. Por ejemplo, la reforma de 1983, reguló a través de las legislaturas locales, la suspensión y desaparición de ayuntamientos y el establecimiento de consejos municipales; fijó expresamente las fuentes de sus ingresos derivados de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y sobre la prestación de servicios públicos, y de las respectivas participaciones federales; reiteró expresamente la facultad reglamentaria de los municipios, al tiempo que enumeró los servicios públicos a cargo de estos y se les otorgó la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos.

La reforma de 1999, que reconoce al municipio como orden de gobierno y deja claras las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Asimismo, otorga mayores facultades en la administración de su hacienda y en la prestación de los servicios públicos. Por su parte la reforma de 2001, reconoce a las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse en el ámbito municipal. La de 2008, establece que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal. En la de 2009 se incluyen aspectos de revisión y fiscalización de sus cuentas públicas. En 2014 se registra la posibilidad de que las autoridades municipales de elección popular (presidente, regidores y síndicos) que tenían un periodo de vigencia de tres años, puedan aspirar a una elección consecutiva para el mismo cargo por un periodo adicional de no más de tres años. Finalmente, en la reforma de 2019 se incorporan aspectos de equidad de género respecto a las autoridades municipales y en 2020 se deja clara la facultad de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en la materia de movilidad y seguridad vial.

Sin embargo, a partir del segundo enfoque que aquí se ha planteado, no es suficiente conocer estas reformas constitucionales y saber que las leyes y disposiciones emitidas desde la federación deben homologarse con el conjunto de leyes promulgadas por los congresos locales para posteriormente observarse en la reglamentación municipal; como se sabe, la percepción ciudadana respecto de la autoridad municipal es precaria y permanentemente cuestionada.

Por tanto, a fin de que las obligaciones anteriores se materialicen a través de políticas públicas, programas y proyectos, se requieren métodos, conocimientos racionales, explícitos, modernos, así como procesos y procedimientos genuinos. Para ello, las autoridades y el conjunto de servidores públicos que se desempeñan en este orden de gobierno, deberán estar profesionalmente capacitados para su desarrollo, ser probos y capaces de tomar decisiones que garanticen el bienestar común. Su objetivo tendría que orientarse hacia el interés público, a la eficacia, eficiencia y al logro de resultados, en la que se

integren una visión política y técnica, y que junto a la normativa, se construyan gobiernos municipales de calidad.

En este sentido, el diseño de la agenda pública municipal y su formulación, incorporará la problemática endógena real que aqueja a la localidad, a la comunidad, a la agencia o al municipio en general. Esto no es asunto fácil, se requiere de objetivos bien definidos, diagnósticos basados en evidencia científica. Más aún, para la implementación de las políticas públicas es necesario conocer y aplicar estrategias, metas medibles con indicadores precisos, para posteriormente ser fáciles de dar seguimiento y ser evaluadas por instancias internas y externas con transparencia y entereza para rendir cuentas. Esto es, introducir a los administradores municipales nuevos conocimientos técnicos y científicos en una nueva lógica de aprendizaje y de gestión, distintas habilidades y comportamientos burocráticos para poder dar respuesta a los retos, no sólo de brindar servicios públicos de calidad, sino de optimizar los escasos recursos con los que cuentan los gobiernos locales.

Este libro que tengo a bien prologar, aporta conocimiento en los dos enfoques aquí referidos. En el primero desde mi perspectiva, encontramos los trabajos denominados: “El ejercicio del derecho de petición en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca”; “Localización de los ODS para los servicios públicos municipales en Miahuatlán de Porfirio Díaz Oaxaca”; “Bioinformática y genómica: reflexiones para su posible uso a nivel municipal en Miahuatlán de Porfirio Díaz”; y “Minería en dos áreas naturales de Chiapas: afectaciones socio-ambientales”.

En estas interesantes aportaciones, se ponen a prueba las atribuciones y facultades jurídicas del gobierno municipal, así como la ausencia de normatividad que regule su actuación en problemas complejos en los que, para su solución, intervienen otras instancias gubernamentales, por ejemplo, en el primer caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación por cuanto le corresponde dictar jurisprudencia respecto del derecho de petición de los ciudadanos. O bien, en el segundo tema, que los municipios cumplan con un plan de acción global en favor de las personas, el planeta, la prosperidad y la paz, disposiciones que provienen desde la Organización de las Naciones Unidas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Más aún cómo el municipio debe coordinarse y participar en asuntos relevantes de salud

cuando corresponde exclusivamente al orden estatal y federal generar información en aspectos de bioinformática y genómica. Por último, un asunto que compete al gobierno federal en cuanto a la explotación y exploración de la minería y la protección de áreas naturales, pero que afecta directamente el ambiente de la población que vive en las comunidades y cuyo bienestar es responsabilidad de los gobiernos municipales por ser el gobierno más cercano a esta gente.

En el segundo enfoque se ubican los escritos relacionados con “Método Altadir de planificación popular como herramienta de planificación local para el estado de Oaxaca”; “Habilidades digitales del usuario, como rumbo de las políticas de gobierno electrónico, federales, estatales y municipales, perspectiva para el estado de Oaxaca”; y “Análisis de la gestión financiera de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca de 1990 a 2017”. Estos trabajos sin duda aportan a las políticas públicas, estrategias o programas que los gobiernos municipales emprenden para desempeñarse con mayor eficiencia y eficacia. En el primer esfuerzo se propone una herramienta de planeación que parte principalmente de la participación local y de la comunidad. El segundo orienta sobre la necesidad de identificar y generar habilidades digitales de los usuarios, además, se plantea la necesidad del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información en aspectos de salud, educación, finanzas, entretenimiento, seguridad, economía, participación en asuntos públicos y desde luego de gobierno. Finalmente, el análisis de la gestión financiera ofrece propuestas para mejorar los ingresos propios del municipio con un mejor control del padrón de contribuyentes del predial, del agua y las contribuciones relacionadas con la prestación de los servicios públicos, así como la posibilidad de la actualización del padrón catastral como ya lo hacen otros municipios del país.

El valor e importancia de este texto lo constituye su originalidad y su aporte normativo y práctico, dedicado básicamente a los gobiernos municipales de Oaxaca, en especial al municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, en el que se ubica la Universidad de la Sierra Sur, cuya misión es contribuir al desarrollo del estado y del país. Es por ello que se invita a su lectura reflexiva para continuar con la investigación sobre el tema.

Socorro Moyado Flores

Capítulo 1

El ejercicio del derecho de petición en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca

Óscar Jesse Rojas Ortiz, Abisaí Aragón Cruz, Gloria Stella Ramírez Ospitia¹

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la situación jurídica del derecho de petición en el Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, donde se establecen dependencias de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, apoyado por los elementos mínimos que establece la producción jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Esto, debido a la carencia de una ley o norma de carácter adjetiva que permita su ejecución.

Para ello, se realizó una investigación cualitativa de carácter exploratorio donde se establecieron dos dimensiones: la primera, la formulación de la petición; y la segunda, la respuesta de las autoridades establecidas en Miahuatlán de Porfirio Díaz. Aunado a ello, se establecieron componentes que incluyeron los elementos que tanto la Constitución Federal como las interpretaciones de la SCJN establecen. La muestra fue no probabilística por conveniencia de 30 peticionarios, por lo que se generó una evidencia documental de los oficios de petición ejercidos ante las autoridades. Adicionalmente, la propuesta de investigación se auxilió de la estadística descriptiva no probabilística a través del instrumento de la encuesta, por medio de la aplicación de un cuestionario a los peticionarios, el cual permitió corroborar la evidencia documental.

¹ Profesores-Investigadores de la Universidad de la Sierra Sur, Instituto de Estudios Municipales.

El resultado obtenido muestra que de las dependencias de gobierno analizadas, las dependencias municipales incumplieron en su totalidad con los lineamientos del derecho de petición que proporciona la SCJN; en el caso de las dependencias federales y estatales su cumplimiento fue regular pero no suficiente. Esto, significa que es necesaria una reglamentación municipal en la materia que se ajuste a un orden jurídico jerárquico para garantizar los derechos de los ciudadanos. Asimismo, la revisión jurisprudencial de la SCJN que proporciona este trabajo podría servir de instrumento para conocer la situación jurídica de las peticiones que formulen los ciudadanos en otros municipios en Oaxaca y México.

Palabras clave: situación jurídica, elementos del derecho de petición, autoridades.

Abstract

The objective of this work is to analyze the legal status about the right of petition in the Municipality of Miahuatlán de Porfirio Díaz, where agencies of the three levels of government, federal, state and municipal are established, it was supported by the minimum elements established by the cases-law production of the Supreme Court of Justice of the Nation (SCJN). This is due to the lack of a law or norm of an adjective character that allows its execution.

An exploratory qualitative research was carried out where two dimensions were established: The first one, the formulation of petition; and second, the answer provided by the authorities established in Miahuatlán de Porfirio Díaz. In addition, components were considered which they included as Federal Constitutional elements as SCJN's interpretations. The sample was non-probabilistic due to the convenience of 30 petitioners, for which reason documentary evidence was generated of the petition documents exercised before the authorities. Also, the research proposal was aided by non-probabilistic statistics through the survey instrument and the application of questionnaire to petitioners, which it allowed to verify the documentary evidence.

The result shows that of the analyzed government agencies, the municipal agencies completely failed to comply with right of petition guidelines provided by the SCJN. This means that it is necessary a municipality regulation in this field which must be aligned a hierarchical legal order that guarantees the rights of citizen. Moreover, the cases-law review of the SCJN that this work provides could be used as an instrument to know the legal status of the petitions that citizen file in others municipalities in Oaxaca and Mexico.

Keywords. Legal status, elements of the right of petition, authorities, cases-law.

Introducción

El derecho de petición es un derecho humano establecido en distintos instrumentos de diversos países. Este derecho tiene una gran riqueza histórica que revela el carácter político y jurídico de un país. Así, como menciona Cienfuegos (2004) el derecho inglés reconoció la petición en el *Bill of Rights* en 1689; en Francia, se estableció esta prerrogativa en el artículo 32 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de junio de 1793; en España, la Novísima Recopilación Española, en la Ley título 6, Libro 3 se reconoció tal derecho. El fin último del derecho de petición en esta época era limitar la venganza privada para resguardar la administración de justicia como patente del propio Estado.

En México, en palabras de Burgoa (2002), el derecho de petición atravesó un proceso lento desde la Constitución de Apatzingán que estableció la libertad de petición del gobernado de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública; también, en el Acta de Reformas de 1847 declaró el ejercicio del derecho de petición como prerrogativa de los ciudadanos al voto. No fue sino hasta la Constitución de 1857 que tomó forma la obligación de los funcionarios y empleados públicos de respetar el derecho de petición, siempre que se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Estos elementos iniciales fueron retomados por la Constitución de 1917 en su artículo 8, el cual incorpora otros elementos que se inclinan hacia la obligación de respuesta, a través de un acuerdo escrito y en un “breve

término”. En este sentido, “el derecho de petición puede entenderse como un derecho que tienen los habitantes de nuestro país para dirigir peticiones a cualquier órgano o servidor público” (Cienfuegos, 2004, p. 15). Además, esta prerrogativa puede englobar figuras como la acción, los recursos administrativos, las denuncias, las quejas o la iniciativa popular, por mencionar algunos.

A pesar que el derecho de petición fue establecido en la Constitución Federal desde 1917 no ha llevado ninguna reforma hasta la época actual. No obstante, este derecho se manifiesta de manera indirecta en distintos ordenamientos jurídicos en México, lo que denota la importancia en la relación Estado-ciudadano. Por ejemplo, en el ámbito político, vemos que el artículo 71, Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) los ciudadanos tienen derecho, en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, de presentar iniciativas de ley ante el Congreso. Esto, de manera más puntual se expresa en el Título Quinto De la Iniciativa Ciudadana y Preferente de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; en el ámbito judicial de carácter civil, el Código Federal de Procedimientos Civiles menciona en su artículo 276 sobre las formalidades de la primera promoción del litigante, quien podrá activar la intervención judicial a través de un documento escrito y copias simples necesarias de la reclamación; en materia de procedimiento administrativo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 15 señala que las promociones deben formularse por escrito, detallar los hechos o motivos de la petición, entre otros ejemplos que se pueden mencionar.

Los ejemplos del párrafo anterior muestran que el derecho de petición en México es diverso y su talón de Aquiles es la falta de una ley de carácter adjetiva que establezca concretamente el procedimiento en una relación gobierno-gobernado. Asimismo, existen discrepancias tanto en nuestra Carta Magna como en las constituciones de las entidades federativas, incluyendo el caso de Oaxaca, y ni se diga en el ámbito municipal del estado, donde el derecho de petición no encuentra eco. No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) logra subsanar el vacío normativo a través de su producción jurisprudencial, donde establece los elementos mínimos que tanto el peticionario como el servidor público deben observar.

Es importante mencionar que el derecho de petición es un derecho humano reconocido en la parte dogmática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), ajustándose a la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, que, si bien el artículo 8 constitucional no sufrió modificaciones directas por esta reforma, si hay una gran influencia de esta última; sobre todo, bajo las obligaciones y deberes de las autoridades que fija el artículo 1 constitucional que a la letra menciona:

(...) Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (...) (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020)

Entonces, el derecho de petición que aparentaba ser un derecho endeble se regenera con las directrices de la reforma constitucional, mostrando la obligación de las autoridades en los tres niveles de gobierno, incluido el municipio, que intervienen en la comunicación gobierno- gobernado en asuntos de diversa índole. Además, el principio de interdependencia deja entrever que la petición es fundamental para la materialización de otros derechos del ciudadano, ejerciéndose con ello derechos de reunión y asociación que establece el artículo 9 Constitucional, en cuanto a la legalidad de una asociación, reunión o asamblea para elevar una petición o protesta por algún acto, a una autoridad, siempre y cuando sea de manera pacífica y respetuosa. También el artículo 35 constitucional en los derechos de la ciudadanía, manifiesta en su fracción V ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición. De este último, se infiere que el atributo de la persona para ejercer la prerrogativa de petición es la capacidad jurídica, la cual es entendida como una aptitud para ser sujeto de derechos y acatar obligaciones frente al Estado.

En cuanto al principio pro persona, que se establece la interpretación más favorable al individuo y la más restrictiva al poder público de dos sistemas jurídicos (nacional e internacional). Es interesante conocer que el derecho de petición es recogido por

algunos instrumentos internacionales expresamente, tales como: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) de 1948, en su artículo 24; Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989, en sus artículos 9 y 10. No obstante, existen otros tratados internacionales como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) de 1969 y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, que mencionan otras formas de relación entre el gobierno y el gobernado que se interpretan como peticiones.

Es importante mencionar que las directrices que establece el derecho de petición en instrumentos internacionales resultan de menor alcance frente a las fuentes del derecho interno en México, pues si bien es cierto, los artículos 8, 9 y 35 constitucionales dejan un vacío importante, este se subsana bajo las directrices jurisprudenciales de la SCJN. Se descifra entonces que, en la competencia de dos sistemas jurídicos, el constitucional frente al internacional en relación con el derecho de petición, el primero es quien gana la partida.

Los criterios de la SCJN se establecen como obligatorios para las autoridades administrativas. Esto, debido a que el tribunal máximo es el único encargado de interpretar los textos bajo las disposiciones jurídicas de la Constitución Federal. Además, la SCJN realiza una razón de la decisión *-ratio decidendi-* en la cual el fundamento de la decisión judicial se determina a través del principio de igualdad y equidad, donde a casos iguales corresponde un trato similar (Palomo Carrasco, 2017). De tal forma, este autor sugiere que las autoridades administrativas deban conocer la producción de nuestro tribunal máximo y aplicarla a los casos similares, utilizando la *ratio decidendi*; adicionalmente ajustándose a los artículos 14, 16 y 17 constitucional.

Además, la reforma en materia de amparo en 2011, que trajo consigo la modificación sustancial del artículo 94 de la CPEUM y el artículo 217 de la Ley de Amparo, se establece que la jurisprudencia de la SCJN es obligatoria para el máximo tribunal -en su pleno o salas-, para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito -incluyendo los de orden común- de los Estados

y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales. En consecuencia, los amparos promovidos contra actos de autoridades que transgredan los derechos fundamentales, incluido el derecho de petición, contendrán decisiones ajustadas a la jurisprudencia señalada, *per se*, de carácter obligatorio para las autoridades administrativas como son las de los municipios.

Para desarrollar la aportación jurisprudencial de la SCJN es importante citar el artículo 8 constitucional que a la letra dice:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020)

Para analizar esta cita, se puede dividir en dos elementos, la petición, en relación con los derechos y obligaciones de la persona promovente y la respuesta, las obligaciones de la autoridad correspondiente a la petición. No obstante, como se ha advertido, la producción jurisprudencial de la SCJN subsana en cierta medida el vacío normativo que existe en este artículo. Así, el máximo tribunal especifica: la petición en documento escrito, en forma clara y precisa, entrega de acuse de recibido, firmada por el peticionario, pacífico y respetuoso; y la respuesta en cuanto al acuerdo escrito, notificación de la petición y en breve término. Estos lineamientos son de gran valía debido a la jerarquía normativa, pues en todo caso, la SCJN produce jurisprudencias de observancia general y tesis aisladas que resolvieron casos concretos y sirven de guía tanto para las autoridades en sus facultades y obligaciones, jurisdiccionales y administrativas, como a los ciudadanos en el reclamo de sus derechos.

En este sentido, el principal objetivo de este trabajo es conocer la situación jurídica del ejercicio del derecho de petición en Miahuatlán de Porfirio Díaz, donde se establece una relación jurídica en una estructura de orden normativo que combina el conjunto de elementos— en una dualidad jurídica de derechos y obligaciones—que regulan jurídicamente las hipótesis que establece la norma.

Además, las condiciones que ofrece el Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz son idóneas debido a su categoría de Ciudad y Distrito, alberga instituciones de la administración pública federal, estatal y municipal. Por lo tanto, se realizará un estudio cualitativo de carácter exploratorio que considere los elementos del derecho de petición.

Materiales y métodos

El Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz tiene una población de 42, 312 habitantes (SEDESOL, 2015), se ubica en la región Sierra Sur del Estado de Oaxaca. De acuerdo a la regionalización política, Miahuatlán de Porfirio Díaz pertenece al X Distrito Electoral Nacional y al VI Distrito Electoral Local, según INAFED (2014) Esto significa que el municipio alberga sedes político-administrativas de los tres órdenes de gobierno, a saber, federal, estatal y municipal.

La presente investigación consiste en un estudio cualitativo de carácter exploratorio, donde la unidad de análisis es el ejercicio del derecho de petición respecto a la interacción de componentes, el peticionario (petición) y el servidor público (respuesta), en relación con sus derechos y obligaciones establecidos en los elementos de la petición descubiertos en las fuentes del derecho (Constitución y Jurisprudencias de la SCJN).

Para ello, se determinó una muestra no probabilística por conveniencia, se seleccionaron a 30 peticionarios que deseaban realizar una solicitud en el Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, en términos del artículo 8 constitucional. Para ello, se estableció la personalización de la muestra que cumplió con tres características: 1) Peticionario debe tener 18 años o más y tener la educación básica terminada. Esto garantiza el pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones frente al Estado, con capacidad jurídica que se adquiere a través de la ciudadanía, además de saber expresarse por vía escrita; 2) Tener residencia en el Municipio. Esto, con fines que establecen los elementos del derecho de petición, el domicilio permite mantener una comunicación directa con la autoridad pública que se dirige la petición; 3) Tenga conocimiento sobre el derecho de petición. La activación de este derecho se realiza de *motu proprio*, por ello, la petición legítima permite conocer que el ciudadano sabe del contenido de su solicitud y la autoridad a la que se dirige.

La técnica

De forma auxiliar, la investigación se apoyó en la estadística descriptiva no probabilística a través del instrumento de la encuesta, particularmente en la formulación de un cuestionario de 13 preguntas de opción múltiple, las cuales fueron:

1) ¿De qué manera solicitó información o ejerció su derecho de petición?; 2) ¿Le hizo saber a la autoridad o dependencia su domicilio para recibir notificación sobre el estado de su solicitud?; 3) ¿Le condicionaron la petición o solicitud de información?; 4) ¿Cómo le cuestionaron la petición o solicitud de información?; 5) ¿Llevó acuse de recibido cuando pidió o solicitó información a la dependencia?; 6) ¿Dónde le notificaron la petición o solicitud de información?; 7) ¿Cuántas veces tuvo que asistir a la dependencia o se comunicó por teléfono, correo electrónico u otro medio?; 8) ¿Le proporcionaron la petición o información que solicitó?; 9) ¿De qué manera le respondieron la petición o solicitud de información?; 10) ¿En cuántos días hábiles le proporcionaron la petición o información que solicitó?; 11) ¿Le remitieron a otra autoridad o dependencia para responder su petición o solicitud de información?; 12) ¿Tuvo que trasladarse fuera del municipio donde solicitó información?; y 13) En una escala del 0 al 10, considerando que 0 es la menor puntuación y 10 la máxima puntuación, ¿Cómo califica la eficiencia del procedimiento del derecho de petición o solicitud de información ante la autoridad que dirigió la misma? Tal instrumento permitió corroborar la fuente de información documental primaria, los oficios de petición y respuesta, para descubrir el ajuste de los elementos jurídicos que establece la norma.

De acuerdo a lo anterior, los peticionarios seleccionaron voluntariamente las dependencias a las que harían llegar su petición, las cuales fueron:

Gobierno Municipal en Acción

Tabla 1. Instituciones seleccionadas por los peticionarios.

Institución	Nivel de gobierno	Petición (Número)
Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Municipal		1
Regiduría de Obras		1
Dirección de Seguridad Pública	Municipal	1
Regiduría de Salud		1
Regiduría de Educación		1
Dirección Policía Vial del Estado de Oaxaca		1
Instituto Estatal de Educación para los Adultos (IEA)		3
Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo		1
Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Pesca y Acuacultura (SEDAPA)		1
Instituto Catastral del Estado de Oaxaca		1
Caminos y Aeropistas de Oaxaca (CAO)	Estatal	1
Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (Visitaduría Miahuatlán)		1
Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca (Domicilio Miahuatlán de Porfirio Díaz)		1
Poder Judicial del Estado de Oaxaca (Domicilio Miahuatlán de Porfirio Díaz)		2
Registro Civil del Estado de Oaxaca (Domicilio Miahuatlán)		1
Centro de Reinserción Social del Estado de Oaxaca (CERESO)		1
Comisión Federal de Electricidad (CFE)		2
Procuraduría Agraria (PA)		1
Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)		2
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural		1
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Federal	2
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)		1
Instituto Nacional Electoral (INE)		1
Correos de México Servicio Postal		1
	Total	30

Fuente: Elaboración propia.

Para llevar a cabo el análisis de la situación jurídica, a través de la petición y respuesta, fue necesario establecer los elementos mínimos que encierra el artículo 8 constitucional, el cual se indicaron por una revisión jurisprudencial de la SCJN, como base de la técnica jurídica documental.

Para ello, el análisis versó en dimensiones y elementos de la siguiente forma:

Tabla 2. Esquema de análisis del derecho de petición.

Concepto	Dimensión	Elementos	Observables
Derecho de petición	Petición	<ul style="list-style-type: none"> • Escrito • En forma clara • Entregar de acuse de recibido • Dirigida a un funcionario o servidor público en su calidad de autoridad • Firmada por el peticionario <ul style="list-style-type: none"> - Señalando el domicilio para oír y recibir notificaciones • Pacífico y respetuoso 	30 peticiones
	Respuesta	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo escrito • Notificación de la petición • Breve término 	Dependencias de Gobierno Federal, Estatal y Municipal

Fuente: Elaboración propia.

1. Dimensión: Petición

Escrito. El derecho de petición debe generarse a través de un documento sencillo, que establezca los elementos necesarios para su tramitación. A través del documento se genera seguridad y certeza jurídica tanto para el peticionario como para el servidor público, en la forma que este último pueda realizar un análisis formal y dar respuesta conforme a la promoción.

Ahora bien, el hecho que la petición no se formule por escrito y se realice de manera verbal, la SCJN menciona (Tesis aislada

N°2017616, 2018) que la autoridad, al ajustarse al principio pro persona, se constriñe a recibir la petición y acordarla por escrito, dándola a conocer en breve término al peticionario.

En forma clara. La SCJN establece (Tesis aislada N°314339, 1931) que para que una promoción proceda es necesario que el promovente establezca su petición de forma clara y con alusión de los fundamentos fácticos. En otras palabras, la petición deberá expresarse en palabras sencillas y expresando las razones por las cuales dirige su promoción a la autoridad. Esto lleva una correlación con la respuesta, pues la claridad en la petición dará la oportunidad al servidor público de un correcto análisis para realizar un acuerdo más acertado.

Los Tribunales Colegiados de Circuito mencionan (Tesis Aislada N° 2000554, 2012) que el ciudadano deberá expresarse en forma clara y sencilla, es así, puesto que no está obligado de conocer y aplicar vocabulario técnico para la validación de su ejercicio del derecho de petición. Por el contrario, es el servidor público quien deberá realizar una interpretación contextual cultural de la forma que la petición se expresa, sin mermar que las expresiones pierdan equiparación con la técnica jurídica.

La SCJN establece (Amparo en revisión N° 225/2005, 2011) que más allá que el derecho de petición sea formulado de manera pacífica y respetuosa, deberá ser dirigido a una autoridad y recabarse la constancia de que fue entregada. Aunque el acuse de recibido no es un requisito constitucional, éste es importante en la garantía del derecho de petición cuando se alude una omisión o violación al mismo ante los tribunales, pues conecta con las garantías de debido proceso de quien afirma está obligado a probar.

Dirigida a un funcionario o servidor público en su calidad de autoridad. Este elemento es importante pues confirma la dualidad jurídica de derecho-obligación, respecto al peticionario y el servidor público. En este caso, el peticionario al ser el promovente conoce de su solicitud, por ello, indicará en su oficio el servidor público que corresponda. No obstante, la CPEUM, en sus artículos 8, 9 y 35 que fundamentan el derecho de petición, no establece qué se entiende por servidor público. Empero, es importante mencionar que bajo

una interpretación sistémica de la Constitución encontramos que en el título IV, artículo 108 menciona jerárquicamente los servidores públicos como sujetos obligados. Bajo este supuesto, la autoridad que actúa jerárquicamente ejerce facultades y atribuciones de derecho público en relación con un particular, por lo que se confirma la obligación de gobierno-gobernado, *per se*, sujeto a responsabilidad.

En caso que el promovente dirija su petición ante una autoridad que no es competente, ésta última generará un acuerdo que dicte, cite en forma expresa y clara aquellos preceptos que fijan su competencia, o sea, que limitan su campo de acción en relación con el derecho de petición; con el fin que el peticionario tenga la posibilidad de comprobar si la autoridad cuenta o no con las facultades para atender su petición (Tesis Aislada N° 171794, 2007).

Firmada por el peticionario. La firma autógrafa expresa una evidencia del consentimiento del solicitante, es un signo expreso e inequívoco de su voluntad, sobre todo en los casos que se solicita la intervención judicial bajo la institución del amparo, así lo establece la SCJN (Tesis Aislada N° 2016528, 2018). Este tribunal máximo indica que las autoridades administrativas sólo están obligadas a contestar solicitudes a las personas que las signan y no a quienes aparecen en el contexto de dicha solicitud (Tesis Aislada N° 224476, 1990). De tal forma, la firma autógrafa, o la huella digital en caso de no saber leer ni escribir, confirman la aceptación y voluntad del solicitante. La petición con firma equivale a la autorización de la solicitud de elevarla a la autoridad administrativa.

Señalando el domicilio para oír y recibir notificaciones. En los elementos mínimos que señala la SCJN se encuentra la obligación del peticionario proporcionar el domicilio para recibir la respuesta (Jurisprudencia N° 162603, 2011). Esto se liga con la comprobación de la autoridad que realizó la diligencia o el acto administrativo de notificación, pues se considera violatorio al artículo 8 constitucional cuando no se comunica por escrito el acuerdo recaído a la solicitud. Esto, al amparo de la certeza jurídica que el dicho de la autoridad que formuló la notificación debe ser demostrable sobre la resolución que se hizo conocer al peticionario. De esta manera se comprueba que, dependiendo de la petición, la resolución no termina con

su notificación, sino que abre la obligación de la autoridad de dar a conocer al peticionario los trámites que se vayan cumpliendo conforme a la solicitud (Tesis Aislada N° 237232, 1985), por lo tanto, un derecho innegable del ciudadano.

Pacífico y respetuoso. En este punto, la producción jurisprudencial de la SCJN no se ocupa de estos aspectos, no obstante, la Real Academia Española menciona qué se entiende por pacífico y por respetuoso. El primero, se refiere a “que no tiene o halla oposición, contradicción o alteración en su estado”; el segundo, “que observa veneración, cortesía y respeto”. Como cita Cienfuegos a Bazdresch (2004) que lo pacífico y respetuoso atiende a una elemental regla de convivencia social y dignidad propia de la autoridad (Cienfuegos, 2004, p. 136). A nuestro entender, es obligación del peticionario elevar una solicitud a la autoridad bajo estos criterios, lo que reanima las disposiciones del artículo 17 constitucional el cual establece: “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”. En el entendido que el peticionario al dirigirse de manera pacífica y respetuosa evita la violencia o amenaza a la autoridad, pues en todo caso la omisión de la misma para atender su solicitud es reivindicada por instancia judicial.

2. Dimensión: Respuesta

Acuerdo escrito. Por mandato constitucional si la petición se formuló por escrito deber ser en el mismo sentido la respuesta. No obstante, la SCJN estableció en su jurisprudencia que no se cumplimenta el derecho de petición sólo con la respuesta, sino ésta debe ser congruente, completa, rápida, y sobre todo, fundada y motivada (Jurisprudencia N° 2015181, 2017).

Entonces, estos elementos adicionales que envuelven al acuerdo escrito significan que para generar una respuesta es necesario analizar la petición; de tal forma, la autoridad debe ser coherente con lo que se pide y lo que se responde, en virtud de sus facultades. La respuesta debe ser completa en el sentido de ser exhaustivo a la solicitud, tanto si la autoridad la concede, por medio de sus facultades y atribuciones, como si la negare. La rapidez está ligado a evitar dilaciones, en un

“breve término”, del cual me ocuparé en líneas abajo. Y fundada y motivada significa estar ajustado al principio de legalidad referente al artículo 16 constitucional puesto que la autoridad, en términos de la SCJN, debe expresar los preceptos legales de su actuación (fundado) y las circunstancias particulares e inmediatas de la emisión del acto (motivación) (Jurisprudencia N° 394216, 1995)

Notificación de la petición. La notificación es un acto administrativo que realiza la autoridad a través de un servidor público quien cuenta con fe pública. Además, como todo acto administrativo debe alinearse a las disposiciones de los artículos 14 y 16 constitucionales y a la Ley que regula el procedimiento administrativo, sea de escala federal o local. Asimismo, la autoridad debe demostrar fehacientemente que la respuesta a la solicitud fue notificada al solicitante, en caso de no poder comprobarlo la solicitud quedará como no contestada, siendo violatorio al artículo 8 constitucional (Tesis Aislada N° 200908, 1996).

Ahora bien, en caso que sea una autoridad distinta que se arrogue la competencia de responder a la solicitud que el peticionario formuló y dicha autoridad haya ordenado su notificación, queda como satisfecho el derecho de petición (Tesis Aislada N° 2014889, 2017). Consecuentemente, esta autoridad al arrogarse la facultad de atender dicha solicitud realizó un análisis de la misma y por lo tanto, la comunicación del gobierno-gobernado se muestra como eficaz.

Breve término. Este es uno de los puntos más controversiales del derecho de petición debido a la ambigüedad de interpretar “breve término”. Aquí las legislaciones locales establecen sus propios lineamientos a las autoridades que están sujetas a su normatividad. Por ejemplo, en el caso de Oaxaca establece la obligación de “contestar la petición por escrito o por medio electrónico solicitado, en el término de diez días, cuando la ley no fije otro, y hacer llegar desde luego su respuesta al peticionario” (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2019) No obstante, hay legislaciones en las entidades federativas como Coahuila y Veracruz que en su Constitución local establecen el término de 15 días, para el caso del primero, y cuarenta y cinco días para el caso del segundo, por mencionar algunos ejemplos. Esto sin especificar lo que Cienfuegos

detalla acertadamente cuando se refiere al término de contestar la petición y notificar la petición, los cuales son dos momentos procedimentales distintos (Cienfuegos, 2004).

La SCJN menciona que es indudable que el derecho de petición, en cuanto al término de la respuesta, se ha violentado una vez transcurrido el plazo de cuatro meses, no obstante, este tribunal máximo detalla que considerar el término en *contrario sensu* como funcional a determinar que antes de este tiempo no se violenta dicho artículo, es inoperante (Tesis Aislada N° 254475, 1975). En todo caso, el “breve término” no es posible definirlo en la forma que involucre a todas las peticiones posibles elevadas a la autoridad, pues la naturaleza de petición es diversa y por lo tanto su contestación también, por ello, deberá analizarse cada caso. La SCJN concluye con esta tesis que el plazo de cuatro meses es excesivo en cualquier circunstancia.

En este sentido, la principal preocupación de este trabajo es conocer la situación jurídica del ejercicio del derecho de petición en Miahuatlán de Porfirio Díaz, ello que toda vez, se establece una relación jurídica en una estructura de orden normativo que combina el conjunto de elementos- en una dualidad jurídica de derechos y obligaciones-que regulan jurídicamente las hipótesis que establece la norma.

Resultados

Tabla 3. Instituciones seleccionadas por los peticionarios.

Dependencia	Número de peticiones	Porcentaje
Federal	11	36%
Estatad	14	47%
Municipal	5	17%
Total	30	100%

Fuente: Elaboración propia.

La selección de las dependencias no fue distribuida de manera proporcional, pues fueron los peticionarios quienes, de manera libre, seleccionaron la dependencia de acuerdo a sus solicitudes. En el análisis documental de los oficios de petición, los ciudadanos cumplieron en su totalidad con los elementos de acuerdo a la dimensión de petición. Establecieron:

Escrito. Los peticionarios realizaron su solicitud en un documento formal, redactado de manera clara y precisa, y en todos los casos citaron el artículo 8 constitucional. Cabe mencionar que esto último no es un requisito constitucional, sin embargo, permite dirigir una petición jurídicamente jerárquica, pues existe una supremacía constitucional.

En la revisión de los oficios de petición, como evidencia documental, se puede relacionar la pregunta 1 del cuestionario: ¿De qué manera solicitó información o ejerció su derecho de petición? Las posibles respuestas que consideró esta pregunta eran: Escrita, Verbal, Correo electrónico; y otro. Ante ello, se confirmó que el 100% de los peticionarios generaron un documento escrito, como primera respuesta de nuestro cuestionario.

Tabla 4. Cuestionario. Pregunta 1.

Pregunta	Respuesta	Porcentaje
1. ¿De qué manera solicitó información o ejerció su derecho de petición?	1. Escrita	100%

Fuente: Elaboración propia.

En forma clara. En todos los casos los peticionarios expresaron la naturaleza de su petición, la cual fue de diversa índole. De acuerdo a la revisión documental, las peticiones fueron claras, tales como: servicios que presta el DIF Municipal; actividades de tránsito y vialidad; detalles de la gestión de energía eléctrica en el municipio; información sobre la gestión educativa de los adultos, por mencionar

algunos ejemplos. En todos los casos, la claridad de la petición no llevó consigo palabras técnicas, lo que contribuye a una celeridad en la respuesta.

Entrega de acuse de recibido. En todos los casos los peticionarios recibieron acuse de recibido, lo que significa que la petición fue elevada a la autoridad, entregada en días y horas hábiles en la dependencia. Esta es una prueba fehaciente que puede ser reclamable ante instancia jurisdiccional en caso que los peticionarios así lo deseen.

La correlación entre la evidencia documental y el cuestionario, en relación con la pregunta 5: ¿Llevó acuse de recibido cuando pidió o solicitó información a la dependencia? Se confirmó que todos los peticionarios llevaron un duplicado de la petición, además, el cuestionario contemplaba únicamente dos posibles respuestas, sí y no. El acuse de recibido fue importante debido a que es prueba de una comunicación con la administración pública a través del sello de la dependencia y/o no nombre y firma del servidor público que recibe.

Tabla 5. Cuestionario. Pregunta 5.

Pregunta	Respuesta	Porcentaje
5. ¿Llevó acuse de recibido cuando pidió o solicitó información a la dependencia?	1.- si	100%

Fuente: Elaboración propia.

Dirigida a un funcionario o servidor público en su calidad de autoridad. En los 30 casos del ejercicio del derecho de petición, los solicitantes tenían claridad de su petición, por lo tanto, conocían la autoridad que debía atender dicha petición. En este caso, el cuestionario no incluyó este rubro debido a que con el análisis documental fue suficiente conocer este dato.

Firmada por el peticionario. De acuerdo a la revisión de la evidencia documental se obtuvo que los 30 oficios cuentan con firma del

solicitante, lo que demuestra el consentimiento y voluntad de comunicar una petición a la autoridad y ésta última tenga certeza que se trata del peticionario.

Señalando el domicilio para oír y recibir notificaciones. El análisis de la evidencia documental muestra que los 30 oficios establecieron domicilio para que la autoridad notificara sobre el estatus que se encontraba la solicitud. Esto se puede correlacionar con la pregunta 2: ¿Le hizo saber a la autoridad o dependencia su domicilio para recibir notificación sobre el estado de su solicitud? Las posibles respuestas en el cuestionario eran sí o no. Esto es importante porque señalar el domicilio para recibir notificaciones muestra que la respuesta deseada es por vía escrita.

Tabla 6. Cuestionario. Pregunta 2.

Pregunta	Respuesta	Porcentaje
2. ¿Le hizo saber a la autoridad o dependencia su domicilio para recibir notificación sobre el estado de su solicitud?	1.- si	100%

Fuente: Elaboración propia.

Pacífico y respetuoso. En todos los casos, el lenguaje utilizado por los peticionarios muestra cortesía y respeto a la autoridad, en ninguno de los casos se usaron amenazas o condicionantes del peticionario hacia la autoridad.

2. Dimensión. Respuesta

Acuerdo escrito. La revisión documental de los oficios, los peticionarios agregaron una copia del acuerdo de respuesta, en aquellos casos que la autoridad sí respondió a través de un documento formal y dirigido al peticionario, aunque hubo casos que las autoridades no respondieron a través de un acuerdo. Para ello, se usó el cuestionario de manera auxiliar, donde se puede correlacionar con

Gobierno Municipal en Acción

la pregunta 9: ¿De qué manera le respondieron la petición o solicitud de información?, las posibles respuestas que consideró el cuestionario fueron: Acuerdo escrito, Verbalmente, Correo electrónico y otro. A continuación, se muestra una tabla de los resultados:

Tabla 7. Acuerdos escritos.

Dependencia	Número	Porcentaje
Federal	8	38%
Estatad	13	62%
Municipal	0	0%
Total	21	100%

Fuente: Elaboración propia.

En la revisión de la evidencia documental, en los 21 acuerdos que respondieron las autoridades, lo que representa el 70% de las peticiones, se logra ver que existe un análisis de la petición, toda vez que es coherente en la respuesta de la autoridad. No obstante, existen casos que la autoridad haya concedido la petición, pero no la haya acordado; en estricto sentido, según la SCJN, la petición o solicitud que se trate bajo este supuesto queda como no respondida. Las otras posibles respuestas que consideró la pregunta 9 citada no fueron operativas debido a que ningún peticionario las seleccionó.

Tabla 8. Oficios sin acuerdo de las dependencias.

Dependencia	Número	Porcentaje
Federal	3	33%
Estatad	1	11%
Municipal	5	56%
Total	9	100%

Fuente: Elaboración propia.

Es interesante conocer que las dependencias de gobierno que tuvieron un menor margen de omisión fueron las dependencias federales con 3 oficios sin acuerdo escrito; luego, las dependencias estatales con 1 petición sin acuerdo; y quienes tuvieron un mayor margen de incumplimiento fueron las autoridades municipales con 5 de oficios sin acuerdo, equivalente en un 56% del total de las dependencias analizadas. Posiblemente esto se debe a que, en el ámbito municipal, al menos en el Municipio de estudio, no existe una normatividad sobre el derecho de petición. Incluso la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (LOMEO) no establece ninguna disposición normativa al respecto.

Notificación de la petición. La notificación de la petición, según las jurisprudencias que revisamos debe ser en el domicilio del peticionario, toda vez que éste le dejó saber a la autoridad su domicilio exacto. En tal sentido, la revisión documental mostró que hubo autoridades que no realizaron notificaciones en el domicilio, siendo que en la mayoría de éstas realizaron la notificación en la misma dependencia donde se giró la solicitud, como a continuación se muestra:

Tabla 9. Oficios notificados en las dependencias.

Dependencia	Número	Porcentaje
Federal	5	31%
Estatal	9	56%
Municipal	2	13%
Total	16	100%

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede ver, en 16 casos de petición, la notificación se realizó en la propia dependencia, esto quiere decir que se omitió el domicilio de la persona para su notificación. Utilizando el cuestionario, en relación con la pregunta 6 ¿Dónde le notificaron la petición o solicitud de información?, las posibles respuestas eran:

Gobierno Municipal en Acción

domicilio, correo electrónico, en la dependencia, otra. En la revisión documental, de las 30 peticiones únicamente 1 petición se notificó en el domicilio del peticionario, aunque existieron casos se encasillaron en otra, mostrando la posibilidad de algún medio que incluyera la tecnología.

Tabla 10. Oficios notificados en el domicilio del peticionario.

Dependencia	Número	Porcentaje
Federal	1	100%
Estatad	0	0%
Municipal	0	0%
Total	1	100%

Fuente: Elaboración propia.

Este resultado muestra que, pese a que el peticionario estableció su domicilio para oír y recibir notificaciones, comúnmente la autoridad hace entrega de la petición en las instalaciones, siendo en muchos casos bajo la insistencia de los solicitantes, lo que se demostrará más adelante. Siguiendo con otras formas de notificación, existieron los siguientes resultados:

Tabla 11. Notificaciones por correo electrónico.

Dependencia	Número	Porcentaje
Federal	2	28%
Estatad	5	72%
Municipal	0	0%
Total	7	100%

Fuente: Elaboración propia.

En los elementos del derecho de petición que establece la SCJN, menciona que la autoridad debe notificar el acuerdo recaído a la petición en forma personal al gobernado en el domicilio que señaló para tales efectos. En tal sentido, la notificación por correo electrónico u otras tecnologías no está considerado formalmente para el derecho de petición, no obstante, en la actualidad existen las notificaciones por esta vía, sobre todo en el ámbito judicial con la transición al juicio oral.

La respuesta *Otra*, en la pregunta que estamos desarrollando también incluyó el resultado de la notificación por *WhatsApp*, aunque únicamente fue en un solo caso. No obstante, este último resultado muestra una inclinación hacia el Gobierno electrónico, el cual permite mayor celeridad entre la comunicación gobierno-gobernado. Sin embargo, el hecho de acceder a una notificación de esta naturaleza lleva consigo el uso de datos personales, por lo que se debe poner especial atención.

Breve término. Como se revisó, la SCJN no establece un término exacto de lo que debe comprender el “breve término”, no obstante, tampoco puede manejarse un periodo de cuatro meses como plazo máximo de cumplimiento, por lo tanto, el término variará de acuerdo al análisis de cada caso. Asimismo, la Constitución del estado de Oaxaca en su artículo 13 establece un término de 10 días. Por ello, en el análisis documental y en relación con el cuestionario en la pregunta 10: ¿En cuántos días hábiles le proporcionaron la petición o información que solicitó? La respuesta fue abierta, donde se permitió expresar números enteros, por lo que se realizó una escala de: 1. Menos de 10 días hábiles (de acuerdo al parámetro de la legislación de Oaxaca); 2. En más de 10 días hábiles; y 3. Indefinido, para los casos que están sin notificar a la fecha. Los resultados fueron:

Tabla 12. Respuestas de peticiones en menos de 10 días hábiles.

Dependencia	Número de Respuestas en menos de 10 días hábiles	Porcentaje
Federal	4	40%
Estatad	6	60%
Municipal	0	0%
Total	10	100%

Fuente: Elaboración propia.

Gobierno Municipal en Acción

En el análisis de la evidencia documental se puede confirmar que el término de 10 días que establece la constitución estatal, aplicables para las dependencias estatales y municipales, venció sin que las dependencias municipales establecieran comunicación alguna.

Esta gráfica indica los casos que rebasaron los diez días que establece la Constitución de Oaxaca y que como máximo tuvieron un plazo de cuatro meses para su respuesta. Concluidos ambos términos, es prueba fehaciente que existe una violación al derecho de petición, por ello, la tercera categoría es término indefinido, como se muestra a continuación:

Tabla 13. Total de respuestas de petición en un tiempo indefinido.

Dependencia	Número de Respuestas de petición en un término indefinido	Porcentaje
Federal	2	25%
Estatad	1	13%
Municipal	5	62%
Total	8	100%

Fuente: Elaboración propia.

Como se confirma, el ámbito municipal tiene un porcentaje elevado de incumplimiento, pues siendo únicamente 5 oficios de petición que se realizaron, en la totalidad de ellos no hubo acuerdo escrito, notificación ni término de respuesta. De octubre de 2018 a diciembre de 2019, las autoridades municipales no comunicaron ningún acuerdo a los peticionarios.

De acuerdo a lo anterior, existe información que no se pudo visualizar en la revisión documental, por ello, el cuestionario incluyó algunas preguntas adicionales, las cuales son:

Pregunta 3 ¿Le condicionaron la petición o solicitud de información?, las respuestas fueron sí y no; y la pregunta 4 ¿Cómo le cuestionaron la petición o solicitud de información?, las respuestas

fueron: Cuál era el fin que utilizaría la información, cuál era el lugar de procedencia, si actuaba en representación de alguien, todas las anteriores, otra (debido a la correlación entre las preguntas 3 y 4).

Tabla 14. Total de peticiones condicionadas por las dependencias.

Dependencia	Sí condicionó	Porcentaje	No condicionó	Porcentaje
Federal	9	82%	2	18%
Estatad	7	50%	7	50%
Municipal	3	60%	2	40%
Total	8	100%	11	100%

Fuente: Elaboración propia.

Se puede interpretar que, las dependencias que respondieron y acordaron en mayor medida las peticiones, las dependencias federales, tuvieron un alto porcentaje de condicionamientos antes de otorgar la respuesta; luego, las dependencias estatales estuvieron en el segundo lugar de responder el derecho de petición, sin embargo, en la mitad de ellas condicionaron su respuesta; y, por último, las dependencias municipales que en más de la mitad condicionaron la petición y en ninguno de los casos la respondieron.

Tabla 15. Condiciones de las dependencias para responder una petición.

Tipo	Dependencia Federal	Dependencia Estatal	Dependencia Municipal
Cuál era el fin de la información o petición	5	3	1
Cuál era su lugar de procedencia	1	2	0
Si actuaba en representación de alguna persona	1	0	0
Todas las anteriores	2	2	2
Total	9	7	3

Fuente: Elaboración propia.

Gobierno Municipal en Acción

Los tipos de condicionamientos señalados muestran discriminación hacia la persona en el ejercicio de su derecho de petición. Como se muestra, la condicionante más común que realizaron las autoridades fueron Cuál era el fin de la información o petición y las dependencias federales cuestionaron más de este tipo; luego, todas las anteriores, donde se engloba más de un cuestionamiento, siendo 6 casos en total de las dependencias que realizaron dicha condicionante. Esto último se traduce en un interrogatorio que la propia dependencia realiza antes de asegurarse otorgar la respuesta de la solicitud o petición. Lo cierto es que, de 30 peticiones, 19 de ellas tuvieron ciertos condicionamientos, lo que representa un 63%, de parte de las dependencias, independientemente de responder o no a la petición. Esto se traduce en alguna forma de discriminación, la cual es entendida de la siguiente forma, según el artículo 1, Fracción II de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que a la letra dice:

Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce, o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo; También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racional y otras formas conexas de intolerancia (Ley N° 173, 2018)

De este párrafo podemos entender que los tipos de condicionamientos de las dependencias llevaban la intención de restringir u obstaculizar el ejercicio del derecho de petición, por lo tanto, se incumple los deberes de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos establecidos en nuestra Constitución Federal, así como en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

Respecto a la pregunta 7 En caso de asistir a la dependencia por la respuesta de su solicitud o petición, ¿Cuántas veces tuvo que asistir

a la dependencia o se comunicó por teléfono, correo electrónico u otro medio? La respuesta era abierta, por lo que el peticionario debía escribir un número entero. En tal sentido, los resultados fueron: dependencia o se comunicó por teléfono, correo electrónico u otro medio? La respuesta era abierta, por lo que el peticionario debía escribir un número entero. En tal sentido, los resultados fueron:

Tabla 16. Comunicaciones de los peticionarios.

Dependencia Federal	Número
Caso 1	7
Caso 2	1
Caso 3	6
Caso 4	3
Caso 5	8
Caso 6	1
Caso 7	8
Caso 8	6
Caso 9	1
Caso 10	1
Caso 11	0
Total	42

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 17. Comunicaciones de los peticionarios.

Dependencia Municipal	Número
Caso 1	1
Caso 2	6
Caso 3	2
Caso 4	6
Caso 5	7
Total	22

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 18. Comunicaciones de los peticionarios.

Dependencia Estatal	Número
Caso 1	1
Caso 2	3
Caso 3	4
Caso 4	3
Caso 5	1
Caso 6	2
Caso 7	10
Caso 8	5
Caso 9	4
Caso 10	5
Caso 11	3
Caso 12	1
Caso 13	1
Caso 14	8
Total	51

Fuente: Elaboración propia.

En total, de las 30 peticiones que se realizaron, los ciudadanos tuvieron que asistir o comunicarse 115 veces con las dependencias para ver la situación que guardaban sus peticiones. El número mayor de comunicación que se realizó fue en el rubro de las dependencias estatales, con un número de 10 veces que un ciudadano requirió comunicarse para una posible respuesta. Únicamente en un solo caso el ciudadano no tuvo que asistir o comunicarse, pues la atención a su petición se manejó en tiempo, forma y sin dilaciones; este caso fue en el rubro de las dependencias federales, pues la comunicación fue 0. En el rubro de las dependencias municipales, existió la misma necesidad de los ciudadanos de comunicarse, con un total de 22 veces, sin embargo, la diferencia radica en que, en ningún caso hubo respuesta a sus solicitudes.

En el caso de la pregunta 8, ¿Le proporcionaron la petición o información que solicitó?, las respuestas que consideró el cuestionario eran sí o no, aunque no es un deber de la autoridad responder afirmativamente la petición, si se puede ver una tendencia a favorecer al ciudadano, según las facultades de las autoridades. Según se muestra a continuación:

Tabla 19. Cuestionario. Pregunta 8.

¿Le proporcionaron la petición o información que solicitó?	Dependencia Federal	Dependencia Estatal	Dependencia Municipal
Sí	5 casos	10 casos	1 caso
No	6 casos	4 casos	4 casos
Total	11 casos	14 casos	5 casos

Fuente: Elaboración propia.

Resaltamos que el número de casos que contestaron afirmativamente la petición o solicitud fue en el rubro de las dependencias estatales, siendo 10 casos que favorecieron al ciudadano, un equivale al 71% para ese rubro. En el menor de los casos fue el rubro de las dependencias municipales, pues, aunque se respondió afirmativamente 1 caso, este no fue acordado, no fue respondido en tiempo y forma, y, por lo tanto, no fue notificado. En el caso de las dependencias federales se mantuvieron en casi la mitad de solicitudes favorecidas.

En cuanto a las preguntas 11 y 12, ¿Le remitieron a otra autoridad o dependencia para responder su petición o solicitud de información?, ¿Tuvo que trasladarse fuera del municipio donde solicitó información?, las cuales están correlacionadas, las respuestas fueron sí o no. Estas preguntas tuvieron el objetivo de descifrar lo que establece la SCJN, cuando menciona que el derecho de petición se cumple, incluso, cuando una autoridad distinta responde la petición. Los resultados fueron:

Tabla 20. Cuestionario. Pregunta 11 y 12.

Pregunta 1			
Respuesta	Dependencia Federal	Dependencia Estatal	Dependencia Municipal
Si	3	6	1
No	8	8	4

Pregunta 2			
Respuesta	Dependencia Federal	Dependencia Estatal	Dependencia Municipal
Si	1	1	0
No	10	13	5

Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados muestran que las dependencias estatales fueron quienes remitieron mayormente a los peticionarios a otras autoridades. En general, de las 30 peticiones fueron 10 las que se remitieron a otras autoridades, no obstante, en la revisión de la evidencia documental, la remisión a otra autoridad se traduce como la sugerencia o invitación que realizó la autoridad al ciudadano para dirigirse a una autoridad distinta, pero en ningún caso dicha autoridad realizó alguna diligencia para comunicarse con la autoridad o dependencia que sugería; en el caso de trasladarse fuera del municipio, únicamente fueron 2 casos, siendo las dependencias federales y estatales que se ubican en este supuesto. El traslado fue por propia voluntad de los peticionarios y de ninguna manera por diligencias que dichas dependencias realizaran en el cumplimiento del derecho de petición; en cuanto a las dependencias municipales ningún peticionario se tuvo que trasladar fuera debido al silencio administrativo de dichas dependencias.

Finalmente, la pregunta 13 en una escala del 0 al 10, considerando que 0 es la menor puntuación y 10 la máxima puntuación, ¿Cómo califica la eficiencia del procedimiento del derecho de petición o solicitud de información ante la autoridad que dirigió la misma?, la respuesta fue abierta, lo que permitió escribir un número entero según se indica en la pregunta. Esto permite valorar, al menos de manera somera, la experiencia de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos en asuntos de interés público. Por lo tanto, los resultados fueron:

Tabla 21. Calificación de las dependencias en el ejercicio del derecho de petición.

Dependencias Federales		Dependencias Estatales		Dependencias Municipales	
Caso	1 : 4	Caso	1 : 9	Caso	1 : 5
Caso	2 : 10	Caso	2 : 6	Caso	2 : 5
Caso	3 : 7	Caso	3 : 3	Caso	3 : 3
Caso	4 : 8	Caso	4 : 9	Caso	4 : 5
Caso	5 : 4	Caso	5 : 10	Caso	5 : 4
Caso	6 : 8	Caso	6 : 5		
Caso	7 : 6	Caso	7 : 5		
Caso	8 : 3	Caso	8 : 2		
Caso	9 : 5	Caso	9 : 7		
Caso	10 : 10	Caso	10 : 4		
Caso	11 : 7	Caso	11 : 8		
		Caso	12 : 9		
		Caso	13 : 10		
		Caso	14 : 3		
Promedio	: 6.5	Promedio	: 6.4	Promedio	: 4.4

Fuente: Elaboración propia.

Es interesante saber que a pesar de que algunas dependencias no se ajustaron a los elementos del derecho de petición, la valoración en su mayoría fue aprobatoria. Sólo en el caso de las dependencias municipales que, al no generar alguna respuesta sobre las peticiones, pudieron jugar otras consideraciones que no logra visualizar un cuestionario, como es: la cortesía, la calidad del servicio, por mencionar algunos.

Consideraciones finales

El ejercicio del derecho de petición en Miahuatlán de Porfirio Díaz, en una ciudad que alberga dependencias de los tres órdenes de gobierno, muestra una tendencia poco favorable en el respeto y garantía de esta prerrogativa, pues, en nuestra muestra por conveniencia, resultó que existieron 9 de 30 casos donde se omitieron en su totalidad los elementos mínimos del derecho de petición que nos proporciona la SCJN. En tal sentido, las dependencias municipales son aquellas que mayormente incumplieron con dichos elementos, luego, en menor medida, las dependencias federales y después las estatales.

Esta disparidad de cumplimiento de los elementos del derecho de petición se debe, según nuestra revisión jurídica, a la falta de una ley de carácter adjetiva que proporcione el procedimiento de comunicación entre el gobierno-gobernado a través de las peticiones. También, se considera necesario que las entidades federativas estandaricen el derecho de petición a través de leyes adjetivas de alcance estatal y municipal, siendo que este último igualmente tiene facultad reglamentaria de carácter administrativo.

Este ejercicio del derecho de petición cobra especial atención en cuanto al término de respuesta, pues si bien la Constitución Federal y las constituciones de las entidades federativas —particularmente Oaxaca—, son ambiguas, también la producción jurisprudencial de la SCJN no tiene claridad; el término de cuatro meses para considerarse como violatorio al artículo 8 constitucional es excesivo, igualmente tal término no puede ser un plazo límite para determinar que sí existe cumplimiento. Por ello, el término de respuesta debe estar sujeto a la legislación de la administración pública que se trate.

La aprobación de una ley que regule el derecho de petición deberá estar acompañada de lineamientos actuales de los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Los resultados mostraron que, de acuerdo a la dimensión de respuesta, la mayoría de peticiones, de los tres órdenes de gobierno, fueron condicionadas (63%) por medio de un interrogatorio de la dependencia hacia el ciudadano, lo que se

traduce en discriminación. Entonces, más allá del incumplimiento al derecho de petición, se generaron otras violaciones a los derechos humanos, en cuanto al derecho de igualdad y dignidad de la persona, considerando que el deber de las autoridades es promover, proteger, respetar y garantizar tales prerrogativas. Este ejercicio de derecho de petición no incluyó una segunda etapa de observación, en las reclamaciones ante instancia judicial o administrativa que pudieran reivindicar los derechos afectados de los peticionarios.

Por último, la valoración de los peticionarios que ejercieron un derecho de petición fue poco alentadora, si bien, se alcanzó una puntuación de alrededor de 6.5 para las dependencias federales y estatales, las dependencias municipales tienen poca aceptación con un 4.5 puntos. Esto se traduce en la urgente necesidad que el Estado proporcione no sólo medidas legislativas, sino administrativas y de diversa índole, enfatizando que la capacitación a los servidores públicos en dicho rubro es de vital importancia.

Referencias

- Burgoa, I. (2002) *Las Garantías Individuales*. México, D.F: Editorial Porrúa.
- Cienfuegos, S. D. (2004) *El Derecho de Petición en México*. México, D.F. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Palomo Carrasco, Ó. (2017) *La observancia obligatoria de la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito en los actos administrativos*, 1ª reimpresión, México; UNAM.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, última reforma, 6 de marzo de 2020.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. LXIV Legislatura, última reforma 4 de mayo de 2019.
- INAFED (2014) *Miahuatlán de Porfirio Díaz*. Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México. Recuperado en: www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/municipios/20059a.html
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación N° 173. Diario Oficial de la Federación, última reforma 21 de junio de 2018.
- OHCHR (2020) *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Rojas Nieto, Beatriz (2015) *El derecho de petición y el sistema representativo mexicano*. Istor: revista de historia internacional, 16 (61), 159-186.
- SCJN. Tesis Aislada (Constitucional) N° 2017616, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. 17 de agosto de 2018.

SCJN. Tesis Aislada (Común) N° 314339, Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación. 25 de marzo de 1931.

SCJN. Tesis Aislada (Constitucional Administrativa) N° 2000554, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. 19 de enero de 2012.

SCJN. Amparo en Revisión N° 225/2005. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Marzo de 2011.

SCJN. Tesis Aislada (Administrativa) N° 171794, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Agosto 2007.

SCJN. Tesis Aislada (Común) N° 2016528, Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Abril de 2018.

SCJN. Tesis Aislada (Administrativa) N° 224476, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Julio-Diciembre de 1990.

SCJN. Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa) N° 162603, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Marzo de 2011.

SCJN. Tesis Aislada (Común) N° 237232, Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Noviembre 1985.

SCJN. Jurisprudencia (Común) N° 2015181, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Septiembre 2017.

SCJN. Jurisprudencia (Común) N° 394216, Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Apéndice de 1995.

SCJN. Tesis Aislada (Común) N° 200908, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Noviembre 1996.

SCJN. Tesis Aislada (Común) N° 2014889, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Agosto 2017.

Gobierno Municipal en Acción

SCJN. Tesis Aislada (Administrativa) N° 254475, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación Julio 1975.

SEDESOL (2017) Oaxaca, Miahuatlán de Porfirio Díaz (20059) Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2017. Recuperado de: diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2017/Oaxaca_059.pdf

Capítulo 2

Localización de los ODS para los servicios públicos municipales en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca.

Emanuel Lorenzo Ramírez Arellanes¹

Resumen

El objetivo de este capítulo es presentar una propuesta de localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) integrados en la Agenda 2030, en el contexto de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca. El proceso de localización representa la adopción de los ODS al contexto municipal, por parte de los actores locales como el ayuntamiento, lo cual deriva en metas específicas para mejorar la calidad de vida de los habitantes, cuidando su relación directa con los propósitos de la Agenda.

Como soporte teórico del apartado se interrelacionan algunos aspectos del desarrollo, el municipio y la Agenda 2030, donde se abordan el desarrollo sostenible, el desarrollo endógeno y el desarrollo humano, como visiones del bienestar y su relación con los ODS.

Posteriormente se presenta un breve análisis de datos de la percepción ciudadana sobre la prestación de los servicios públicos en el municipio mencionado, con un planteamiento que evidencia la necesidad de mejorar la gestión de los mismos en la cabecera municipal.

¹ Profesor-Investigador de la Universidad de la Sierra Sur, Instituto de Estudios Municipales.

Tal información representa el diagnóstico para realizar una propuesta de localización de los ODS, específicamente en los servicios públicos municipales, como un punto de partida para que el gobierno local pueda generar políticas públicas en caminadas a mejorar la prestación de los servicios. La localización como producto de este artículo incluye la identificación de las dimensiones de la Agenda 2030 y las metas específicas para hacer operativos los ODS en el territorio municipal.

Abstract

The objective of the article is to present a proposal to locate the Sustainable Development Goals (SDGs) integrated in the 2030 Agenda, towards the context of Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca. The localization process means the adoption of the SDGs to the municipal context, by local actors, including the town hall, which results in specific goals to improve the quality of life of the residents of the municipality, taking care of their direct relationship with the Agenda purposes.

As theoretical support of the article, some aspects of development, the municipality and the 2030 Agenda are interrelated, where sustainable development, endogenous development and human development are addressed, such as visions of well-being and their relationship with the SDGs.

Subsequently, a brief analysis of data on the public perception of the provision of public services in the mentioned municipality is presented, with an approach that demonstrates the need to improve the provision of municipal public services in the municipal seat.

Such information represents the diagnosis to make a proposal for the location of the SDGs, specifically oriented to the area of municipal public services, as a starting point for the local government to generate public policies aimed at improving the provision of municipal public services. The location as a product of this article includes the identification of the dimensions of the 2030 Agenda and the specific goals to make the SDGs operational in the analyzed territory.

Panorama de los servicios públicos municipales en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca

El desarrollo integral de las sociedades implica la contribución de diferentes actores sociales, políticos y económicos en el abatimiento de los problemas estructurales de la humanidad, en aspectos como el hambre, la pobreza, la desigualdad, el acceso al agua, la energía o el cambio climático, entre otros (Remacha, 2017).

De acuerdo con Gómez (2016) 836 millones de personas en el mundo viven en pobreza extrema y una de cada cinco personas de países en vías de desarrollo logra subsistir con menos de 1.25 dólares al día; a nivel mundial se observa una significativa desigualdad de ingresos entre países, el 10 por ciento más rico de la población posee el 40 por ciento de los ingresos mundiales totales, además el 82 por ciento de toda la riqueza generada en 2017 pertenece al uno por ciento de la población.

La situación es más aguda en los países en vías de desarrollo, donde se observa que la desigualdad ha aumentado a nivel interno en un 11 por ciento (Red Española, 2019). La desigualdad de ingresos provoca la desigualdad de oportunidades entre las personas, especialmente en el acceso a un trabajo digno, a servicios sanitarios y educativos, en este contexto los grupos vulnerables como migrantes, mujeres, personas con capacidades diferentes y personas de la tercera edad son los que experimentan una mayor desigualdad de ingresos y oportunidades, situación que contribuye a una pobreza global.

Según Ruiz (2012), en México los principales problemas se reflejan en situaciones de pobreza, desempleo, comercio informal, diversas formas de delincuencia, narcotráfico, emigración, fuga de capitales, corrupción, contaminación y destrucción del medio ambiente, impunidad, caciquismo, entre otros. Al respecto El Colegio de México (COLMEX, 2018) considera que el principal problema en el país está representado por las desigualdades socioeconómicas, las cuales generan a su vez otros problemas como la corrupción, bajos ingresos y la escasa movilidad social, seguridad social, emigración, desempleo, desigualdad de género y repercusiones medioambientales.

Gobierno Municipal en Acción

El panorama crítico para Oaxaca se vislumbra en algunos datos presentados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2018) como pobreza (66.4 por ciento de la población), pobreza extrema (23.3 por ciento) población vulnerable por carencias sociales (22.5 por ciento) población con ingresos inferiores a la línea de pobreza por ingresos (69 por ciento), rezago educativo (27.1 por ciento), acceso a servicios de salud (16.3 por ciento), acceso a la alimentación (27.9 por ciento) y acceso a los servicios básicos de la vivienda (58.3 por ciento).

Ante ello, los gobiernos federal, estatal y municipal en México deben ejecutar políticas para combatir los problemas públicos, protegiendo los derechos humanos, donde los organismos de la sociedad civil organizada realizan propuestas, participan en consultas y vigilan la ejecución de las políticas públicas, además promueven una ciudadanía activa (Argonauta, García & Borja, 2017).

Los ODS han sido planteados promoviendo la cooperación entre actores para unir y movilizar esfuerzos a nivel global en torno a un conjunto de metas comunes, por ello se reconoce explícitamente el rol fundamental que los gobiernos municipales pueden y deben realizar en la consecución de los mismos (Remacha, 2017).

La prestación de los servicios públicos municipales es la carta de presentación de los gobiernos locales ante su población, pues del grado de satisfacción o insatisfacción depende la legitimación del ayuntamiento, en este sentido los servicios públicos constituyen un parámetro para evaluar el desempeño de una administración municipal, a partir de lo establecido en la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), específicamente el artículo 115 fracción III, donde se le otorga al municipio como esfera de gobierno la prestación de los siguientes servicios públicos: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública en los términos del art. 21 constitucional, policía preventiva municipal y de tránsito, y los demás que las legislaturas estatales determinen.

En Miahuatlán de Porfirio Díaz, municipio ubicado en la Sierra Sur del estado de Oaxaca, habitan 41,387 personas, (INEGI, 2015). En el territorio municipal existe un problema importante de disposición de agua entubada y drenaje, además las aguas negras y grises suelen verterse en el Río Miahuatlán, pues la planta tratadora no funciona de manera adecuada. Con relación al alumbrado público existen luminarias que no funcionan, en la zona centro son notorias las calles que carecen de un servicio óptimo de alumbrado (Robles, 2018).

Respecto a la recolección y disposición final de los residuos sólidos urbanos, un estudio realizado por Brena y Bustamante (2011) mostró una generación per cápita domiciliaria de 0.525 kg/hb/día, con una generación total de 12.57 toneladas por día. En términos de recolección de desechos, es notoria la deficiencia del servicio de recolección, en las zonas periféricas este servicio es irregular. El servicio de mercados muestra deficiencias como la generación de basura, principalmente los días lunes, que es cuando se realiza el tianguis, donde confluyen pobladores de varios municipios aledaños. En suma, desde hace varios años se encuentran establecidos puestos de vendedores en el área de la cancha municipal (Robles, 2018).

El panteón municipal carece de un programa de mantenimiento periódico, lo cual significa una fuente de generación de vectores que son perjudiciales para la salud pública, además se carece de agua en el cementerio, la iluminación es deficiente y las instalaciones del anfiteatro no son las adecuadas. En el municipio no se brinda el servicio de rastro, lo cual repercute de manera importante en la salud de los pobladores, al no regularse sanitariamente la matanza de los animales para el consumo.

En la cabecera municipal no existen parques, jardines o áreas verdes, de tal manera que la población carece de espacios para la recreación y el esparcimiento. La mayoría de las calles se encuentra en condiciones irregulares, mostrando baches y falta de mantenimiento (Robles, 2018). Respecto a la seguridad pública, el cuerpo de policía municipal se integra por 65 elementos, resultando una protección de 678 habitantes por cada elemento, cifra que representa una brecha hacia lo recomendado por la Organización de las Naciones Unidas, 333 habitantes por cada policía (Rosas, 2019).

En suma, se observan otras situaciones derivadas de la escasa priorización hacia el desarrollo urbano, entre ellas problemas de ordenamiento territorial y planificación de suelos, viviendas construidas irregularmente, así como deficiencias en servicios de transporte y saneamiento.

Ante este panorama el gobierno municipal de Miahuatlán de Porfirio Díaz tiene una responsabilidad significativa, localizar los ODS para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores del municipio. En este sentido, el objetivo de este artículo es analizar la prestación de los servicios públicos prestados por el ayuntamiento de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, vinculando esta situación hacia la localización de los ODS, para proponer algunas políticas públicas y acciones concretas que los hagan operativos en el ámbito municipal.

Municipio, desarrollo y ODS: el enfoque de la localización

El desarrollo integral de la sociedad debe significar el fin principal de los gobiernos, lo cual implica la participación de las administraciones municipales, donde los esfuerzos del gobierno local deben orientarse hacia una sociedad desarrollada en los aspectos humano, económico, social, ambiental e institucional, en este contexto resulta importante analizar el concepto de desarrollo, un término que suele confundirse con el crecimiento, desde el discurso político y en el uso común, ante ello resulta importante explicar de forma breve la diferencia entre ambos.

El crecimiento económico implica indicadores cuantitativos, es decir cuestiones de índole económica, alcanzando mejorías en aquellos aspectos macroeconómicos como el Producto Interno Bruto (PIB), Producto Nacional Bruto, el ingreso per cápita, la Población Económicamente Activa (PEA), entre otros indicadores, mientras que el desarrollo abarca indicadores tanto cualitativos como cuantitativos, mismos que repercuten en la calidad de vida de las personas. Al respecto Martínez, Flamand y Hernández (2008) mencionan que existen dos corrientes para realizar esta diferencia, la primera se refiere sobre todo al crecimiento económico (aspectos cuantitativos de generación de riqueza y renta en el corto plazo)

y la segunda, con una visión más amplia, considera la calidad y las condiciones de vida, además de las necesidades satisfechas.

El segundo punto de vista se identifica con los estudios sobre desarrollo y se ha consolidado en los últimos años al demostrarse que el crecimiento económico es necesario, pero no suficiente, para mejorar las condiciones de vida de una sociedad. En esta corriente resultan de particular interés las propuestas de desarrollo endógeno, debido a las dimensiones de análisis que considera para determinar el nivel de desarrollo de una comunidad, región o país.

Al respecto Gallopín afirma categóricamente que “desarrollo no es sinónimo de crecimiento económico; éste es sólo uno de los medios para lograr el primero” (en Vergara y Ortíz, 2016, p. 28), dejando entrever que para que exista una sociedad desarrollada, primeramente deben existir condiciones óptimas de crecimiento económico, es decir una generación de riqueza que pueda ser distribuida equitativamente entre los miembros de una comunidad, en un escenario donde existan mínimas desigualdades y mayores oportunidades. Para hacer énfasis en la diferencia entre desarrollo y crecimiento Böhm (2007) argumenta que el desarrollo representa algo más amplio que crecimiento del PIB (distribución del ingreso, empleo o indicadores de desarrollo humano).

Entonces, como un análisis sobre el desarrollo de los países, se observa que en la mayoría de las naciones de América Latina, no se alcanzaron las metas deseables de un desarrollo democrático, sustentable y equitativo, establecidas en los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) que los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a alcanzar para el año 2015. Algunos países tuvieron crecimiento del PIB, pero sufrieron una tendencia muy fuerte a la concentración del ingreso y de la propiedad, a la trasnacionalización de la renta y a la pérdida del excedente por vías como remesas al exterior, pago de deuda externa, evasión y fuga de capitales.

Bajo esta lógica, los gobiernos deben vislumbrar la necesidad de apuntalar a un crecimiento económico con equidad, competitividad y sustentabilidad, donde el actual modelo de Estado no puede orientarse

solo a la producción de bienes y servicios, ni al despliegue eventual de políticas compensatorias para aquellos grupos sociales excluidos de las oportunidades del mercado, sino más bien el esfuerzo gubernamental debe enfocarse hacia las políticas tendientes a lograr salarios de inclusión, acciones de reindustrialización, innovación tecnológica, industrialización regional, asociativismo y cooperación, entre otras opciones, orientadas a una estrategia de desarrollo inclusivo con todos los grupos sociales.

Desde la óptica de Sunkel (1980) el desarrollo es un proceso de transformación de la sociedad, caracterizado por una expansión de su capacidad productiva, elevación en los ingresos por persona, cambios en la estructura de clase y grupo, y en la organización social, transformaciones culturales y de valores, y cambios en las estructuras políticas y de poder, todo lo anterior conducente a una elevación de los niveles de vida. El autor se enfoca a un proceso de expansión integral, donde las personas tienen mayores oportunidades y las desigualdades se reducen significativamente, se incrementa la movilidad social, existe una mayor participación de la sociedad en la vida política y se generan alternativas para el desarrollo humano.

Al respecto Rionda (2005) propone que el desarrollo es acorde a la aspiración de la sociedad en dar a cada quien lo que merece, de acuerdo a sus necesidades y capacidades democráticas para que nadie goce de mayores privilegios, que todos tengan la misma oportunidad de participación, realización, elección y decisión, representando la oportunidad de las sociedades modernas de expandirse en todos los sentidos. Desde el punto de vista social, el desarrollo puede concebirse como el proceso permanente de mejoría en los niveles de bienestar social, alcanzado a partir de una distribución equitativa del ingreso y la erradicación de la pobreza.

A partir de las posturas expuestas es posible deducir que el desarrollo es un proceso gradual, mediante el cual una sociedad observa una mejora en su calidad de vida, a partir de decisiones estratégicas, en coparticipación con su gobierno, en un ambiente de inclusión, servicios públicos de calidad, actividades de desarrollo humano y oportunidades de crecimiento económico, teniendo una mayor participación en los asuntos públicos, donde las políticas

públicas, acciones sociales e inversiones permitan transitar de un escenario tendencial hacia un escenario prospectivo deseado.

El desarrollo en el ámbito municipal puede abordarse a partir de algunas concepciones fundamentales: el desarrollo sostenible, el desarrollo endógeno y el desarrollo humano. Para abordar el desarrollo sostenible es imprescindible citar la aportación acuñada en el Informe Nuestro Futuro Común, realizada por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1987, la cual considera que es “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU, 2011, párr. 1).

Esta idea implica el compromiso que la generación actual tiene con las generaciones venideras, al asumir las responsabilidades en los estilos de vida, tanto individuales como colectivas, de tal manera que los recursos de los que actualmente goza una sociedad, puedan ser también disfrutados por las sociedades sucesoras. Lo anterior implica acciones sostenibles en tres pilares fundamentales: el desarrollo social, el desarrollo económico y la protección del medio ambiente.

En el desarrollo sustentable confluyen visiones progresivas de desarrollo con elementos de justicia social, distribución del ingreso, capacidades tecnológicas y mayor empleo, todo ello integrado al cuidado del medio ambiente, considerando la sostenibilidad de los sistemas sociales, humanos, económicos y ambientales en el largo plazo (Böhm, 2007).

Las políticas públicas y las acciones individuales en este marco están orientadas hacia el mejoramiento de los aspectos sociales como la salud, la educación, la alimentación, el acceso a los servicios públicos. En el aspecto económico se cuida el empleo digno y el salario justo, el consumo responsable y la industrialización sostenible. La protección del medio ambiente implica que las acciones deben cuidar el equilibrio ecológico y la conservación de los recursos naturales. De esta manera, el actuar de los gobiernos, las empresas y la sociedad involucra una concurrencia de estas tres esferas en ejes transversales de las políticas públicas en general y de las personas en particular.

McIntyre (1993) señaló tres principios generales del desarrollo sostenible: primero la sostenibilidad ecológica, buscando compatibilizar los procesos del desarrollo con la preservación de los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los naturales; segundo, la sostenibilidad social y cultural para propiciar que los individuos ejerzan un mayor control sobre sus vidas, sus modos de consumo, el incremento cultural, los valores universales y la identidad comunitaria; tercero la sostenibilidad económica, es decir que el modelo de desarrollo sea eficiente en términos financieros, para producir beneficios por la riqueza generada y distribuyéndola, gestionando responsablemente los recursos.

La otra visión es la endogeneidad del desarrollo, el escenario donde se puede alcanzar el bienestar económico, social y cultural de la comunidad con la participación activa de la población en el proyecto de desarrollo de su territorio. En este contexto, las políticas y acciones no se concentran en mejorar la posición del sistema productivo local en el ámbito económico nacional e internacional, sino en optimizar el potencial endógeno (recursos humanos, económicos, institucionales y culturales) para mejorar las condiciones de vida de la comunidad (Martínez, Flamand y Hernández, 2008), desde una visión propia del desarrollo, donde la población es quien decide el estilo para expandir sus capacidades, a partir de una proyección sobre el futuro deseado que la comunidad en su conjunto determina, sin la influencia de actores externos, pero actuando al mismo tiempo como un sistema abierto autónomo, que sea capaz de interactuar con el entorno sin perder su esencia.

Para Vázquez (2005) el desarrollo endógeno representa un proceso de crecimiento económico y cambio estructural a partir del potencial de desarrollo local, encabezado por la comunidad involucrada, y que persigue el bienestar, entonces además de la generación de riqueza económica, el desarrollo endógeno incorpora un componente de resolución de problemas y desequilibrios sociales para mantener la cooperación, lo que permite el avance del sistema territorial en su conjunto. Esto conlleva a fortalecer lazos de cohesión social al interior de las comunidades, de tal manera que su identidad colectiva sea quien sostenga la relación con el exterior.

En el contexto oaxaqueño es importante mencionar que aproximadamente el 73 por ciento de los municipios se gobiernan por sistemas normativos indígenas, en este marco es importante destacar el factor sociocultural, pues las formas de organización y cultura, incluyendo las instituciones políticas y gubernamentales, que se observan en un modelo de sociedad determinan las opciones reales de desarrollo que existen en un territorio. No se trata únicamente de la participación activa y responsable de la sociedad en la esfera económica a través de la organización del sistema productivo, también resulta importante la definición de las formas de acumulación y de distribución de los beneficios y oportunidades que se generen.

Según Martínez, Flamand y Hernández (2008) desde el desarrollo endógeno es necesario considerar tres elementos para alcanzar la sostenibilidad de los sistemas regionales o locales: la eficiencia productiva, la equidad social y el equilibrio ambiental, partiendo de un grado de desarrollo institucional de los organismos políticos y sociales enfocado al equilibrio sistémico. En este sentido es importante la cooperación de la sociedad, el gobierno municipal, las instituciones educativas y la iniciativa pivada para generar alternativas desde el interior, de acuerdo al escenario real del municipio.

El desarrollo humano representa un enfoque importante de análisis, sobre todo por las peculiaridades del territorio oaxaqueño, dadas las múltiples carencias que presenta, Sen (2001) menciona que el objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que las personas disfruten de vidas largas, saludables y creativas, donde es fundamental el diseño de un escenario en el que las personas puedan desarrollar plenamente su potencial, además de fomentar vidas productivas y creativas de acuerdo con sus necesidades e intereses, el desarrollo consiste entonces, en expandir las oportunidades para las personas (UNDP, 1990).

El desarrollo de una sociedad no puede ser concebido solamente desde una perspectiva económica, pues implica que las personas tengan igualdad de oportunidades para incrementar sus capacidades en aras de una vida elegida y plena. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2020) el desarrollo humano

implica tres elementos: la salud, aspecto que contempla el logro relativo de un país o un estado respecto a una norma internacional mínima, de 20 años de esperanza de vida al nacer, y una máxima, de 83.4; la educación, índice que se enfoca hacia el progreso relativo de un país a partir de los años promedio de escolaridad y los años esperados de escolarización; y el ingreso, como sustituto de todos los demás aspectos del desarrollo humano que no están reflejados en una vida larga y saludable ni en los conocimientos adquiridos, reflejado básicamente en el Ingreso Nacional Bruto per cápita.

La expansión de este rango de oportunidades depende de la construcción de capacidades humanas, lo que las personas pueden ser o hacer durante su vida. En este sentido, las capacidades humanas básicas son preservar una vida larga y saludable, poseer conocimientos de diversa índole, entre ellos cuestiones culturales, de política, medio ambiente y salud, acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida digno y participar en la vida comunitaria.

En este panorama, los gobiernos municipales son actores importantes en el tejido sociopolítico para fomentar el desarrollo de las sociedades, pues la descentralización es un proceso que implica el impulso del desarrollo desde el ámbito local, entonces resulta importante el fortalecimiento de las capacidades administrativas de los gobiernos municipales para que las políticas públicas, acciones sociales e inversiones realizadas estén orientadas eficazmente hacia la mitigación de los problemas detectados. En este sentido se observa la necesidad de modificar la concepción tradicional de la gestión municipal, para que los resultados de las administraciones locales realmente contribuyan a mejorar el bienestar de las sociedades, contribuyendo sustancialmente al logro de los ODS.

El municipio representa el espacio ideal para formular estrategias de desarrollo, pues es la esfera de gobierno con mayor proximidad a la población, es el gobierno municipal quién percibe cotidianamente los problemas sociales, recibe día a día las demandas, opiniones y propuestas de los ciudadanos, es por ello que el ayuntamiento, como órgano de gobierno tiene la facultad y oportunidad de desarrollar instrumentos y procedimientos eficaces, eficientes y oportunos que democratizan la gestión gubernamental y atiendan las necesidades

reales de la población, contribuyendo con ello a fortalecer el clima político a través de una legitimación de sus acciones.

Por lo tanto, al hablar de gestión municipal se hace énfasis en un proceso de toma de decisiones encaminadas al desarrollo de una comunidad, en el cual intervienen una serie de elementos que de manera conjunta permiten al gobierno brindar atención a las necesidades y demandas de la población, entre ellos los servicios públicos, como factor clave del desarrollo social.

Es precisamente en este contexto donde es posible realizar la localización de los ODS establecidos en la Agenda 2030, la cual constituye un plan de acción para salvaguardar a las personas, el planeta y la prosperidad (ONU, 2015). Esta directriz de desarrollo global involucra el compromiso de los 193 países miembros de la ONU, congregados en el fortalecimiento de la paz universal en un marco de libertad, inclusión e igualdad.

A nivel mundial la Agenda 2030 es una estrategia de los gobiernos para abatir los problemas de pobreza, desigualdad y deterioro ambiental del planeta. En el acuerdo firmado en septiembre de 2015, los estados pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se comprometieron a cumplir con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, los cuales buscan un desarrollo inclusivo cuyo eje central es la persona, lo cual implica el esfuerzo de los Estados, así como de los agentes sociales, entonces el planteamiento y ejecución de soluciones implica la participación de tres sectores clave, en un ambiente de gobernanza: el gobierno, la sociedad civil y las empresas.

A partir de los acuerdos establecidos en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible del planeta, los gobiernos municipales ejercen un rol importante en la consecución de los 17 ODS: fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género, agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico, industria, innovación e infraestructura, reducir la desigualdad en y entre los países, ciudades y comunidades sostenibles, producción y consumo responsables, adoptar medidas urgentes para combatir el cambio

climático y sus efectos, conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y los recursos marinos, vida de ecosistemas terrestres, promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas y alianzas para lograr los objetivos (ONU, 2020).

Precisamente en el último objetivo se evidencia la importancia del gobierno municipal como un actor clave para lograr los ODS, pues según Bebbington (2019) un número significativo de problemas priorizados por los ODS se experimentan a nivel local, básicamente los relacionados con la pobreza, el hambre, las precarias situaciones de salud y los servicios de sanidad, la educación de baja calidad, el acceso deficiente al agua limpia, las energías no sustentables, la desigualdad de género, las infraestructuras deficientes, los ecosistemas degradados y los casos de injusticia. Al respecto Martín (2019) menciona que 80 por ciento de las metas establecidas en la Agenda 2030 corresponden a las competencias de los gobiernos locales.

En la Resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 25 de septiembre de 2015, se reconoce que:

la gestión y el desarrollo sostenibles del medio urbano son fundamentales para la calidad de vida de nuestros pueblos. Trabajaremos con las autoridades y las comunidades locales para renovar y planificar nuestras ciudades y asentamientos humanos con miras a fomentar la cohesión comunitaria y la seguridad de las personas y estimular la innovación y el empleo (ONU, 2015, p. 10).

Uno de los retos estructurales de la agenda es la erradicación de la pobreza en todas sus manifestaciones, incluida la pobreza extrema, pues a partir de los diagnósticos realizados, erradicarla representa un desafío para el planeta y simultáneamente su reducción y eliminación es un requisito indispensable para lograr el desarrollo sostenible.

La Agenda 2030 rescata los Objetivos de Desarrollo del Milenio y plantea alcanzar los que no se han logrado, en un marco de gobernanza a nivel global, nacional y local. Uno de los ejes transversales de la agenda es garantizar los derechos humanos y alcanzar la igualdad de género, así como el empoderamiento de las mujeres y niñas. Bajo esta perspectiva, se buscó que los ODS y sus metas sean integrales e indivisibles, abarcando los tres pilares del desarrollo sostenible y

considerando cinco dimensiones fundamentales: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y la acción colectiva.

La importancia de aterrizar los ODS al nivel municipal radica en que la comunidad constituye el nivel de gobernanza más cercano a la vida cotidiana de la población, y ejerce poderes de gobierno sobre un ámbito dotado de identidad social. Es en el territorio local donde se experimentan los problemas que afectan a sus miembros, donde se pueden detonar los procesos de desarrollo y las escalas donde operan las fuerzas que lo generan (Bebbington, 2019).

En este contexto surge el término localización de la Agenda 2030; la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ, 2019) considera a esta acción como la inclusión de los ODS en los planes municipales de desarrollo, adaptando, implementando y monitoreando los 17 objetivos planteados en la Agenda 2030, en el contexto municipal.

El Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB, 2020, párr. 3) menciona que la localización de la agenda de desarrollo es:

un proceso de adaptación de la agenda global a las características y circunstancias de cada territorio, es consustancial con la necesidad de participación de los diferentes actores que componen una comunidad. Sin embargo, la forma en que se interrelacionan está muy determinada por las instituciones y cultura política de cada lugar.

Entonces el diseño de las políticas públicas derivadas de la Agenda 2030 depende de la estructura social, económica e institucional de cada municipio. En este proceso debe prevalecer un diálogo entre los diversos actores locales que interactúan cotidianamente en el territorio, entre ellos el gobierno municipal, las empresas, la sociedad civil organizada y los organismos no gubernamentales.

Al localizar los ODS es importante tomar en cuenta los contextos subnacionales, desde el establecimiento de los objetivos y metas, pues éstos deben ser factibles, hasta la determinación de los medios de implementación, previendo la disposición de recursos humanos, financieros y técnicos, y el establecimiento de un sistema de indicadores ad hoc para medir y monitorear el logro de los

Gobierno Municipal en Acción

objetivos planteados. Todos los ODS tienen metas que se relacionan directamente con las responsabilidades de los gobiernos locales, particularmente en la prestación de los servicios públicos (Global TaskForce, 2016).

El primer paso hacia la localización es la sensibilización, es decir el proceso mediante el cual el gobierno municipal como líder en el territorio brinda información a todos los actores locales sobre la importancia que tiene la adopción de la Agenda 2030, una vez informados se debe hacer énfasis en los beneficios que para el planeta y para los individuos tienen los ODS, promoviendo su interiorización en la sociedad para que los individuos comprendan su magnitud y sean partícipes en el establecimiento de los objetivos a nivel municipal.

Existen diversos beneficios que la localización brinda al municipio, mismos que el ayuntamiento debe difundir, entre ellos: garantizar el acceso de todas las personas a los bienes y servicios públicos municipales en igualdad de oportunidades; la planeación del desarrollo urbano con espacios públicos verdes y saludables para el esparcimiento y recreo de la población, la seguridad pública y una adecuada prestación de servicios; el enfoque hacia una alta calidad de vida, donde todos los miembros tengan aspiraciones y puedan alcanzarlas, atracción de inversiones y generación de empleos, promoviendo las riquezas culturales locales; la protección de los ecosistemas del municipio, con miras a conservar la biodiversidad y un ambiente saludable; construir un municipio resiliente, preparado para hacer frente a fenómenos naturales como sismos y huracanes por medio de la regulación de las construcciones, el ordenamiento territorial, y la protección civil; y el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales para el crecimiento regional equilibrado para la promoción del crecimiento económico (GIZ, 2019).

Para el caso concreto de los municipios oaxaqueños, la sensibilización debe incluir a los Consejos de Desarrollo Social Municipal, representantes de agencias, barrios, colonias, ejidos, núcleos rurales, rancherías, además de los comités de agua potable, de escuelas, asociaciones de prestadores de servicios, empresarios, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, entre otros.

El siguiente paso es promover la participación social de los distintos sectores, por medio de la incidencia política del ayuntamiento (GIZ, 2019 y Global TaskForce, 2016) a través de la apertura de canales de participación como foros, consultas, debates, talleres, asambleas comunitarias, asambleas de barrio, entre otros, de tal manera que los actores dispongan de los medios necesarios para externalizar sus opiniones acerca de la configuración de los ODS en el territorio local.

Posterior a la sensibilización y promoción de la participación, en un ambiente de gobernanza, se debe realizar la construcción de la Agenda Local, adaptando los ODS al contexto local, determinando la factibilidad de los mismos, de acuerdo a las atribuciones legales de los ayuntamientos y los recursos disponibles. Los ODS deben ser priorizados en un plan de acción concreto, es decir el plan municipal de desarrollo, en este orden de ideas, la planeación del desarrollo representa una acción imprescindible para el gobierno municipal, toda vez que tiene la responsabilidad constitucional- y ahora global- de velar por el bienestar de la sociedad a través de acciones y políticas públicas municipales encaminadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad.

Por medio de la planeación del desarrollo municipal se establecen las directrices generales para delinear el programa de gobierno y las políticas públicas, con el propósito de incrementar la calidad de vida y las capacidades de expansión de los habitantes del municipio, a través de la participación de los sectores público y privado, es así como a partir de la adopción de la Agenda 2030, la planeación en el municipio incluye la localización de los ODS.

En este proceso es importante identificar los datos del municipio en términos de desarrollo social, desarrollo humano, desarrollo económico y situación ambiental, en las bases de datos disponibles, este diagnóstico debe complementarse con la información que los propios actores locales suministran al proceso. Posteriormente se establecen claramente los objetivos de desarrollo municipal, cuidando que éstos se correspondan con los ODS, manteniendo una congruencia y concurrencia. Es necesaria en esta etapa la generación de un sistema de indicadores municipales, de tal manera que en el mediano y largo plazo permitan identificar el grado de avance de los ODS localizados.

Al término de esta etapa, el gobierno municipal deberá convocar a los actores del municipio a la revisión de los ODS establecidos, con el fin de identificar la correspondencia entre los problemas diagnosticados y los objetivos planteados.

El siguiente paso es la implementación del plan municipal de desarrollo, identificando claramente responsabilidades de los actores involucrados, es aquí donde los sectores que confluyen en el municipio se vuelven copartícipes en la consecución de los ODS, al asumir compromisos reales en la Agenda Local. Finalmente el monitoreo y la evaluación permitirá al gobierno local identificar los avances, en aras de contribuir a los ODS, realizando el establecimiento de planes de mejora para atender aquellos aspectos que así lo requieran.

La percepción ciudadana de los servicios públicos municipales en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca

Como un punto de partida para la localización de los ODS en el municipio mencionado se analizan en este apartado los resultados de la percepción ciudadana sobre la prestación de los servicios públicos en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, municipio semiurbano de la región Sierra Sur de Oaxaca, en la investigación realizada por Robles (2018), datos identificados a partir de la Encuesta de Satisfacción Ciudadana de los Servicios Públicos Municipales (INAFED, 2018).

Para el servicio de agua potable se identificó que el 66 por ciento de las viviendas lo consideró aceptable, mientras que el 34 por ciento lo visualizó como inaceptable. Se observa un porcentaje considerable de población que no está satisfecho con la prestación del servicio, lo que significa que el gobierno municipal debe atender esta situación a fin de reducir la brecha y mejorar el suministro y la calidad de agua potable.

Con respecto a la red de drenaje se encontró que el 87 por ciento de las personas encuestadas lo consideró aceptable, y el 13 por ciento no. En este sentido es necesario brindar el mantenimiento de la red y considerar su ampliación, sobre todo para las colonias de la periferia. Para el servicio de alcantarillado, el 79 por ciento lo

calificó como aceptable, el 19 por ciento lo percibe como inaceptable, y el 2 por ciento no contestó. Estos resultados evidencian también la importancia de atender este servicio, pues la orografía de la cabecera municipal la hace susceptible de inundaciones en época de lluvias.

En términos de calles, el 35 por ciento de la población estudiada lo consideró aceptable, mientras que el 65 por ciento lo percibieron como inaceptable, pues la mayoría de las calles de la cabecera están en pésimas condiciones, con baches, sin mantenimiento, sucias y con escasas señalizaciones.

Para el servicio de limpia se observó que solo es prestado al 35 por ciento de las viviendas encuestadas quienes lo consideran inaceptable, mientras que el 65 por ciento de los encuestados carece de este servicio. Esta percepción muestra la necesidad de mejorar este aspecto, ya que la basura es perceptible en las calles.

Sobre el servicio de recolección y limpia se observó que el 80 por ciento lo percibió como aceptable, mientras que el 20 por ciento lo calificó como inaceptable. En la periferia de la población el servicio de recolección es irregular e insuficiente. Este servicio significa una coparticipación de la población, al generar aproximadamente 12 toneladas de basura al día.

Respecto al servicio de alumbrado público, el 58 por ciento consideró que el servicio es aceptable, mientras que el 42 por ciento lo percibió como inaceptable. En diversas zonas de la ciudad se aprecian luminarias sin funcionar, no existe un mantenimiento constante del sistema de alumbrado público, situación que provoca otros problemas de inseguridad, pues en algunas calles sin iluminación son recurrentes los asaltos.

Para el servicio de panteones se encontró que el 40 por ciento lo percibió como aceptable, el 59 por ciento lo calificó como inaceptable, mientras que 1 por ciento no contestó. Este servicio se encuentra en condiciones no óptimas para su funcionamiento, pues carece de mantenimiento, iluminación y agua entubada. Sobre el servicio de mercados se observó que el 53 por ciento lo consideró aceptable, 46 por ciento lo calificó como inaceptable y 1 por ciento se abstuvo

de contestar. El tianguis representa una serie de problemas para la población, pues se asienta semanalmente de manera irregular en el centro de la ciudad, provocando problemas de tráfico y generación de basura.

Al servicio de parques y jardines, 55 por ciento de los encuestados lo percibió como inaceptable, el 44 por ciento como aceptable y 1 por ciento no contestó. Este servicio es deficiente en el municipio, pues fuera del jardín central, no existen áreas que fomenten la recreación física y la convivencia social en el municipio.

Se calculó el nivel de satisfacción ciudadana, realizando un promedio de los porcentajes aceptables, identificando un 0.60 de satisfacción ciudadana, esta puntuación de acuerdo con Herrera (2011), muestra que el gobierno municipal sólo se concreta a realizar algunas acciones básicas para la prestación de los servicios públicos.

Este nivel al oscilar en el rango de 0.52 - 0.68 se encuentra en un nivel de satisfacción ciudadana inaceptable. De esta manera se observa que el gobierno municipal debe reestructurar estrategias para mejorar la prestación de los servicios públicos municipales, ante ello por medio de la localización de los ODS el ayuntamiento puede plantear metas concretas para mejorar sus facultades en la prestación de los servicios que el marco legal le atribuye.

Localización de los ODS para la prestación de los servicios públicos municipales

A continuación, se presenta una serie de propuestas para localizar los ODS en el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, específicamente para mejorar la prestación de los servicios públicos municipales. En la tabla 1 se muestra la correspondencia entre las dimensiones de la Agenda 2030, los ODS y la localización. Se señalan los ODS localizados y las metas correspondientes, como una propuesta a la solución de las problemáticas de los servicios públicos municipales abordados en el apartado anterior.

Localización de los ODS para los servicios públicos municipales en Miahuatlán...

Tabla 1. Propuesta de localización de los ODS para mejorar los servicios públicos en Miahuatlán de Porfirio Díaz (parte 1 de 3).

Dimensiones de la Agenda 2030	Objetivos de Desarrollo Sostenible	Estrategia transversal	Metas
- Prosperidad - Paz	10. Reducción de las desigualdades 16. Paz, justicia e instituciones sólidas	Promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, procurando el desarrollo de los grupos vulnerables.	<ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento de los servicios de asistencia social en el Comité Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia. - Realización de campañas de salud sexual y reproductiva para jóvenes y adultos. - Establecimiento de estancias infantiles para el apoyo a madres solteras trabajadoras. - Talleres sobre emprendedurismo y formulación de proyectos productivos. - Fortalecimiento de los talleres impartidos en la Casa de la Cultura. - Establecimiento de un programa de becas educativas para niños y jóvenes en situación de pobreza.
- Alianzas - Paz	16. Paz, justicia e instituciones sólidas 17. Alianzas para lograr los objetivos	Promover un gobierno municipal eficaz y transparente, fortaleciendo las capacidades institucionales del ayuntamiento y de sus dependencias.	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de un programa de desarrollo institucional para el ayuntamiento y sus dependencias. - Formulación del plan municipal de desarrollo con enfoque de localización de los ODS. - Creación del Instituto Municipal de Planeación. - Establecimiento de convenios con organismos públicos y no gubernamentales para el financiamiento de los ODS y sus metas.
- Planeta	6. Agua limpia y saneamiento 11. Ciudades y comunidades sostenibles	Mejorar la calidad del agua que se proporciona a la población, a través del funcionamiento óptimo del sistema de agua entubada.	<ul style="list-style-type: none"> - Verificación del funcionamiento del 100% del sistema de agua. - Mantenimiento del sistema de agua. - Incremento de la cobertura del sistema de agua en la periferia de la ciudad. - Análisis periódicos de la calidad de agua distribuida (4 veces por año). - Implementación de sistemas de filtros para purificar el agua. - Establecimiento de obras de captación de agua pluvial. - Realización de campañas de concientización hacia la población para el uso responsable del agua. - Implementación de un programa de limpieza y protección del Río Miahuatlán..

Fuente: Elaboración propia.

Gobierno Municipal en Acción

Tabla 1. Propuesta de localización de los ODS para mejorar los servicios públicos en Miahuatlán de Porfirio Díaz (parte 2 de 3).

Dimensiones de la Agenda 2030	Objetivos de Desarrollo Sostenible	Estrategia transversal	Metas
- Planeta	3. Salud y bienestar 6. Agua limpia y saneamiento 11. Ciudades y comunidades sostenibles	Garantizar el acceso a servicios de saneamiento por medio de la cobertura y el mantenimiento del sistema de drenaje.	<ul style="list-style-type: none"> - Verificación del funcionamiento del 100% del sistema de drenaje. - Mantenimiento del sistema de drenaje. - Diagnóstico técnico sobre el funcionamiento de la planta tratadora de aguas residuales. - Implementación de un sistema de drenaje ecológico en la periferia de la ciudad. - Implementación de sanitarios ecológicos en las viviendas de la periferia de la ciudad. - Desazolve periódico del alcantarillado. - Construcción de alcantarillado en las áreas susceptibles de inundación.
- Prosperidad	11. Ciudades y comunidades sostenibles	Fortalecer la urbanización inclusiva y sostenible a través del mejoramiento de calles y la planeación urbana.	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño de un plan de desarrollo urbano para el municipio. - Implementación de un programa de bacheo y mantenimiento de las calles de la ciudad. - Diseño de un programa de movilidad urbana. - Implementación de un programa de ordenamiento territorial y ecológico. - Establecimiento de un programa de educación vial.
- Planeta - Prosperidad	11. Ciudades y comunidades sostenibles 12. Producción y consumo responsables 13. Acción por el clima	Mejorar la gestión de los desechos municipales a través de los servicios de limpia y recolección de desechos.	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación de la cobertura del servicio de limpia en la cabecera municipal. - Mejoramiento de las condiciones laborales del personal de limpia. - Rediseño de las rutas de recolección de desechos en la cabecera municipal. - Adquisición de unidades de recolección de desechos y equipamiento del personal. - Implementación de campañas de sensibilización para la reducción en la generación de desechos y modificación de patrones de consumo. - Implementación de un programa de limpieza y mantenimiento del panteón municipal. - Formulación del reglamento municipal de limpia, recolección de basura y mercados municipales. - Implementación de un programa de reducción de desechos en el tianguis. - Realización de consulta ciudadana para la reubicación del tianguis.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1. Propuesta de localización de los ODS para mejorar los servicios públicos en Miahuatlán de Porfirio Díaz (parte 3 de 3).

Dimensiones de la Agenda 2030	Objetivos de Desarrollo Sostenible	Estrategia transversal	Metas
- Prosperidad	7. Energía asequible y no contaminante 11. Ciudades y comunidades sostenibles	Garantizar el acceso a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos, mejorando la red de alumbrado público.	<ul style="list-style-type: none"> - Mantenimiento de la red de alumbrado público con infraestructura ecológica. - Ampliación de la cobertura de la red de alumbrado público en la periferia de la ciudad con infraestructuras ecológicas. - Implementación de infraestructuras ecológicas para luminarias en las calles del centro. - Identificación de fuentes de generación de energías limpias en el municipio para la implementación de proyectos. - Implementación de luminarias ecológicas en el panteón municipal.
- Personas - Prosperidad	3. Salud y bienestar 11. Ciudades y comunidades sostenibles	Reducir los riesgos para la salud física y emocional, por medio de la creación de espacios de esparcimiento y recreación.	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de un centro polideportivo. - Diseño de campañas de convivencia social y deportiva. - Fomento de actividades culturales en todas las colonias. - Construcción de parques en la periferia de la ciudad. - Implementación de campañas de reforestación en el área urbana. - Institucionalización de los programas municipales deportivos (fútbol, baloncesto, volibol, atletismo, ciclismo).

Fuente: Elaboración propia.

Esta propuesta de localización de los ODS para Miahuatlán de Porfirio Díaz, representa una alternativa ante la obligatoriedad que tiene el gobierno municipal al haber sido elegido en 2019 como uno de los diez municipios oaxaqueños que integrarán el Programa de Implementación de la Agenda 2030, convocados por el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (COPLADE). Para ello deberá implementarse en un ambiente de gobernanza entre la población, el gobierno local, las instituciones de educación, las empresas y organizaciones de la sociedad civil. Algunas de las metas no implican inversiones considerables de recursos financieros, se orientan más a la voluntad política, la responsabilidad social y cívica. La localización planteada representa solo un punto de partida que puede ser fortalecido con el punto de vista y opiniones de los actores involucrados.

Reflexiones finales

Los gobiernos municipales son líderes en los procesos de desarrollo en sus territorios, por ello deben contribuir de manera sustancial con la Agenda 2030, por medio de la localización de los ODS, es decir adoptando y adaptando éstos a la realidad municipal, a partir de los diagnósticos realizados y los recursos disponibles. La Agenda 2030 representa un esfuerzo de los Estados del mundo para resolver los problemas estructurales que enfrenta la humanidad, sin embargo, es en el ámbito local donde los ODS se pueden alcanzar de manera significativa, contribuyendo de manera directa al desarrollo humano, social y económico de las personas.

En este panorama los gobiernos municipales deben interiorizar la importancia de trabajar por medio de políticas públicas, acciones sociales e inversiones que contribuyan al abatimiento de la pobreza en todas sus dimensiones, el desempleo, los problemas de violencia y desigualdad de género, el calentamiento global y el deterioro ambiental.

La localización de los ODS no es solamente una manifestación de un futuro mejor, implica el compromiso de los sectores sociales, económicos y políticos a sumarse con acciones concretas y contraloría en su cumplimiento. Es por ello que localizando la Agenda 2030 en el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, se pretende contribuir específicamente en el mejoramiento de los servicios públicos municipales. Esta es una propuesta desde la academia para que la autoridad local incluya los ODS en el plan municipal de desarrollo.

Un punto posterior a desarrollar es el sistema de indicadores para medir el cumplimiento de los ODS, monitoreando las acciones propuestas para realizar un análisis objetivo sobre los aspectos que se están mejorando y aquellos que aún faltan por atenderse. En este sentido, con una planeación municipal enfocada a los ODS los ayuntamientos pueden aportar significativamente hacia el desarrollo integral de sus poblaciones, vigilando el compromiso, la acción y la participación de todos los actores de la arena local, para el incremento de la calidad de vida de las personas, como punto central de la Agenda 2030.

Referencias

- Argonauta, I., García, P., & Borja, C. (2017). Guía de los ODS para las organizaciones del Tercer Sector. Madrid: Fundación Vicente Ferrer.
- Bebbington, A. (2019). Organizaciones comunitarias que resuelven problemas comunitarios. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Böhm, L. (2007). Manual de planificación estratégica municipal. Buenos Aires: Redkas.
- Brena, E., & Bustamante, K. (2011). Estudio de Generación de Residuos Sólidos Urbanos. Miahuatlán de Porfirio Díaz. Ayuntamiento de Miahuatlán de Porfirio Díaz.
- CIDOB (2020). La localización de los ODS. CIDOB. Recuperado de: https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_ods_2015_2030/objetivos_de_desarrollo_sostenible_la_agenda_2030_del_compromiso_a_la_practica/la_localizacion_de_los_ods
- Colegio de México, COLMEX (2018). Desigualdades en México 2018. México: Colmex.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2018). Medición de la pobreza 2008 – 2018 en Oaxaca. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Oaxaca/Paginas/principal.aspx>
- Gesellschaft Für Internationale Zusammenarbeit , GIZ (2019). Agenda 2030 y Desarrollo Municipal. Guía para la Elaboración de Planes Municipales de Desarrollo Sostenible. Oaxaca: GIZ-COPLADE.
- Global TaskForce. (2016). Guía para la localización de los ODS: implementación y monitoreo subnacional. Global Taskforce of

Gobierno Municipal en Acción

local and regional governments. 2nd World Assembly towards Habitat III.

Gómez, M. (18 de diciembre de 2016). La pobreza y la lógica del descarte. *Crónica*. Recuperado de <http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1001175.html>

Herrera, H. (2011). *Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del estado de Michoacán*. México: INAP.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED. (2018). *Programa Agenda para el Desarrollo Municipal*. México: SEGOB - INAFED.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>

Martín, P. (22 de marzo de 2019). *Los Municipios ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Es público. Recuperado de <https://www.administracionpublica.com/los-municipios-ante-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

Martínez, S., Flamand, L., & Hernández, A. (2008). *Panorama del desarrollo municipal en México. Antecedentes, diseño y hallazgos del índice de desarrollo municipal básico. Gestión y política pública. Volumen XVII. Número 1. I semestre de 2008*.

Mcintyre, G. (1993). *Sustainable tourism development: Guide for local planners*. Madrid: Organización Mundial del Turismo.

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2011). *Desarrollo sostenible. Asamblea General de las Naciones Unidas, Presidente del 65° período de sesiones*. Recuperado de <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*. Nueva York: ONU.

- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2020). Objetivos de Desarrollo Sostenible. ONU. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Plan Municipal de Desarrollo 2014 – 2016. Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca. Gobierno Municipal.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2020). Desarrollo humano. PNUD. Recuperado de https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/povertyreduction/in_depth/desarrollo-humano.html
- Red Española. (21 de octubre de 2019). Empresas y organizaciones ante el ODS 10. Pacto Mundial. Recuperado de <https://www.pactomundial.org/2019/10/sector-privado-ante-ods-10/>
- Remacha, M. (2017). Empresa y objetivos de desarrollo sostenible. Cuadernos de la Cátedra CaixaBank de Responsabilidad Social Corporativa. Navarra: Universidad de Navarra.
- Rionda, J. (2005). Contextos del desarrollo regional en México. Guanajuato: Centro de investigaciones humanísticas, Universidad de Guanajuato.
- Robles, J. (2018). La satisfacción ciudadana de los servicios públicos municipales en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca a partir de la percepción del usuario. Tesis de Licenciatura en Administración Municipal. Universidad de la Sierra Sur.
- Rosas, F. (15 de agosto de 2019). México con suficientes policías de acuerdo con estándar de ONU. El Heraldo de México. Recuperado de <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/mexico-con-suficientes-policias-de-acuerdo-con-estandar-de-onu-%EF%BB%BF/>
- Ruiz, P. (1 de mayo de 2012). Los grandes problemas actuales de México. Este País, Tendencias y Opiniones. Recuperado de <https://archivo.estepais.com/site/2012/los-grandes-problemas-actuales-de-mexico/>

Gobierno Municipal en Acción

Sen, A. (2001). *El desarrollo como libertad*. Nueva York: Knopf.

Sunkel, O. (1980). *La integración entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente. Estilo de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

United Nation Developmente Program, UNDP (1990). *Reporte de desarrollo humano. Concepto y medición del desarrollo humano*. Nueva York: UNDP.

Vazquez, A. (2005). *La industria de pequeña escala en zonas rurales. La experiencia española desde principios del siglo*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vergara, C., & Ortíz, D. (2016). *Desarrollo sostenible: enfoques desde las ciencias económicas*. *Apuntes del CENES*. Volumen 35. Número. 62. Julio-diciembre 2016. Pp. 15-52.

Capítulo 3

Bioinformática y genómica: Reflexiones para su posible uso a nivel municipal en Miahuatlán de Porfirio Díaz

*Diana Laura Ramírez Rojas¹, Óscar David Valencia López,
Christian Arturo Cruz Meléndez²*

Resumen

Derivado de la pandemia ocasionada por el COVID-19 en el año 2020 el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz de Oaxaca no estaba preparado para responder en varios frentes, uno de ellos el de la rama de la salud. Lo anterior, derivado de un marcado atraso en el uso y manejo de la bioinformática y la genómica, pues no existe a nivel municipal en algún proyecto vinculado al genoma humano. La presente reflexión propone impulsar el uso de las tecnologías de la información y comunicación a nivel municipal para lograr nuevos descubrimientos que permitan agilizar los procesos de investigación en las ramas de la salud.

El presente ensayo se estructura de una revisión documental de los antecedentes de la bioinformática y la genómica, además se desarrollan conceptos de cada uno de ellos, donde se presentan cada uno de estos términos para tener una comprensión del estudio, así también se realiza una comparación donde se muestra los avances que se han tenido en México. Posteriormente se menciona la influencia de la bioinformática ante la pandemia del coronavirus (COVID-19) que se vive en la actualidad. Finalmente, se analizan aspectos que repercuten y que son de interés para futuros escenarios posibles.

1 Egresada de la Maestría en Gobierno Electrónico de la Universidad de la Sierra Sur, División de Estudios de Posgrado.

2 Profesores-Investigadores de la Universidad de la Sierra Sur, Instituto de Estudios Municipales.

Palabras claves: bioinformática, genómica, municipio.

Abstract

Derived from the pandemic caused by COVID-19 in 2020 the municipality of Miahuatlán de Porfirio Díaz, in Oaxaca was not prepared to respond on several fronts, one of them from the health branch. The foregoing, derived from a marked delay in the use and management of bioinformatics and genomics, since it does not exist at the municipal level in any project related to the human genome. The present reflection proposes to promote the use of information and communication technologies at the municipal level to achieve new discoveries that speed up the research processes in the branches of health.

The present essay is structured by a documentary review of the antecedents of bioinformatics and genomics, in addition concepts of each of them are developed, where each of these terms are presented to have an understanding of the study, as well as a comparison where the progress that has been made in Mexico is shown. Subsequently, the influence of bioinformatics in the face of the coronavirus pandemic (COVID-19) that is currently being experienced is mentioned. Finally, aspects that impact and are of interest for possible future scenarios are analyzed.

Keywords: bioinformatics, genomics, municipality.

Introducción

La problemática que presenta este estudio se basa sobre el Estado Mexicano el cual no cuenta con los recursos humanos, económicos y tecnológicos para enfrentar esta pandemia que se está viviendo en la actualidad, un ejemplo es no encontrar la cura de esta enfermedad, por lo que día a día aumentan el número de casos positivos en los estados, principalmente la Ciudad de México. Sin embargo, se están realizando investigaciones referentes al COVID-19 para su control, debido a que no estamos preparados, en el que la sociedad es incrédula y carece de información.

El objetivo de este estudio es conocer la importancia de la bioinformática y la genómica en el área de la salud desde sus inicios, en los tiempos del COVID-19, específicamente en el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz en la cual se ha visto afectada durante la pandemia, esto se visualiza en el número de contagios y muertos. En conclusión, las tecnologías de la información y comunicación juegan un papel relevante en este tema, debido a que través de la información que presentan los gobernantes, los ciudadanos están informados, además de crear bases de datos con los números de casos positivos, negativos, sospechosos y defunciones, con el fin de conocer el desarrollo de la pandemia en los diferentes estados de la República. Por otro lado, la genómica es un factor indispensable en la salud, en este caso se requiere la ayuda de la bioinformática, por la relación establecida, principalmente en el estudio de los genes del ser humano y de las enfermedades existentes.

Importancia de la Bioinformática para el contexto municipal de Miahuatlán de Porfirio Díaz

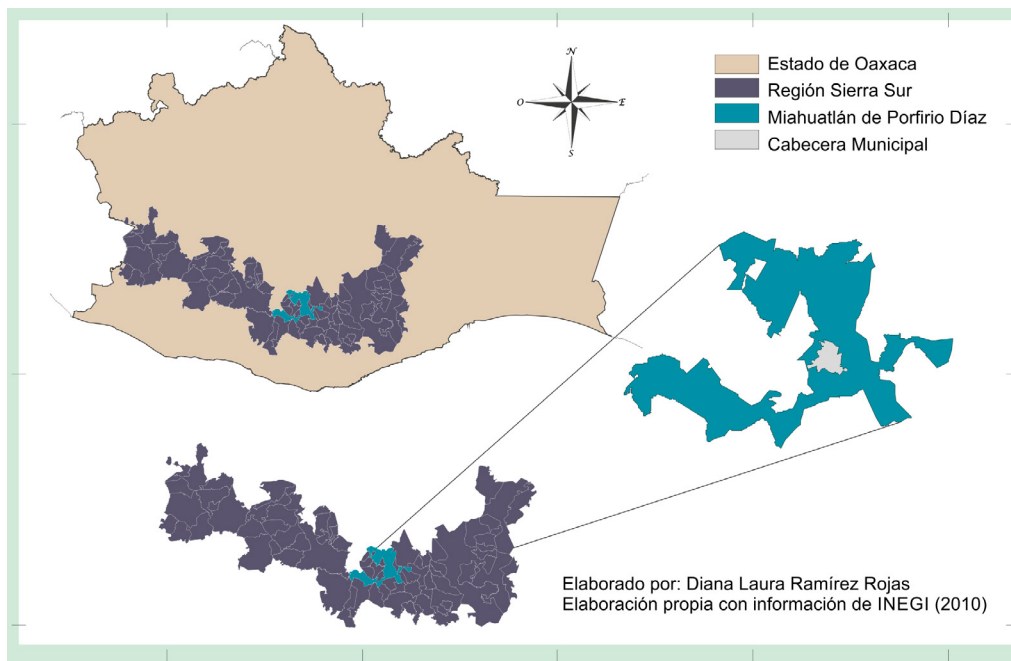
Como punto de partida, una de las pioneras de la bioinformática es Margaret Oakley Dayhoff, quien debido a sus avances, en los años ochenta se empieza a conocer el término bioinformática. Actualmente, la bioinformática es la disciplina que resulta de la aplicación del ordenador, así como las teorías, métodos y procedimientos que le son propios, al ámbito de las Ciencias de la vida (Lahoz, 2004, p. 24).

Para Garza, Martínez y Silva (2009) expresan que la bioinformática es un campo de la ciencia donde confluyen varias disciplinas: biología, computación y tecnología de la información y tiene como objetivo crear bases de datos públicas de libre acceso, crear investigación en biología computacional, desarrollar programas para análisis de secuencias y difundir la información biomédica (p. 6). Como bien afirmaron dichos autores, la bioinformática es conocida por la utilización de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), sean software y hardware, donde se ha visto aplicado en la salud, principalmente en la genómica, uno de los proyectos que cobró auge fue el proyecto del genoma humano.

Gobierno Municipal en Acción

En lo que respecta a Miahuatlán de Porfirio Díaz, es uno de los 570 municipios que conforma el estado de Oaxaca, ubicado en una de las ocho regiones principalmente en la región de la Sierra Sur, el municipio es relevante por ser cabecera distrital, además de que tiene un número significativo de habitantes, de acuerdo con el Censo Nacional (2020) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) este municipio tiene 50, 375 habitantes. A continuación, en la figura 1 refleja un mapa en el que ilustra el estado, región, municipio y distrito de Miahuatlán.

Figura 1. Macro y micro localización de Miahuatlán de Porfirio Díaz.



Fuente: Elaboración propia utilizando el programa Mapa Digital y Arc View.

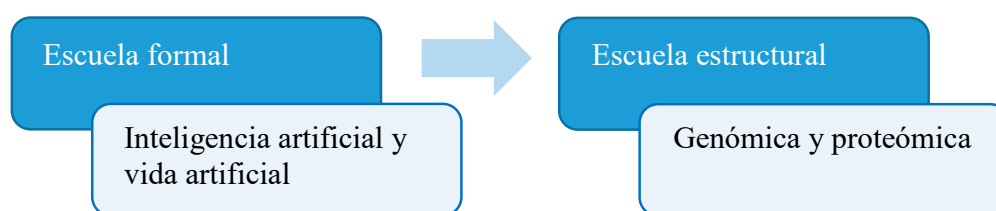
En el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz se cuenta con la presencia de la Universidad de la Sierra Sur (UNSI), existiendo la posibilidad a futuro de impulsar la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la biología molecular a la resolución de problemas de orden biológico, puesto que existe el Instituto de Investigación sobre la Salud Pública (IISSP) creado en el año 2011 para contribuir con las necesidades de investigación local.

En dicha institución académica se han realizado investigaciones por parte de los estudiantes de la Maestría en Salud Pública, por lo que se cuenta con un laboratorio equipado de utensilios y herramientas para sus experimentos, tales como las ratas, en la cual la bioinformática y la genómica han estado presentes en estos estudios, así como de aquellos que están en procesos y los que en un futuro se estarán llevando a cabo. No obstante, en la universidad se ha incorporado la licenciatura de medicina y la existente licenciatura de enfermería, motivo por lo que se cuenta con una equipada clínica robotizada, para la realización de las prácticas de los estudiantes.

En la actualidad constantemente se crean programas que refinan las búsquedas en bases de datos biológicas o que permiten identificar la estructura molecular de forma gráfica a partir de la información presente en una base de datos de proteínas, carbohidratos o lípidos; o reconocer la composición de un gen en una especie animal o vegetal, todo esto es el aporte de la interacción entre el conocimiento de la biología y la informática reunidos en una conocida como bioinformática (Arcila, 2006, p. 2). Así también, la bioinformática es el uso de las matemáticas y de las técnicas informáticas para resolver problemas biológicos, normalmente creando o usando programas informáticos, modelos matemáticos o ambos. Una de las principales aplicaciones de la bioinformática es la simulación, la minería de datos (data mining) y el análisis de los datos obtenidos en los proyectos genoma o el proteoma.

Cabe mencionar, que existen dos principales escuelas, tendencias o enfoques que representan hoy en día a la bioinformática:

Figura 2. Escuelas de la bioinformática.



Fuente: Elaboración propia con base en Lahoz (2004).

Del mismo modo, Mendieta (2019) menciona que la bioinformática es una derivación de las ciencias computacionales, involucrando elementos biológicos, químicos, bioquímicos, estadísticos y matemáticos que están enfocados al análisis de secuencias de ácidos nucleicos y proteínas. Al pasar de los años se han ido incrementando los estudios sobre los organismos, genomas, genes, mutaciones, donde se han utilizado las TIC para nuevos experimentos y que han dado resultados concretos.

Derivado de la importancia de la investigación y desarrollo de herramientas útiles para llegar a comprender el flujo de la información biológica desde los genes pasando por estructuras moleculares, la función bioquímica, la conducta biológica y la influencia en las enfermedades y la salud, se sugiere la búsqueda de inversiones que atraigan el desarrollo tecnológico de la bioinformática al municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz. El ejemplo de Julio Collado, quien fue estudiante de la Universidad Nacional Autónoma de México, fue pionero e impulsor de la bioinformática y genómica en México, incorporándose en la UNAM en 1992 y siendo el primer investigador dedicado a la bioinformática en nuestro país, dentro de sus logros fue el reconocimiento en el año 2000 de su laboratorio como el Nodo Nacional de Bioinformática dentro de la agrupación internacional EMBNET. Logrando publicar el primer genoma completo secuenciado en nuestro país, el de la bacteria *Rhizobium etli* fijadora de nitrógeno. A partir de ello dio inicio la participación de México en la Genómica, provocando, provocando la creación de la Licenciatura en Ciencia Genómicas (2003) y la gestación del Centro de Ciencias Genómicas (2005).

En estos tiempos se genera información de una manera rápida, en la cual se han hecho múltiples registros haciendo uso de las computadoras para crear bases de datos y así analizar la información que se encuentra en ella, esto se viene dando en todas las áreas, principalmente en la salud, se refleja cuando los seres humanos se realizan unos estudios o análisis clínicos, los cuales requieren del campo de la bioinformática. Los grandes avances en métodos de secuenciación de DNA, genomas y proteomas han contribuido al desarrollo de biología computacional como una herramienta que no permite analizar la enorme cantidad de información que se está generando.

Campo de estudio de la genómica

La genómica surge con el desarrollo de técnicas de biología molecular que permiten la secuenciación de genomas completos, lo que supone el análisis del contenido de genes de un microorganismo como el caso de las bacterias (Garza, Martínez y Silva, 2009, p. 3).

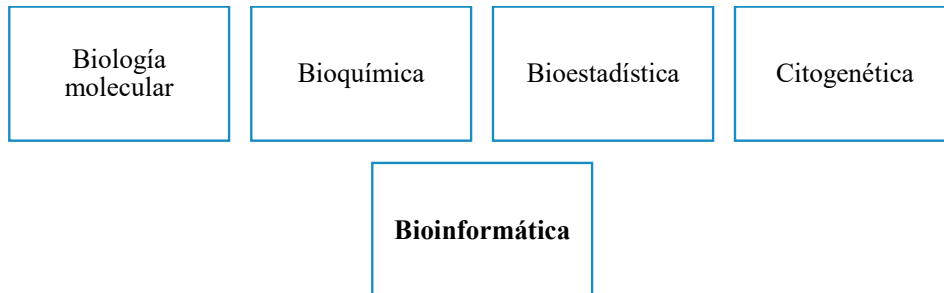
Como segundo lugar, es importante conocer el término genómica, es por ello que Lahoz, (2004) determina que representa la rama o especialidad de la bioinformática que resulta de la aplicación de los sistemas computacionales al estudio de material genético presente en los cromosomas de los seres vivos (p. 26).

Sin embargo, Cervantes (2003) expresa que es el campo o área de la genética que se encarga de los estudios estructurales y funcionales del genoma. La genómica comprende varios aspectos relacionados con la biología celular y molecular como: los diferentes tipos de mapas genéticos, la secuencia de los ácidos nucleicos, el ensamblado, almacenamiento y manejo de los datos (bioinformática), la identificación de genes (genómica estructural), el análisis de su función (genómica funcional), la evolución de los genomas (genómica comparativa) y otras áreas interdisciplinarias relacionadas con la amplia variedad de los genomas en los diferentes organismos (p. 3).

La genómica es una ciencia que se enfoca al estudio de los genomas, así como los genes que contienen, sus funciones, las interacciones entre ellos y con los factores ambientales. La genómica va más allá de la simple descripción de los genes, para incluir la funcionalidad de las proteínas, que producen, sus interacciones, las maneras en que unos genes regulan la transcripción de otros y la descripción de circuitos complejos de interacciones, con un mejor entendimiento de las células y los organismos.

Hay que tomar en cuenta que esta ciencia está integrada por áreas de la biología y que de alguna manera están interrelacionadas entre ellas como:

Figura 3. Áreas de la biología que conforman la genómica.



Fuente: Elaboración propia con base en Alcalde (2015).

El campo de estudio es amplio, pues se estudia el genoma de los seres vivos, con el objetivo de catalogar todos los genes que tiene un organismo, estudiar la organización y estructura de cada uno de ellos, así como descubrir la función, los mecanismos implicados en la regulación de la expresión y el modo en que unos genes interactúan con otros.

El Contexto de la pandemia del COVID-19

En diciembre de 2019, en la localidad china de Wuhan se desata una epidemia de un virus letal que ya había dado signos de su presencia en el último trimestre de 2019. China enferma y el mundo observa el creciente nivel de contagio de una enfermedad que dos meses después se instaló con fuerza en Italia y luego, en España con una capacidad de contagio veloz.

A nivel internacional, la Organización Mundial de la Salud declara una pandemia por el coronavirus (COVID-19) que tuvo origen en el “municipio” de Wuhan, China, donde el Consejo General de Colegios Farmacéuticos a través de su informe técnico menciona que:

“Constituye un amplio grupo de virus que se encuadran taxonómicamente en la subfamilia Coronavirinae dentro de la familia Coronaviridae (order Nidovirales); se designan bajo el término coronavirus todas las especies pertenecientes a los géneros Alphacoronavirus, Betacoronavirus, Gammacoronavirus y Deltacoronavirus” (2020, p. 2).

Además, la Secretaría de Salud denomina al Coronavirus como una familia de virus que causan enfermedades (desde el resfriado común hasta enfermedades respiratorias más graves) y circulan entre humanos y animales (en México no se han presentado casos en estos últimos, pero en otros países sí). Teniendo en cuenta, que los síntomas que presentan los seres humanos con esta enfermedad son los siguientes: tos, fiebre, dolor de cabeza, dificultad de respirar, dolor o ardor de garganta, escurrimiento nasal, ojos rojos y dolores en músculos o articulaciones. Hay que mencionar también, que las personas que presentan mayor riesgo de contagiarse son aquellas que viven con enfermedades como la hipertensión o diabetes, mujeres embarazadas, adultos mayores, así como los menores de cinco años y personas que viven con cáncer o VIH, esto no quiere decir que los seres humanos que no presenten estas enfermedades mencionadas están exentos de contraer el Coronavirus.

Para ser más específicos, el COVID-19 se trasmite a través de una persona que se encuentre infectada, por medio de gotículas que expulsa un enfermo al toser y estornudar, asimismo al tocar o estrechar la mano de una persona enferma, un objeto o superficie contaminada con el virus para posteriormente llevarse las manos sucias a la boca, nariz u ojos. En realidad, no existe medicamento que cure el coronavirus, solo para aliviar los síntomas que generan e incluso solo lo llegan a controlar, debido a que el COVID-19 es un virus nuevo, en el que se están realizando múltiples estudios para su cura total. En la mayor parte de los casos, la enfermedad llega a ser grave y mortal. En realidad, los casos de coronavirus están aumentando en el país Mexicano, por lo que en la actualidad han rebasado más de los 120, 000 casos positivos, a continuación se presenta los datos concretos correspondientes a la fecha 10 de junio de 2020.

Tabla 1. Número de personas relacionadas al COVID-19 en México.

Confirmados	Negativos	Sospechosos
129,184	186,570	53,608
Defunciones	Recuperados	Activos
15,357	94,733	19,897

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaria de Salud (2020).

Gobierno Municipal en Acción

En lo que respecta a nivel estatal se muestra la información de los 32 estados que presenta la Dirección General de Epidemiología a diario, por lo que es sorprendente visualizar como las cifras van aumentando en cada uno de los estados.

Tabla 2. Número de casos vinculados al COVID-19 en los 32 estados mexicanos.

Estados	Casos positivos	Casos negativos	Casos sospechosos	Defunciones
1. Ciudad de México	33, 173	38, 371	9, 659	4, 106
2. Aguascalientes	1, 251	4, 089	372	59
3. Baja California	6, 436	3, 742	968	1, 387
4. Baja California Sur	869	1, 905	161	47
5. Campeche	848	1, 205	231	116
6. Chiapas	2, 868	1, 679	566	693
7. Chihuahua	2, 073	2, 443	1, 522	416
8. Coahuila	1, 658	7, 245	4, 569	105
9. Colima	240	549	77	34
10. Durango	724	2, 560	645	56
11. Guanajuato	2, 936	12, 348	1, 587	159
12. Guerrero	2, 887	2, 144	1, 475	477
13. Hidalgo	2, 460	2, 053	337	430
14. Jalisco	3, 309	12, 280	1, 705	284
15. México	20, 723	23, 130	8, 928	1, 761
16. Michoacán de Ocampo	2, 971	5, 558	1, 501	257
17. Morelos	1, 715	1, 574	259	319
18. Nayarit	870	1, 290	128	96
19. Nuevo León	2, 121	13, 326	4, 000	136
20. Oaxaca	2, 452	2, 051	922	266
21. Puebla	4, 742	5, 932	2, 414	667
22. Querétaro Arteaga	1, 307	1, 868	220	170
23. Quintana Roo	2, 283	1, 772	245	448
24. San Luis Potosí	1, 424	4, 407	573	83
25. Sinaloa	5, 062	3, 902	1, 637	800
26. Sonora	3, 376	3, 190	3, 327	216
27. Tabasco	5, 949	6, 566	1, 286	693
28. Tamaulipas	2, 506	8, 049	1, 601	174
29. Tlaxcala	1, 492	2, 367	435	204
30. Veracruz	5, 751	4, 083	1, 706	870
31. Yucatán	2, 285	3, 419	383	225
32. Zacatecas	423	1, 473	169	53

Fuente: Elaboración propia con información de la Plataforma SISVER, SINAVE, DGE, SSA. en Dirección General de Epidemiología (2020).

La entidad federativa con mayor número de contagios confirmados de Coronavirus es Ciudad de México con 33, 173 casos positivos y aquel estado con menor número es Colima con 240 casos positivos, es redundante contrastar los números, ya que reflejan las diferencias en los casos positivos, negativos, sospechosos y defunciones, ver tabla 2 en la siguiente página.

La propagación del virus en los estados de la república mexicana es disperso, ya que la situación varía de acuerdo a su contexto, debido a las condiciones que presentan, dado a que los resultados presentados en la tabla 2 muestran a los estados con mayor número de población como la ciudad de México y el estado de México, así también influye la infraestructura en el sector de la salud. Sin embargo, se debe de tener un control de los casos del COVID-19 en el país, esto para ver la evolución a nivel nacional y estatal así como prever la tendencia a futuro. Los datos son actualizados a diario y las condiciones que las generan son múltiples, ya que existen enfermedades no curativas o degenerativas, así como los grupos vulnerables como niños y adultos mayores.

Como bien se mencionó anteriormente, dicha pandemia afecta directamente a las personas que sufren enfermedades crónicas como hipertensión, obesidad, diabetes entre otros, por lo que se muestran los porcentajes correspondientes que padecen de COVID-19, esto explica que existen otras enfermedades que hoy en día no se logran reducir los números de enfermos, además cada vez crecen los índices, en el que médicos, científicos e investigadores buscan la cura de estas enfermedades.

Tabla 3. Porcentajes confirmadas de COVID-19 en la población de alto riesgo.

Hipertensión	Obesidad	Diabetes	Tabaquismo
20.39%	20.10%	16.85%	8.13%

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaria de Salud (2020).

Gobierno Municipal en Acción

A nivel municipal, Miahuatlán de Porfirio Díaz es uno de los municipios que ha tenido la presencia del Coronavirus, por lo que se realiza un recuento de los casos: el primer caso sospechoso que se reportó a la Secretaría de Salud Federal el 14 de mayo de 2020, al día siguiente se confirmó el caso positivo de COVID-19, más dos casos sospechosos. Para el 16 de mayo se confirmó dos casos más sin tener casos sospechosos, posteriormente el 17 de mayo se confirmaron dos nuevos casos, la cual provocó que el gobierno municipal tomara acciones como la de cerrar el acceso al jardín municipal, teniendo en cuenta un total de tres personas enfermas y en las que el virus se encuentra activo. El día 18 de mayo se registró otro caso sospechoso de COVID-19 siendo un hombre de entre 50 y 54 años de edad, la cual tiene diabetes, por lo que se llegó a confirmar al día siguiente el caso (19 de mayo), además se registraron dos nuevos casos sospechosos.

Con relación al párrafo anterior, el 20 de mayo se llegó a confirmar el quinto caso de COVID-19, en el que se tuvo un sospechoso que permaneció sin ser confirmado, no obstante el municipio se mantuvo a cinco casos activos, dado a que el caso sospechoso siguió sin ser confirmado, por lo que se sumó uno más en ese día. En contraste, el 22 de mayo se sumaron seis casos positivos de COVID-19 con dos sospechosos, en el que uno se recuperó, dado a que el 23 de mayo se mantuvieron los seis casos, con excepción de dos casos recuperados, lo que correspondía a cuatro activos que estaban sufriendo la enfermedad. Sin embargo, el 24 de mayo no hubo aumento en las cifras, al contrario se reportaron tres casos recuperados, esto significó que solamente tres estaban activos, a diferencia del 25 de mayo donde se sumó un nuevo caso sospechoso, de este modo sumaron tres casos pendientes por confirmar.

Asimismo, el 26 de mayo se mantuvo con seis casos confirmados, donde dos personas eran sospechosas, mientras un paciente dio negativo a la prueba, por lo que se reportó cuatro casos recuperados y dos activos. Lamentablemente el 27 de mayo se registró la primera muerte por COVID-19, esta información fue publicada por la página oficial del gobierno municipal, además de un nuevo caso confirmado, por lo que fue un total de siete acumulados, de estos cuatro se recuperaron y tres estuvieron activos. Para el 28 de mayo se reportó un nuevo caso sospechoso y éstos sumaron cuatro, en total hubieron

siete casos confirmados de COVID-19 (acumulados); de estos, cuatro se reportaron como recuperados y tres con la enfermedad, haciendo énfasis que dos casos dieron negativo a la prueba. No obstante, el 29 de mayo se reportó la segunda muerte en la ciudad de Miahuatlán de Porfirio Díaz, así como el aumento de los casos sospechosos, aunque el 30 de mayo sumó a ocho casos acumulados; en la que dos eran activos, cuatro recuperados y dos defunciones.

El 31 de mayo su sumó un nuevo caso y dos defunciones, así como cinco casos sospechosos que estuvieron en la espera de los resultados de su prueba, para el 01 de junio se sumó un nuevo caso, en lo que llegó a los diez casos acumulados distribuidos así: tres activos, cinco recuperados y dos muertes, así también el 02 de junio se mantuvo con diez casos divididos así: dos activos, cinco recuperados, tres muertes y cinco sospechosos. Sin embargo, el 03 de junio se sumó un nuevo contagio, por lo que llegó a los once casos acumulados, distribuidos así: dos activos, seis recuperados, tres muertes y tres sospechosos. Cabe señalar, que para el 04 de junio hubo un caso más de COVID-19, siendo un total de doce acumulados, distribuidos así: tres activos, seis recuperados, tres muertes y tres casos sospechosos, sin novedad de aumentos el 05 de junio permanece con doce acumulados distribuidos así: dos activos, siete recuperados, tres muertes y tres casos sospechosos.

Con la novedad, de que el 08 de junio se habían recuperado los enfermos, sin embargo, se reportó cinco casos sospechosos, por lo que el 09 de junio se confirmó un nuevo caso de COVID-19 aunque fue considerado como los recuperados, por lo que el número de activos se mantuvo en cero, en ese mismo día se sumó a seis casos sospechosos. Actualmente, a la fecha 10 de junio de 2020, en el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz se presenta un nuevo contagio y se sumó a trece casos acumulados distribuidos así: uno activo, nueve recuperados, tres defunciones y cinco casos sospechosos. De manera que ha habido un retroceso en cuanto al número de personas activas con esta enfermedad, para el caso del estado de Oaxaca se esta cargando información diaria en el portal de la Secretaría de Salud, es por ello que se debe tener en cuenta el uso de la bioinformática en esta pandemia, principalmente en las bases de datos que se encuentran disponibles en los portales de gobierno.

La bioinformática actual es uno de los pilares del estudio de los sistemas vivos desde el punto de vista sistémico y se conoce también como “biología de sistemas”. En las ciencias de la salud comienza a revelarse su utilidad de forma paulatina. Existen en las bases de datos públicas una gran cantidad de secuencias de individuos y patógenos que pueden utilizar los investigadores en su tarea de dilucidar mecanismos moleculares de enfermedad. De igual modo, se ha observado un gran avance en la caracterización de la variabilidad genética en seres humanos y en la forma en que esta variabilidad se vincula con determinados riesgos de enfermedades.

En lo que respecta, Carro (2020) señala que la bioinformática es indispensable debido a que puede acelerar la búsqueda y validación de nuevos tratamientos para prevenir o curar el COVID-19, en otras palabras la bioinformática se encuentra en proceso de descubrimientos científicos, principalmente relacionados con el cáncer y con la búsqueda de nuevos genes que expliquen diferentes patologías, no obstante la actual pandemia está mostrando otra cara muy importante de esta área de conocimiento, tales como la de acelerar la búsqueda y validación de nuevos tratamientos que ayuden a prevenir o curar el COVID-19, debido a la necesidad de frenar los contagios y las muertes a nivel mundial, para después reactivar los procesos sociales, económicos y educativos que se han visto afectados con la pandemia.

Conviene recalcar, que el sector farmacéutico puede beneficiarse de las nuevas técnicas bioinformáticas desarrolladas en los diferentes países. A nivel mundial se está generando una base de conocimiento sobre el virus basado en la bioinformática ante esta situación actual, disponer del genoma mediante las muestras del virus que causan el COVID-19 para su comparación, estudio y así conocer su evolución. Por otro lado, existe una estrecha relación entre las diferentes muestras obtenidas a través del mundo con el fin de curar dicha enfermedad. Es en este punto donde la bioinformática abre sus nuevos horizontes para las técnicas tradicionales con el afán de desarrollar fármacos o vacunas que aporten en la fórmula que alivie esta enfermedad.

Hoy en día, los expertos se encuentran analizando el genoma del virus para entender cómo funciona su ADN, sus mutaciones, de esta manera se puede reconstruir la cadena de contagios durante su

trayectoria, la evolución del genoma del virus en el espacio y en el tiempo, así como el análisis de sus proteínas.

Es importante mencionar, que la bioinformática desempeña un papel fundamental, por una parte en el desarrollo de mejorar sistemas de monitoreo para prevenir y controlar efectivamente la propagación del virus, así como contribuir a la evaluación de la dinámica social. Por otra parte, en la detección e identificación de moléculas que podrían funcionar contra el virus, utilizando técnicas avanzadas de modelado y computación.

La bioinformática “se fundamenta en la aplicación de programas de cómputo, basados principalmente en métodos de algoritmos matemáticos que ofrecen información relevante al estudio de agentes infecciosos desde el punto de vista genético, evolución, propiedades antigénicas” etcétera (Ramírez, Meléndez, Sánchez y Cervantes, 2010, p. 5).

Las entidades que participan en la investigación clínica y la búsqueda de la vacuna contra el COVID-19, están utilizando la bioinformática para identificar posibles terapias y medicamentos que pueden bloquear el ingreso del coronavirus a las células o atenuar la expresión génica inducidos por los virus y así mitigar los síntomas. Por tanto, la bioinformática permite tomar grandes cantidades de muestras de pacientes enfermos y recuperados, provenientes de diferentes países o de diferentes hospitales; incluso permite tomar información sobre el mismo virus y utilizarla para desarrollar tratamientos específicos contra la COVID-19 (Vega, 2020).

Escenarios futuros de la bioinformática y genómica

Martínez (2018), describe uno de los grandes retos que presenta la bioinformática actual, se encuentra el desciframiento de la función de todos aquellos genes y proteínas predichos a partir de los genomas. En el campo de las enfermedades transmitidas por vectores, la genómica comparativa de los diferentes vectores hará posible la identificación de los determinantes de la transmisión vectorial y además proveerá una base amplia y sólida para el mapeo.

Con los avances tecnológicos se piensa que se podrán desarrollar anticuerpos y fármacos que sean efectivos para la curación de los seres humanos. Cabe mencionar, que sin duda los investigadores están haciendo sus aportes respectivos al tema en la cual presentan sus datos valiosos o resultados obtenidos de sus investigaciones, sean experimentales con ratas, monos u otros animales, que a su paso dejan antecedentes para futuros estudios. La bioinformática es clave para predecir, diagnosticar e incluso encontrar un mejor tratamiento para las enfermedades existentes y aquellas que están por aparecer.

La bioinformática es clave en la genómica, por lo que se encomienda al municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz fungir como previsor e impulsor de futuros escenarios donde se provea apoyo y ayuda a los investigadores, a entender la interacción de los genes entre sí y con el entorno, así como conectar y comparar miles y próximamente millones de genomas, donde permitirá impulsar descubrimientos médicos.

Conclusiones

Se concluye que la genómica ha ido evolucionando en los últimos años desde que se inició el proyecto del genoma humano, dado a que permitió nuevos estudios relacionados al avance progresivo sobre diversas enfermedades tales como las “degenerativas” en la población mundial, por ejemplo el Alzheimer, enfermedades comprobadas como afectadas por factores ambientales como el cáncer o diabetes o enfermedades de resistencia a los fármacos como la tuberculosis han dado pie al inicio de una carrera por la cura de estas afecciones.

Para Miahuatlán de Porfirio Díaz en el mes de junio de 2020 había presentado 13 casos confirmados de contagio de COVID-19, con 3 fallecimientos confirmados hasta dicho mes, sin embargo no existe fecha de terminación de esta pandemia, debido a que cada día aumentan los contagios y muertes a nivel mundial. Ahora que el municipio está enfrentado a la pandemia a nivel local, se entiende la importancia de impulsar el establecimiento de laboratorios especializados y sofisticados, así como de equipar a los laboratorios existentes con la mejor tecnología posible, para reducir las enfermedades, además de

realizar nuevos descubrimientos que contribuyan al desarrollo de posibles vacunas para aliviar dicha enfermedad.

No obstante, los gobiernos a nivel local, estatal y federal siguen enfrentando múltiples problemas que afecta en el impulso y desarrollo de la genómica e investigaciones relacionadas con el uso de las TIC en el sector de la salud. Problemas como la falta de voluntad e interés por parte del gobierno, escasa inversión en el sector de TIC en la salud, así como altos niveles de corrupción, por lo que los constantes desvíos de recursos económicos han dejado sin inversión efectiva al área de la salud. Cabe señalar, como recomendación el buscar impulsar a nivel municipal la inversión privada en el área de la salud para estar prevenidos ante una pandemia como la que se vive hoy en día por el coronavirus (COVID-19).

Por tanto, se carece de solvencia económica (inversión) por parte del municipio o universidades que tienen líneas de investigación en el área de la salud para la realización de futuras investigaciones e inclusive para la creación de laboratorios con equipamientos necesarios. Desafortunadamente existen pocos científicos, médicos y enfermeras en la localidad, pues son considerados como altos recursos humanos para la región. Lo cual es una oportunidad de evolución y desarrollo de investigaciones o estudios relacionados al uso de las TIC en la salud, aprovechando el conocimiento del capital humano y social de la región. Los cuales pueden ayudar en el desarrollo de fórmulas para el alivio de alternativas mejoradas para la atención y cura de múltiples enfermedades.

Referencias

- Alcalde, A., MA. (2015). Genómica: definiciones, tecnologías y avances en el Perú. Perú: Revista científica de la facultad de ciencias biológicas. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/ijmorphol/v30n4/art29.pdf>
- Arcila, Q., VH. (2006). Bio-informática un campo por conocer. España: REDVET. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/636/63612653028.pdf>
- Carro, J. (2020). La Bioinformática puede acelerar la búsqueda y validación de nuevos tratamientos para prevenir o curar el COVID19. Universidad San Jorge. Recuperado de <https://www.usj.es/blogs/universidad-san-jorge/docentes/bioinformatica-acelerar-tratamientos-covid19>
- Cervantes, P., A. (2003). Genómica, medicina y sociedad. México: Revista médica del hospital general de México. Recuperado de <https://www.medigraphic.com/pdfs/h-gral/hg-2003/hg034i.pdf>
- Consejo General de Colegios Farmacéuticos. Informe técnico. (2020). Coronavirus: COVID-19. Recuperado de <https://www.portalfarma.com/Profesionales/campanaspf/Asesoramiento-salud-publica/infeccion-coronavirus-2019-nCoV/Documents/Informe-tecnico-Coronavirus.pdf>
- Dirección General de Epidemiología. (2020). COVID-19, México: Casos acumulados por Entidad Federativa de Residencia. Recuperado de <https://covid19.sinave.gob.mx/>
- Garza, R., U., Silva, S., J. y Martínez, R., E. (2009). Genética y genómica enfocadas en el estudio de la resistencia bacteriana. México: Salud pública de México. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v51s3/a09v51s3.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Censo de Población y vivienda 2020. México: INEGI. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Documentacion>

- Lahoz, B., R. (2004). Bioinformática. Simulación, vida artificial e inteligencia artificial. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, S. A. Recuperado de <https://books.google.es/>
- Martínez, B., J. (2018). La bioinformática como herramienta para la investigación en salud humana. Salud pública de México. Recuperado de <http://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/7444/9794>
- Meléndez, H., E., Ramírez, P., M., Sánchez, D., BG. y Cervantes, E. (2010). Aportaciones de la genómica y la bioinformática al nuevo virus de la influenza A (H1N1) y su impacto en la medicina. México: UNAM. Recuperado de <https://www.medigraphic.com/pdfs/facmed/un-2010/un102f.pdf>
- Mendieta, C., ER. (2019). La aplicación de la bioinformática en la genómica funcional: una nueva arma en la lucha contra la resistencia a antibióticos. Recuperado de <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/la-aplicacion-de-la-bioinformatica-en-la-genomica-funcional-una-nueva-arma-en-la-lucha-contra-la-resistencia-a-antibioticos>
- Vega, C. (2020). La bioinformática está revolucionando la biología. España: El periódico. Recuperado de <https://www.elperiodico.com/es/formacion/20200505/la-bioinformatica-esta-revolucionando-la-biologia-7950761>

Capítulo 4

Minería en dos áreas naturales protegidas de Chiapas: afectaciones socioambientales

*José Rudier López Hernández, Omar Ávila Flores, Abisaí Aragón Cruz,
Oscar Jesse Rojas Ortiz¹*

Resumen

En México uno de los mecanismos gubernamentales para garantizar la conservación de recursos naturales ha sido la declaración de Áreas Naturales Protegidas (ANP). Éstas son reconocidas internacionalmente como importantes para la conservación de la biodiversidad y por otro, enfrentan presiones crecientes por el aprovechamiento y explotación de sus recursos naturales, una de ellas es la minería a cielo abierto; actividad que sigue un modelo extractivista, que más allá de producir un desarrollo local y regional ha contribuido a la generación de problemas socioambientales. En México, un paso importante para promover la actividad minera fue la promulgación de la nueva Ley Minera aplicada a partir de 1993, en la que se abrió la minería para la exploración y la explotación al capital extranjero.

Los objetivos del capítulo son: analizar los efectos socioambientales; describir los procesos organizativos encaminados al rescate de la vinculación comunitaria; conocer los procesos de gobernanza ambiental ante el modelo extractivista minero en las ANP El Triunfo y La Encrucijada, Chiapas. La investigación es de carácter cualitativo, se realizó mediante entrevistas semiestructuradas a los actores locales, además de asistir a seminarios y conversatorios de organismos no gubernamentales en donde los actores locales eran partícipes. Los resultados muestran que la acción colectiva de los

¹ Profesores-Investigadores de la Universidad de la Sierra Sur, Instituto de Estudios Municipales.

actores locales, en forma de movimiento organizado ante el problema socioambiental, responde a un proceso de construcción de significados y prácticas identitarias ligadas al territorio de la Sierra Madre de Chiapas y a la vez construida por su historicidad. La acción colectiva en el uso de recursos de uso común, -el capital social- en un primer término, es endeble; pero ante la crisis socioambiental, se rescatan las relaciones sociales, los mecanismos de participación, confianza y las normas institucionales; además, las acciones colectivas en la legislación nacional no responden a las necesidades comunitarias, pues están amarradas únicamente en dos rubros, relativo a los derechos del consumidor y medioambiente.

Palabras clave: Extractivismo, minería a cielo abierto, gobernanza ambiental.

Abstract

In Mexico, one of the gubernamental mechanism to guarantee the conservation of natural resources is the declaration of Protected Natural Areas (ANP). First, these ANP are internationally recognized as important for conservation of the biodiversity and, on the other hand, they face increasing pressures because of use and exploitation of the natural resources being one of them the open pit mining; this activity follows is aligned an extractivist model that beyond producing local and regional development it has been increasing socioenvironmental issues. In Mexico, one important step for promoting mining activities was the promulgation of the new Mining Law valid since 1993, which it would open the mining for exploration and exploitation from foreign investment.

The objectives of this work are to analyze the socioenvironmental effects, to describe organizational processes towards the rescue of community bonding and to discover the process of environmental governance before the extractivist mining model at ANP El Triunfo and La Encrucijada in Chiapas. The research is qualitative and semi-structured interviews were realized to local actors, in addition seminars and talks of non-governmental organizations were attended where local actors were involved as participants. The findings were

the collective action of the local actors in a way organized movement, before the socioenvironmental issue, responds to a process of meaning construction and identity practices linked to the territory of the Sierra Madre de Chiapas and, at the same time it was created for its historicity. The collective action in using of common resources- the social capital- in a first term is rickety, but before the socioenvironmental crisis the social relations, the involvement mechanisms, trust and institutional rules are rescued; moreover, the collective actions in the national legislation are not responding to community needs, being the consumer and environmental rights two fields considered by them.

Key words: Extractivism, open pit mining, environmental governance.

Introducción

La intención del capítulo es visualizar los riesgos potenciales de la actividad minera en el medio ambiente, lo social y en la salud, enfatizando en los procesos organizativos que se han tejido en la zona de influencia de las ANP. Las oposiciones al desarrollo de proyectos son vinculatorias a diversos factores, entre los que destacan la limitada participación en la toma de decisiones, los costos y externalidades del aprovechamiento del recurso (Almonte y Sánchez, 2016). Bajo este contexto, se plantea analizar los efectos socioambientales, los posibles conflictos asociados a efectos negativos en la salud de las personas, y poder avanzar hacia nuevas formas de gestionar los recursos naturales.

El análisis de los procesos organizativos es imprescindible en los propósitos de la conservación y desarrollo ya que implican a las poblaciones locales que directamente aprovechan los recursos, además de ser a los que en un primer término les inciden las políticas públicas que se implementan en las ANP. Es decir, zonas que están expuestas a serias presiones sobre sus recursos naturales, que en este caso son las concesiones a la explotación minera. Por lo tanto, es pertinente identificar y analizar los efectos ambientales, el posible deterioro a la salud humana -por la actividad minera- y el estado en que se encuentran los procesos organizativos de los actores locales y con ello, determinar las condiciones de gobernanza ambiental en las ANP. En este sentido, se analiza el rechazo *ex post facto*, que refiere a

la situación que se representa en el proceso de toma de decisiones, o en la materialización de acciones (Altomonte y Sánchez, 2016).

Fraga y Jesús (2008) indican que los procesos participativos locales en diversas ANP del país pueden funcionar eficazmente si se gestionan a escala local. Es decir, las comunidades locales son generalmente las más interesadas en la conservación de los recursos naturales porque sus medios de vida dependen directamente de estos recursos. Además, su conocimiento ecológico del ambiente podría dar lugar a propuestas más adecuadas de gestión de recursos naturales y aumentar la producción local cumpliendo con la normatividad que establecen las ANP.

En México uno de los mecanismos gubernamentales para garantizar la conservación y preservación de recursos naturales ha sido la declaración de Áreas Naturales Protegidas; figuras sujetas al régimen de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA). Las ANP, son reconocidas internacionalmente como parte fundamental para la conservación de la biodiversidad y por otro, enfrentan presiones crecientes por el aprovechamiento de sus recursos naturales. Una de las críticas hacia su viabilidad, en el mundo y en México, radica en la escasa o nula participación social de las comunidades locales y la limitada atención de sus instituciones y procesos organizativos en el diseño y reducida ejecución de las políticas ambientales que se practican en las ANP.

La gestión de las ANP ha tenido un conjunto de cambios importantes, surgiendo una nueva forma de entender y manejarlas, como los procesos de gobernanza ambiental (GA)². Una reciente visión de las ANP como espacios no solo de conservación de la biodiversidad, proveedores de bienes y servicios ambientales para la sociedad; sino fundamentalmente como instrumentos de desarrollo y beneficio directo para las poblaciones locales que viven dentro o cerca, vinculadas a fuertes presiones por el aprovechamiento y explotación de sus recursos naturales, tanto al interior del polígono demarcado en el decreto de creación como en su zona de influencia.

2 La gobernanza ambiental reconoce que el gobierno no es el único agente que debe responsabilizarse de la gestión de los problemas ambientales, sino que la solución está en hacerlo junto con la sociedad. Gobernar consiste hoy, en crear interdependencia entre los actores públicos y privados, políticos y civiles de una sociedad.

Una de las presiones observadas y de acuerdo a la legislación vigente no se tendría que presentar, son los proyectos de explotación minera, modelo de desarrollo extractivista caracterizado por actividades de extracción de distintas materias primas que van desde los recursos no renovables a los renovables, apropiaciones de grandes volúmenes de recursos naturales para exportar (Gudynas, 2009). Lo que supone una forma de desarrollo enfocado en la generación de economías de enclave, producción de espacios modelados por actividades intensivas implementadas principalmente, por empresas transnacionales. Como señala Garibay (2010), lo común en estos conflictos es la reacción defensiva de grupos sociales campesinos a la ocupación de sus tierras y a las afectaciones indirectas provocadas por la actividad minera, que están estrechamente vinculadas al estado de la salud humana y al medio ambiente, como lo es: el abatimiento de mantos acuíferos; contaminación de aguas y atmósfera; de parcelas de uso agrícola, pastoril y en general la remoción del paisaje cultural vivido en sus usos prácticos y simbólicos.

En el estado de Chiapas y de manera particular en la región “Sierra Madre de Chiapas”, la minería ha generado diversos conflictos entre las empresas mineras y la población local. La explotación minera en los municipios de Acacoyagua y Escuintla -minas a cielo abierto-³ se ubican en la zona de influencia de la Reserva de la Biosfera El Triunfo y a la vez tiene incidencia directa en la parte baja de la cuenca, en la planicie costera⁴ con la Reserva de la Biosfera La Encrucijada. En estos casos, la problemática gira en torno a la contaminación de mantos freáticos y ríos, afectación a la biodiversidad y lo que los pobladores llaman un aumento en las enfermedades de la piel y cáncer, aunado a conflictos sociales al interior de las comunidades. En el marco de estos conflictos y ante la limitada atención de las autoridades, en junio de 2015 surge en el municipio de Acacoyagua el “Frente Popular en Defensa del Soconusco 20 de junio” teniendo como objetivo cancelar las concesiones mineras en el municipio y la región Soconusco del estado de Chiapas.

3 La minería a cielo abierto implica la remoción de toneladas de tierra por gramos de mineral recuperable, que es viable gracias al uso de procesos químicos de flotación o lixiviación por cianuro, mercurio u otros químicos altamente tóxicos (Delgado, 2013).

4 Las zonas costeras constituyen espacios de extraordinaria importancia para los seres humanos desde el punto de vista natural, social y económico. La propia complejidad del recurso y su deterioro, impuso la implementación del Manejo Integrado de Zonas Costeras (MIZC) como uno de los enfoques necesarios en busca de ejecutar acciones hacia el desarrollo sostenible (García, 2012).

Es fundamental el análisis de la problemática socio ambiental; es decir, el estudio de los procesos organizativos, el conflicto y las condiciones sociopolíticas que prevalecen en la región, que al entenderse como procesos de interacción entre actores con distintas expectativas, no necesariamente deben suponer situaciones de enfrentamiento, sino también como catalizadores que promuevan el sentido de pertenencia, comunidad, responsabilidad y procesos participativos (Altomonte y Sánchez, 2016). En este sentido, Delgado (2010) indica que los conflictos mineros han resultado en la construcción de redes, frentes de discusión legales y debates sobre el tema a diferentes niveles. Esta resistencia no pretende ser antisistémica, pero en términos concretos, son una batalla contra la ideología y prácticas de un modelo de desarrollo extractivista que se ha implementado en diversas regiones de Latinoamérica.

Al ser una investigación de carácter cualitativo, se construyeron categorías operativas de estudio con relación al proceso organizativo y la identidad de los sujetos de estudio. Se realizaron entrevistas semiestructuradas y abiertas a los actores locales, al igual se asistió a seminarios, conversatorios de organismos no gubernamentales, en donde los actores locales eran participes. También se llevó a cabo una revisión bibliográfica de los diferentes temas relacionados con el extractivismo y su conformación histórica en la zona de estudio.

La acción colectiva

La acción colectiva explica por qué y cómo los individuos deciden actuar de manera conjunta en busca de un bien común, es decir, la contaminación a la que están expuestos con la minería y a la apropiación e identidad de su territorio. Un proceso de construcción de significados y prácticas, una pluralidad de actores, de orientaciones, procesos de interacción social (Bastidas *et al.*, 2018).

Para Melucci (1999) un punto clave en la acción colectiva lo constituye la identidad colectiva, la cual define como:

La identidad colectiva es un proceso por medio del cual los actores producen estructuras cognoscitivas comunes que les permiten valorar el ambiente y calcular los costos y beneficios de la acción; las definiciones que formulan son, por un lado, el resultado de las interacciones negociadas y de las relaciones de influencia y, por el otro, el fruto del reconocimiento emocional. Algunos elementos de la acción colectiva están dotados de significados pero no pueden ser reducidos a la racionalidad instrumental -ni son irracionales ni están basados en la lógica del cálculo (pp. 66-67).

La identidad colectiva será entonces el proceso mediante el cual los actores se constituyen al tiempo que construyen y dotan de sentido a su acción. Para la investigación se retoma la perspectiva teórica de Melucci (1999), en que la acción colectiva no lo constituyen las condiciones estructurales prevalecientes ni tampoco las acciones intencionales producto de un cálculo de costo-beneficio, sino más bien son producto de sus relaciones sociales construyéndose a partir de sus conflictos, o como señala Touraine (1987), su “historicidad”. Es decir, la colectividad vista como organización ante la problemática socioambiental, como instituciones comunitarias y la importancia de éstas para consolidar la participación social al interior de los organismos gubernamentales.

La acción colectiva en el manejo de recursos de uso común, desde la perspectiva de Ostrom (2000), señala que la existencia de instituciones comunitarias sólidas se basa en un capital social; el cual a su vez se apoya en las relaciones sociales de las comunidades humanas que les permiten desarrollar conocimientos y visiones comunes, entendimiento mutuo, rendición de cuentas y confianza entre sus miembros. El capital social enfatiza diversos factores que no son nuevos, pero que a menudo han sido ignorados, la confianza, redes y formas de compromiso cívico e instituciones y reglas racionales e irracionales. Los usuarios de un bien en propiedad común pueden, en determinadas circunstancias y condiciones, generar instituciones normativas internas que regulen la apropiación y provisión de los recursos comunes por parte de los usuarios que tienen derechos sobre ellos, sin necesidad que sea un agente externo el que regule el aprovechamiento. La premisa de Ostrom gira en torno a que los actores tenderán más hacia la cooperación cuando las reglas han sido diseñadas por ellos mismos, a diferencia de cuando se les son impuestas desde el exterior; siendo lo anterior un déficit en las ANP del país.

En la investigación la propuesta Ostrom la retomamos en la parte de las instituciones locales que regulan el acceso y uso de los recursos naturales en las comunidades, y nos plantea cuestionarnos si existen, cuál es su funcionamiento, sus virtudes y fallas, así también como el papel del capital social y cómo estas permiten el acceso a agentes externos como lo son los proyectos mineros.

Las ventajas de estas perspectivas teóricas para el análisis, se basan en aquellos procesos que se tejen en la vida cotidiana de los actores a partir de sus relaciones sociales y sus orientaciones culturales. Desde esta perspectiva la acción colectiva es un sistema de acción; es el resultado de intercambios, negociaciones, decisiones y conflictos entre diversos actores que se mueven en un sistema de relaciones sociales y dotan a su práctica de contenido no sólo a partir de sus condiciones socio-estructurales (Chihu y López, 2007). La acción colectiva no es un dato empírico observable y cuantificable sino un proceso de construcción de significados y prácticas. Lo que aparece como unificado es en realidad una pluralidad de actores, de orientaciones, de significados y procesos de interacción social (Paz, 2005).

Otra tendencia de acciones colectivas, es desde el ámbito jurídico, que si bien no se desarrolla en este trabajo, es menester mencionarla debido a los derechos que intenta proteger la norma. En tal sentido, las acciones colectivas protegen derechos e intereses difusos y colectivos e individuales de incidencia colectiva en materia de consumo de bienes o servicios públicos o privados y medio ambiente, según el artículo 587 del Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC, 2012).

La legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas la encontramos en el artículo 585 del CFPC y es a través de: I. La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (PROFECO), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) y la Comisión Federal de Competencia. Como vemos, ni las instituciones públicas de la salud ni las comisiones de derechos humanos (nacional y las de las entidades federativas) están legitimadas para ejercer acciones colectivas, además que este procedimiento no se ejercita por el principio *ex officio*, sino

a petición de parte. Este vacío jurídico permite la transición de las acciones colectivas hacia un enfoque social donde encuentran eco con actores sociales y comunitarios para su materialización.

En este sentido, las acciones colectivas, derivadas de la actividad minera, no son promovidas por la PROFEPA, sobre todo en los proyectos mineros en las zonas de estudio (INE,1998). Más bien, los esfuerzos de vigilar y prevenir la afectación al medio ambiente y la salud humana provienen de los actores locales creando un vacío institucional que formalmente se traduce en el incumplimiento a los derechos humanos constitucionales y los provenientes del derecho internacional.

Gobernanza ambiental

La gobernanza es una nueva concepción de la acción de gobierno, por la cual la gobernabilidad se asegura a través de una mayor participación de la sociedad civil en una relación horizontal entre instituciones del gobierno y organizaciones como asociaciones profesionales, grupos vecinales, asociaciones civiles, movimientos sociales, empresas privadas, actores locales (Piñeiro, 2004). Un elemento importante es la “interacción”, entendida como la forma específica de la acción que realizan los actores con el fin de eliminar los obstáculos y conseguir nuevos caminos de solución. La interacción social en un proceso de gobernanza implica la necesidad de ser un proceso inclusivo e incluyente, en el que además no es necesariamente un proceso autónomo ni único, sino que se nutre de otros procesos participativos (Kooiman y Bavinck, 2005, p. 17).

Lemos y Agrawal (2006, p. 268) señalan que la gobernanza ambiental incluye e integra diferentes ángulos: “conjunto de procesos regulatorios, mecanismos y organizaciones a través de los cuales, actores políticos influyen acciones y resultados medioambientales”. Los autores añaden, que, en los procesos de gobernanza ambiental, se requiere el fortalecimiento del capital social de las comunidades, vías efectivas de participación; una presencia positiva del Estado como articulador y soporte de nuevos arreglos en el terreno ambiental; una arquitectura institucional que permita descentralizar funciones, la

incidencia en políticas públicas para trascender lo local; y finalmente, asegurar el acceso a los recursos por parte de las poblaciones locales.

La gobernanza ambiental reconoce que el gobierno no es el único agente que debe responsabilizarse de la gestión de los problemas ambientales, sino que la solución está en hacerlo junto con la sociedad. Gobernar consiste hoy, en crear interdependencia entre los actores públicos y privados, políticos y civiles de una sociedad. Es decir, como un proceso emergente y en construcción constante de configuraciones de mecanismos institucionales e interacción entre los diferentes actores ya sean públicos o privados. Dicho proceso demanda la necesidad de comprender el enfoque social a fin de establecer como una de las prioridades esenciales la identificación de todos los actores sociales involucrados, los cuales tendrían que desempeñar un rol trascendental en las políticas públicas ambientales (FFLA, 2015).

Uno de los primeros pasos para construir procesos de GA se logra con la participación social de todos los actores sociales en las acciones encaminadas a la conservación y de un desarrollo territorial sustentable. Una nueva visión de las ANP como espacios no solo de conservación y preservación de la diversidad biológica, proveedores de bienes y servicios ambientales importantes para la sociedad, sino también y fundamentalmente de instrumento de desarrollo y beneficio directo para las poblaciones locales, que viven dentro o en las zonas de influencia de las ANP.

El extractivismo y las concesiones mineras en las ANP

El extractivismo tiene una larga historia en Latinoamérica, ha estado en el centro de fuertes polémicas por sus impactos económicos, sociales y ambientales. Un hecho notable es que a pesar de todos esos debates y de la creciente evidencia de su limitada contribución a un genuino desarrollo nacional, las exportaciones de minerales y petróleo mantienen un ritmo creciente y los gobiernos insisten en concebirlas como motores del crecimiento económico (Gudynas, 2009). Otro dato importante lo mencionan Santiago y Talledos (2015) al señalar que el modelo extractivista se basa en mega proyectos que tienen una

participación o recomendación profunda de instituciones financieras como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo. En el mismo sentido, García (2018) señala que el extractivismo actual es en esencia la continuidad del saqueo histórico de los recursos naturales que impone el mundo occidental al Sur del planeta.

En el caso del modelo extractivista minero, éste maneja una dinámica de apropiación territorial, a lo que Harvey (2014) denomina como “acumulación por desposesión”, el despojo de patrimonios sociales (tierras, recursos, riquezas, derechos) de un determinado grupo social en una geografía específica con el fin de acumular capital. Svampa (2008) y Garibay (2010) señalan que este proceso produce nuevos cambios, colocando en el centro de disputa la cuestión acerca del territorio y el medio ambiente. La acumulación por desposesión es la negación de los derechos heredados de la movilización de poder para desarticular arreglos sociales precedentes, de la imposición de un nuevo orden organizacional de lo social, del conflicto entre iniciativas de apropiación de espacios sociales ajenos frente a grupos sociales locales que resisten su desposesión. A lo anterior, se suma las formas en que la empresa logra la ocupación de la territorialidad, tales como contratos firmados bajo engaño o coerción; sobornos a autoridades comunitarias, detención de líderes comunitarios, apertura de procesos judiciales; amenazas y agresiones; violación de derechos humanos (Guerra y Skewes, 2010).

Se observa que los conflictos entre la actividad minera y las comunidades son diversos, sin embargo, muchos de ellos se relacionan con impactos socioambientales, territoriales y económicos, vinculados principalmente al uso del recurso hídrico, la contaminación y los efectos a la salud pública. En este sentido, Altomonte y Sánchez (2016) realizaron una clasificación – basándose en los datos del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina- de los tipos de conflictos mineros ocurridos y documentados. La tipología consiste en cinco grupos: “a) Conflictos por desplazamientos y reubicaciones sin consulta previa informada de las comunidades afectadas, b) Conflictos por disputas de precios en la compra de territorios, c) Conflictos por la ocupación de territorios en zonas arqueológicas o con un acervo histórico, d) Conflictos por la ocupación por parte de las empresas

mineras de más territorios de los concedidos legalmente, y d) Conflictos vinculados con violaciones de los derechos humanos” (p. 201). La clasificación descrita no es limitativa, sino representa un marco referencial para un análisis preciso, identificando particularidades entre los conflictos.

En el caso de la minería, en México ha estado presente desde la época colonial, Sánchez (2010, p. 98) señala “es innegable el papel que la minería ha desempeñado en la estructuración y organización socioeconómica del territorio del país, constituyó uno de los motores de la colonización del territorio”. En datos recientes, más de la décima parte del territorio nacional está concesionado a empresas mineras, el Registro Público de Minería contó con un acumulado de 25 mil 425 títulos de concesión minera vigentes en el país, los cuales amparan una superficie de 22.3 millones de hectáreas, equivalentes a 11.4 % del territorio nacional (Miranda, 2016). La actividad minera se fundamenta como un área estratégica del Estado y se activa por medio de la utilidad pública, la cual se establece en la Ley Minera.

Este incremento de las concesiones tiene que ver con lo que señala García (2018) que para atraer la inversión extranjera de empresas mineras el gobierno mexicano otorga beneficios fiscales, con el supuesto de que esta inversión generará diversos beneficios para las comunidades. Sin embargo, lo que ha ocasionado son diferentes violaciones a los derechos humanos de las comunidades indígenas y campesinas; de los ejidos y los pequeños propietarios. Cuando la comunidad se entera de que hay un proyecto minero en su territorio es porque las máquinas ya están trabajando. No se realiza un proceso que garantice el derecho al consentimiento previo, libre, informado y culturalmente adecuado. Es así que este modelo agresivo a gran escala no se ha desarrollado con el fin de satisfacer las necesidades de la población, sino de generar las mayores ganancias privadas posibles con el menor costo. En el mismo sentido, Mijangos (2013) indica que en la mina El Carrizalillo, en municipio de Eduardo Neri en el estado de Guerrero los daños a la salud comunitaria se manifiestan sobre piel, ojos, vías respiratorias y oídos; hay problemas gastrointestinales y despunta una grave situación de partos prematuros.

Más allá de los graves problemas que acarrea la utilidad pública y las cuestiones formales de la disposición de la tierra, sobre todo en casos de tierras comunales o ejidales, se debe considerar el plazo de la concesión para el uso y explotación de la actividad minera, que en términos del artículo 15 de la Ley en la materia se establece una duración de cincuenta años y una prórroga por igual de tiempo. Esto trae graves consecuencias al medio ambiente y la salud humana en caso de exposición de lixiviados y otros contaminantes que se producen.

Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación menciona que las instituciones encargadas del cuidado del medio ambiente no cuentan con lineamientos, ni métodos para determinar los costos ambientales producidos por la actividad minera, únicamente existen algunos datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en su sistema de cuentas económicas y ecológicas. Por ejemplo, el costo ambiental de 2003 a 2014, durante el proceso productivo de la actividad minera se incrementó en mayor medida que el producido por la totalidad de las actividades económicas en el país.

En México se ha tenido históricamente un modelo extractivo de recursos naturales y se ha instrumentado recientemente la estrategia para detener la contaminación ambiental y destrucción de los recursos naturales, creando las ANP. Éstas son porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional representativas de los diversos ecosistemas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado y que producen beneficios ecológicos cada vez más reconocidos y valorados (CONANP, 2017).

Para dar un mayor sustento jurídico y normativo a las ANP en 1988 se publicó la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual rige de manera general el uso de los recursos naturales. Esta ley establece que en la zonificación del polígono que comprende una ANP se encuentran zonas núcleo y de amortiguamiento, por lo que se señala que solo podrán realizarse actividades productivas emprendidas por las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria, sean compatibles con los objetivos, criterios y programas de

aprovechamiento sustentable, en los términos del decreto respectivo y del programa de manejo que se expida. Lo anterior constituye un dato importante en el sentido de permitir solo actividades productivas de las comunidades locales y con un aprovechamiento sustentable.

En este marco de revertir procesos de degradación ambiental y conservar la biodiversidad, en el estado de Chiapas en marzo de 1990 se decreta La Reserva de la Biosfera El Triunfo (REBITRI) con una extensión territorial de 119,177 has., ubicada en la región fisiográfica Sierra Madre de Chiapas; para 1995 se decreta La Reserva de la Biosfera La Encrucijada (REBIEN) con una superficie de 144,868 has., localizada en la franja costera del Océano Pacífico, las reservas guardan una relación socio ambiental al estar interconectas, la REBITRI en la parte alta de la sierra y la REBIEN en la planicie costera, además de ser reconocidas mundialmente por su gran riqueza biológica (INE, 1999; CONANP, 2008). La regiones Soconusco y Sierra donde se ubican las ANP, predominan las actividades productivas que van desde la agricultura y ganadería a pequeña escala -zona sierra-; a la pesca, agricultura y ganadería extensiva -zona costera-. Es decir, existen condiciones socioeconómicas de muy bajo impacto para los pobladores.

El interés de proyectos mineros en el estado de Chiapas es un tema reciente, en el año 2010 solamente el 6.5% del total del territorio se encontraba concesionado, pero para 2011 las concesiones aumentan de manera acelerada al pasar a 14.7% y para el 2014 aumentan a 110 concesiones lo que representa 16% de la superficie estatal (García, 2018). Es en este periodo que se otorgan las concesiones⁵ en la zona de estudio, de manera particular en la zona de influencia de la Reserva la Biosfera El Triunfo. Urbano (2012) menciona que, para extraer minerales, se depositan en las minas miles de toneladas de dinamita, con el objeto de romper la roca para ser trasladada a la

5 Concesiones otorgadas por la Secretaría de Economía con un periodo de 50 años para la extracción del mineral ilmenita de donde se obtiene el Titanio. Según información documentada por la organización Otros Mundos A.C. tan solo en el municipio de Acacoyagua existen 13 concesiones otorgadas que impactarían sobre la superficie de más de 36 000 hectáreas, mientras que en Escuintla existen 8 concesiones que afectarían más de 15 000 hectáreas y en Chiapas hay un total de 99 permisos otorgados a mineras que causarían graves daños a la salud, violaciones a los derechos humanos particularmente de mujeres e infantes, despojo y desplazamiento forzado de la población cercana a las zonas de impacto ambiental (Otros Mundos A.C., 2016).

planta donde será triturada. La dinamita emana altas concentraciones de nitratos y monóxido de carbono provocando a los trabajadores y pobladores que están en su alrededor graves impactos en la salud, como vómito, asfixia, decaimiento, irritación del tejido pulmonar, pérdida de la conciencia y muerte. En este proceso de detonación, junto la perforación, excavación, carga, transporte, trituración, almacenamiento, etc. generan polvo por el desprendimiento de partículas sólidas que quedan suspendidas en el aire, estas que contienen diversos minerales contaminantes.

En el mismo sentido, señala Roblero (2018, p. 79) que, en Chiapas, “el proceso de la nueva minería avanza lenta y silenciosamente como un cáncer en las montañas de la Sierra, ya sea con extracciones legales con orugas y maquinaria moderna (ejemplo, en el Cerro el Motozal, San Ramón, Cristina, Los Cacaos y Nueva Francia) o ilegales en diversas comunidades mediante la llamada extracción hormiga”. Industrias Unidas de Cobalto, así como Obras y Proyectos Mazapa, S.A. Debambú, ambas con operaciones en el municipio de Acacoyagua, donde llevan a cabo la explotación de titanio, material cuyo destino final es el continente asiático.

Resultados

En México, por un lado, existe una política pública de conservación de biodiversidad en su modalidad de declaración de ANP en los años noventa y por otro la apertura a las concesiones mineras en los territorios de influencia de las ANP en la posterior década. En el caso de Chiapas, desde la perspectiva Frente Popular en Defensa del Soconusco 20 junio, señalan que las empresas mineras entraron con engaños, ofreciendo beneficios para la región. Al respecto Soberanes (2017) indica que las empresas mineras prometieron: generar empleos, programas de interés social, ofrecer a las nuevas generaciones otras oportunidades de trabajo, evitar la migración de la gente, impulsar el desarrollo económico y cultural de toda la región. En el municipio de Acacoyagua se comenta sobre mortandad de peces, proliferación de enfermedades en la piel y aumento en la incidencia de cáncer en la región.

Gobierno Municipal en Acción

De acuerdo con estudios de la organización “Otros Mundos A.C”, se detectaron diversas enfermedades de la piel y ojos causadas por la contaminación del agua. Se ha observado un aumento de cáncer en el colon, el estómago, el hígado y los riñones. La tasa de muerte por cáncer en el ejido Cacaos subió del 7% al 22% entre el 2005 y el 2015”, que es coincidente con las fechas de la llegada de la minería a la zona.

Los propios actores locales al paso de los años se fueron dando cuenta que los beneficios no llegaban y al contrario lo que estaba sucediendo era la contaminación de los ríos y la afectación ambiental por la minería a cielo abierto, pero sobre todo las afectaciones a la salud:

Enfermedades, muertes, contaminación de las aguas de los ríos, destrucción de la ecología, erosión, sequedad de los mantos freáticos, disminución de las corrientes de los ríos, contaminación del aire” a lo anterior se agrega el arribo de grupos de delincuencia organizada, también la actividad minera promueve el divisionismo dentro de la sociedad (Frente Popular en Defensa del Soconusco 20 junio, 2018).

Otros minerales que se encuentra en el polvo generado por la explotación minera es el plomo, el cual ingresa al organismo por vía respiratoria, por ingestión, por la piel, provocando la enfermedad conocida como saturnismo, la misma tiene un desarrollo lento y tarda más de diez años en declararse abiertamente (Urbano, 2012).

En este contexto de degradación ambiental, daños a la salud y posibles formas de divisionismo⁶ comunitario provocado por la actividad minera, los actores locales, que directa o indirectamente fueron afectados deciden en junio de 2015 conformar El Frente Popular en Defensa del Soconusco 20 de junio (FPDS). Sin embargo, es hasta septiembre de 2016 cuando determinan hacer una acción crucial para detener la extracción minera en los municipios de Acacoyagua y Escuintla.

El 26 de septiembre de 2016, el Frente Popular en Defensa del Soconusco 20 de junio instaló dos campamentos civiles con el fin de cerrar el paso a personal de la empresa El Puntal S.A de C.V. que,

6 La cooptación de autoridades o líderes es una estrategia constante utilizada por los representantes de las empresas mineras, con esta estrategia intentan fracturar la dinámica comunitaria y disminuir la resistencia (Roblero, 2018).

desde hace 15 años, está afectando la reserva El Triunfo, en la Sierra Madre de Chiapas. Los campamentos instalados en las comunidades Santa Anita y Las Cadenas, ambas en Acacoyagua, impiden el paso de la maquinaria que explotaba 500 hectáreas del predio Casas Viejas mismo que se ubica entre las comunidades de Magnolia, Los Cacaos y Satélite Morelia. No obstante, el daño ambiental a las comunidades cercanas persiste ya que actualmente otros tres proyectos mineros permanecen con actividad en este municipio (FPDS, 2018).

Ante la agresividad desmedida de empresarios mineros extranjeros (Chinos y Canadienses) y nacionales a quienes el gobierno les abrió las puertas para explotar los ricos yacimientos de minerales que se localizan en la sierra de nuestros municipios Reserva de la Biosfera El Triunfo, es por eso que con el afán de salvaguardar y defender nuestra madre tierra y el futuro de nuestra generaciones estamos en pie de lucha (FPDS, 2018).

Sin embargo, la defensa de su territorio les ha acarreado amenazas y riesgos. Los campesinos hablan de cómo fue su última pelea con machetes y piedras contra un grupo de personas contratados -aseguran- por las empresas mineras. Aunado a tensiones sobre órdenes judiciales, amenazas verbales de secuestros y muertes (Soberanes, 2017).

Representantes del FPDS mencionan:

Ante la agresividad desmedida de empresarios mineros extranjeros (Chinos y Canadienses) y nacionales a quienes el gobierno les abrió las puertas para explotar los ricos yacimientos de minerales que se localizan en la sierra de nuestros municipios Reserva de la Biosfera El Triunfo, es por eso que con el afán de salvaguardar y defender nuestra madre tierra y el futuro de nuestra generaciones estamos en pie de lucha (FPDS, 2018).

Sin embargo, la defensa de su territorio les ha acarreado amenazas y riesgos. Los campesinos hablan de cómo fue su última pelea con machetes y piedras contra un grupo de personas contratados -aseguran- por las empresas mineras. Aunado a tensiones sobre órdenes judiciales, amenazas verbales de secuestros y muertes (Soberanes, 2017).

Representantes del FPDS mencionan:

Gobierno Municipal en Acción

Nosotros estamos luchando en este plantón, para que los mineros respeten los acuerdos de las diferentes organizaciones, la idea es detener y que los mineros se retiren de las minas. No queremos la mina, no queremos ningún permiso, de ninguna dependencia de gobierno, porque sabemos que las dependencias de gobierno están involucradas con los mineros extranjeros que vienen de China, Canadá, Estados Unidos; cómo es posible que la gente extranjera venga a robarse la riqueza del estado de Chiapas (Jiménez, 17 de abril de 2018).

Ante estos conflictos y para tener mayor peso en su lucha el FPDS se han sumado a diferentes redes de organizaciones que luchan contra los megaproyectos extractivos (mineros, eólicos, hidroeléctricos y por garantizar los derechos humanos, una de ellas es la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA), Grupo de resistencia al modelo extractivo en Chiapas, Movimiento de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER), Otros Mundos A.C. /Amigos de la Tierra México, entre otros.

Uno de los primeros logros dentro del terreno de la legalidad institucional quedo de manifiesto cuando las autoridades municipales de Acacoyagua aceptaron firmar un documento en agosto de 2017 que declara a ese municipio libre de minería durante el periodo del actual presidente municipal, el problema es que ese acuerdo venció en noviembre de 2018 y por lo tanto tendrán que buscar un nuevo acuerdo con la siguiente administración.

Las familias del FPDS hacemos efectiva la Declaratoria de Municipio Libre de Minería firmada por el presidente municipal y los/as regidores del H. Ayuntamiento de Acacoyagua y el compromiso que desde entonces establecimos: los y las representantes de los ejidos y comunidades de Acacoyagua declaramos que no permitiremos ninguna reanudación de proyectos mineros, nada de trabajos a escondidas (ni de exploración ni explotación), nada de máquinas por los caminos, nada de visitas de empresarios chinos, nada de promesas de minería sustentable. Porque nuestro territorio merece ríos sanos, gente sin enfermedades, trabajo digno y con tierra para las nuevas generaciones (FPDS, 2018).

Conclusiones

El modelo extractivo minero ha contribuido a la sobreexplotación de los recursos naturales en la región Latinoamericana y no ha generado los beneficios económicos y sociales que pregonan tanto los gobiernos como las empresas mineras. El modelo de extractivo se da

en una modalidad de neoextractivismo; es decir, con todo el respaldo de los gobiernos en turno, que siguen las instrucciones económicas de los organismos internacionales como son el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

La acción colectiva de los actores locales en forma de movimiento (FPDS) ante el problema socio ambiental, en este caso responde a un proceso de construcción de significados y prácticas identitarias ligadas al territorio de la Sierra Madre de Chiapas y a la vez construida por su historicidad, en términos de lo que señala Melucci (1999) y Touraine (1987). La acción colectiva en el uso de recursos de uso común, -el capital social- que señala Ostrom, en un primer término, llegada de la actividad minera, es endeble; pero ante la crisis socio ambiental se rescatan las relaciones sociales, los mecanismos de participación, confianza y las normas institucionales; además, las acciones colectivas en la legislación nacional no responden a las necesidades comunitarias, pues están amarradas únicamente en dos rubros, relativo a los derechos del consumidor y medioambiente, y como se describió existen restricciones institucionales para su exigibilidad. En este sentido, la acción colectiva como un proceso histórico y cultural que permite ubicar aspectos tanto objetivos como subjetivos que intervienen en los procesos a través de los cuales se generan y definen las colectividades y prácticas de los actores, una clara respuesta al despojo de sus territorios.

Por otro lado, en el marco de una política pública de conservación como lo son las áreas naturales protegidas encontramos serias contradicciones, en el sentido de otorgar concesiones de explotación minera en regiones que están directamente vinculadas a las reservas de la biosfera El Triunfo y La Encrucijada. Con lo anterior, se deduce que al gobierno mexicano prioriza la inversión extranjera directa en la modalidad de proyectos extractivos mineros, que la conservación de la biodiversidad en la modalidad de ANP. Pese a la presión social de decenas de comunidades de Chiapas que mantienen un rechazo a la actividad minera en el estado, ni las autoridades estatales ni federales han dado una postura clara y contundente en torno a la situación que guarda la entidad sobre las concesiones dadas a empresas, así como el tipo de mineral que se está extrayendo en diversos municipios.

Gobierno Municipal en Acción

La pretensión de que la minería generará beneficios socioeconómicos a las poblaciones locales se queda en una simple demagogia para obtener la entrada “legal” de las empresas mineras a las comunidades. De acuerdo a la voz de los actores locales, lo que ha generado la extracción del mineral titanio ha sido el incremento de enfermedades, contaminación de los recursos naturales y rompimiento del tejido social al dividir a los pobladores en cuanto a la factibilidad de la minería. A lo anterior, se suma la criminalización de la protesta por parte de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, generando escenarios de conflicto e incertidumbre al interior de las comunidades.

Bajo este contexto, la actividad minera, es vinculatoria con situaciones no deseadas que afectan directamente al estado de la salud humana y al medio ambiente, por lo que es imprescindible el diseño e implementación de una política pública. México podría reforzar medidas administrativas, jurídicas y de diversa índole para garantizar y en su caso reparar las violaciones a los derechos de la salud y medio ambiente. Los derechos humanos de la salud y medioambiente toman relevancia, conjuntamente con otras prerrogativas de las comunidades que reclaman protección a su territorio y sus recursos naturales, lo que históricamente el Estado no diseñó y en contrapartida facilitó vías normativas para la instauración de las empresas mineras.

Desde los procesos de gobernanza ambiental, las condiciones actuales no permiten los requerimientos mínimos para construirlos. Sin embargo, los actores locales están en búsqueda de mecanismos de participación y de ser escuchados, ya que la participación resulta fundamental, porque implica la apertura de espacios de negociación y la construcción de acuerdos entre los diferentes actores, tanto al interior de las comunidades, como la relación que éstas establecen con las diferentes instituciones y actores. Por lo tanto, consideramos fundamental la incorporación del FPDS a las redes sociales existentes, redes de organizaciones que han sido igualmente afectadas por proyectos extractivistas y que han generado que las demandas del FPDS sean visibilizadas más allá de la región Soconusco.

Los/as integrantes exigimos: comunidades sanas, ríos libres, tierra para sembrar y futuro para nuestros hijos/as, ¡vida si, minería no! (Frente Popular en Defensa del Soconusco 20 de junio, 2018).

Referencias

- Altomonte, H. y Sánchez, R. (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Chile: CEPAL / Cooperación Alemana / Cooperación Española / Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- Bastidas, L., et al. (2018). Conflictos socioambientales y minería a cielo abierto en la Sierra Norte de Puebla, México. *Textual anl. medio rural latinoam.* [online]. 2018, n.72, 35-65. ISSN 2395-9177. <https://doi.org/10.5154/r.textual.2017.72.003>.
- Código Federal de Procedimientos Civiles, CFPC (2012). H. Congreso de la Unión, México D.F., 24 de febrero 1943 (última reforma 9 de abril de 2012).
- Chihu A. y López G. (2007). La construcción de la identidad colectiva en Alberto Melucci. *Polis*[online]. 2007, vol.3, n.1, 125-159.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, CONANP (2017). *Áreas Naturales Protegidas Decretadas*. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 23 de noviembre. <https://www.gob.mx/conanp/acciones-y-programas/areas-naturales-protegidas-decretadas>.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, CONANP (2008). *Borrador del Programa de Conservación y Manejo Reserva de la Biosfera El Triunfo*. SEMARNAT, México.
- Delgado, G. (2013). América Latina y el Caribe como reservas estratégicas de minerales. En: *Ecología Política de la minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería*, coordinado por Gian Delgado, 17-58. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinaria en Ciencias y Humanidades-UNAM.
- Fraga, J. y Jesús, A. (2008). *Coastal and Marine Protected Areas in Mexico*. India: International Collective in Support of Fishworkers.

Gobierno Municipal en Acción

Frente Popular en Defensa del Soconusco, FPDS (2018). Observatorio de Conflictos Mineros de América latina. Recuperado de: <https://www.ocmal.org/conversatorio-el-frente-popular-en-defensa-del-soconusco-20-de-junio-fpds-cumple-3-anos-de-lucha-contra-la-mineria/>

Fundación Futuro Latinoamericano, FFLA (2015). Gobernanza para el Manejo de los Recursos Naturales y las Áreas Protegidas. FFLA: Ecuador.

García, A. (2018). Presentación. En: *Extractivismo y Neoextractivismo en el sur de México: múltiples miradas*, coordinado por Antonino García. México: Universidad Autónoma Chapingo.

García, Y. (2012). Consideraciones teórico-básicas sobre los actores sociales claves del manejo integrado de zonas costeras. España: Eumed

Garibay, C. (2010). Paisajes de acumulación minera por desposesión campesina en el México actual, en *Ecología Política de la minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería*. Coord. Delgado, G. 133-182. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinaria en Ciencias y Humanidades-UNAM.

Guerra, M. y Skewes V. (2010). Acumulación por Desposesión y respuestas locales en el remodelaje de los paisajes estuariales del Sur de Chile. *Chungará (Arica)*, 42(2), 451-463. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-73562010000200008>

Gudynas, E. (2009). Diez Tesis urgentes sobre el Nuevo Extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual, en *Extractivismo, política y sociedad*. 187-225. Ecuador, CAAP y CLAES.

Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del Capitalismo*. Ecuador: IAEN.

- Instituto Nacional de Ecología, INE (1999). Programa de Manejo Reserva de la Biosfera La Encrucijada México. México: INE-SEMARNAP.
- Instituto Nacional de Ecología, INE (1998) Programa de manejo de la Reserva de la Biosfera El Triunfo. México: INE-SEMARNAP.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2003). Sistemas de Cuencas Económicas y Ecológicas de México. Aguascalientes, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Jiménez, N. (2018). Documental el secreto de la belleza. Seminario permanente de la sustentabilidad Otros Mundos A.C./ Guerrero Amigos de la Tierra México, México, 17 de abril.
- Kooiman, J. y Bavinck, M. (2005). Governance: A new perspective for fisheries. En: Fish for Life Interactive Governance for Fisheries, compilado por Jan Kooiman, Maarten Bavinck, Svein Jentoft y Roger Pullin, 11-24. Holanda: Amsterdam University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46mzgb>
- Lemos, M. y Agrawal, A. (2006). Environmental Governance. Annual Review of Environment and Resources, (31), 297-325.
- Ley General 1988, de 28 de enero, del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (última reforma 5 de junio de 2018), a partir de ahora LGEEPA.
- Melucci, A. (1999). Acción colectiva, vida cotidiana y democracia. México: COLMEX.
- Merlinsky, Gabriela. 2013. "Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública". En Cartografías del conflicto ambiental en Argentina, compilado por Gabriela Merlinsky, 19-60. Buenos Aires: CICCUS-CLACSO.

Gobierno Municipal en Acción

- Mijangos, M. (2013). Daños a la salud por minería a cielo abierto. México, Movimiento Mesoamericano contra el Modelo extractivo Minero. Recuperado de: <https://movimientom4.org/2013/06/danos-a-la-salud-por-mineria-a-cielo-abierto/>
- Miranda, J. (2016). Para la explotación minera, más de la décima parte del territorio nacional. Periodico La Jornada, 4 de septiembre. <https://www.jornada.com.mx/2016/09/04/economia/017n2eco>
- Ostrom, E. (2000). El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. México: CRIM-UNAM y FCE.
- Otros Mundos A.C. (2016). Mantienen dos campamentos para detener la actividad minera en el Soconusco. 4 de octubre de 2016. <http://www.remamx.org/2016/10/comunicado-el-frente-popular-en-defensa-del-soconusco-20-de-junio-mantenemos-dos-campamentos-para-detener-la-actividad-minera-en-nuestro-territorio/>
- Paz, M. (2005). La participación en el manejo de áreas naturales protegidas Actores e intereses en conflicto en el Corredor Biológico Chichinautzin, Morelos. México: UNAM-CRIM.
- Piñeiro, D. (2004). Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo rural territorial. Uruguay: Universidad de la República de Uruguay.
- Roblero, M. (2018) La nueva Minería en la Sierra Madre de Chiapas: Identificando el rostro del extractivismo. En Extractivismo y Neoextractivismo en el sur de México: múltiples miradas, coord. García. México: Universidad Autónoma Chapingo.
- Touraine, A. (1987). El regreso del Actor. Buenos Aires: Eudeba.
- Sánchez, M. (2010). La estructura territorial de la minería mexicana al inicio del tercer milenio. En Ecología Política de la minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería. Delgado coord. 97-131. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinaria en Ciencias y Humanidades-UNAM.

- Santiago, J. y Talledos, E. (2015). Entre el territorio comunal y el territorio del FONATUR. Conflictos por la tierra en Huatulco, Oaxaca. Ponencia presentada en el I Congreso Internacional Patrimonio, Territorio y Buen Vivir. UNICH. San Cristóbal de las Casas, Chiapas. 24-26 de agosto.
- Soberanes, R. (2017). Comunidades se oponen a 21 proyectos mineros en la Sierra Madre de México. 20 de octubre de 2017. <https://es.mongabay.com/2017/10/no-la-mineria-la-lucha-conservar-la-sierra-madre-mexico/>
- Svampa, M. (2008). La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes. En Cambios de época. Movimientos sociales y poder político, coordinado por Maristella Svampa, 1-31. Buenos Aires: Clacso-Siglo XXI.
- Urbano, F. (2012). Minería a cielo abierto, impacto en la salud humana. Argentina, Globales, Latinoamérica, Mesoamérica, Movimiento Mesoamericano contra el Modelo Extractivo Minero. Recuperado de: <https://movimientom4.org/2012/06/mineria-a-cielo-abierto-impacto-en-la-salud-humana/>

Capítulo 5

Método Altadir de planificación popular como herramienta de planificación local para el estado de Oaxaca

Deisy Coromoto Rebolledo López, Horacio González Pérez, Joaquín Huitzilihuitl Camacho Vera, Arturo César López García¹

Resumen

Este estudio es un análisis descriptivo y crítico de las potencialidades de uso del Método Altadir de Planificación Popular (MAPP) como herramienta de planeación en ámbitos locales y en particular a escala municipal. Para abordar este ensayo se partió de la premisa de que el MAPP puede ser una herramienta potente para la elaboración de planes municipales de desarrollo (PMD) que busquen contribuir al desarrollo local de manera más efectiva. Esta propuesta se fundamentó en que este método fue diseñado para planificar en la base de la sociedad a fin de hacer efectivas las ventajas de la descentralización y la participación local, de la comunidad o para el tercer nivel de planeación.

Para el abordaje de este estudio se procedió a una revisión del marco legal actual, tanto federal como estatal, para la elaboración de los planes municipales de desarrollo, y en lo estatal específicamente se analizó el estado de Oaxaca. En el ámbito federal se realizó la revisión y estudio del contenido relacionado con la planeación presente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Planeación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024; y a nivel estatal la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Ley

¹ Profesores-Investigadores de la Universidad de la Sierra Sur, Instituto de Estudios Municipales.

Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, Ley Estatal de Planeación, Ley de Planeación, Desarrollo Administrativo y Servicios Públicos Municipales, Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca y el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022. encuesta, por medio de la aplicación de un cuestionario a los peticionarios, el cual permitió corroborar la evidencia documental.

En México y en particular en el estado de Oaxaca y sus municipios se identificaron dos condiciones contundentes. Éstas son (1) en término teóricos, la planeación que se realiza se ajusta a una planeación normativa² o tradicional y como tal (2) las técnicas utilizadas, tanto para la identificación de los problemas como para la generación de sus soluciones, solo hacen uso de la participación consultiva. Por estas dos características se considera que el MAPP dista de ser una herramienta en uso para la planeación del desarrollo local en Oaxaca bajo el marco legal para la planeación del desarrollo actual. Lo anterior se vuelve aún más difícil dadas las recientes modificaciones en los lineamientos de la planeación estatal que se ajustan a convenios realizados con la GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) para el abordaje de la planeación con enfoque que lleve a cubrir los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS). Asimismo se tiene que para potenciar el uso del MAPP se requeriría que la planeación asumiera una perspectiva estratégica situacional. México aunque tiene en su legislación la participación como una bandera solo la abarca como una formalidad porque ésta le da legitimidad al proceso de planificación y solo la aplica a través de reuniones, foros o consultas que simulan que la sociedad esté incluida y sea corresponsable de la solución de los problemas públicos. Es en síntesis, una participación consultiva.

Desarrollo

Para este trabajo se realizó una revisión documental fundamentada en la identificación y análisis del abordaje de la participación en la planeación para el desarrollo local, sustentada

² La Planeación Tradicional o Normativa es un simple proceso, en el cual se deben establecer metas y objetivos que tienen que ser cumplidos durante períodos específicos, con el propósito de alcanzar la situación futura planeada (Gutiérrez, Alizo, Morales & Romero, 2016, p. 611)

en el marco legal o normativo federal y estatal. Se inició con el análisis del marco normativo federal, pasando por lo estatal y su vinculación con lo municipal, como ente local del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Asimismo se revisaron algunos conceptos de la planeación tradicional o normativa, la estratégica situacional y la nacional de desarrollo y sobre los tipos de planeación.

En cuanto al análisis del marco legal se tiene en primera instancia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación (DOF), 2017) indica en su artículo 25°, que:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. ...

Además:

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Es así como en el artículo 26°, apartado “A”, primer párrafo, se expresa “El Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”; y en el segundo y tercer párrafo:

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo...

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo...

La misma Constitución entre las Facultades del Congreso señala,; “..., establecerán los mecanismos de participación de los sectores social

Gobierno Municipal en Acción

y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo décimo segundo del artículo 4º de esta Constitución” (Artículo 73º fracción XXIX-Ñ).

Asimismo, la fracción II del artículo 115º, señala:

“Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones,... y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”

La Ley de Planeación (DOF, 1983) en su artículo 1º, fracción V, establece “las bases de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley”; así el artículo 4º dice que “Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de la sociedad, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley”; asimismo, en su capítulo segundo, el artículo 14º le asigna a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ocho atribuciones y en dos de éstas se alude a la participación social; tales como: (ii) “Elaborar y someter a consideración del Presidente de la República, el proyecto de Plan Nacional tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal... planteamientos que deriven de los ejercicios de participación social ...” y (iii)

Establecer los criterios generales que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la elaboración de los programas derivados del Plan que tengan a su cargo, para lo cual se deberá prever la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales; los ejercicios de participación social de los pueblos indígenas ...

Igualmente en el capítulo tercero, participación social en la planeación, artículo 20º y 20ºBis enuncia que la participación social es mediante la consulta y solo para que expresen sus opiniones “... para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley...” y expone lo siguiente:

Método Altair de planificación popular como herramienta de planificación local...

En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán...

Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en las disposiciones reglamentarias deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

Por otra parte, en el capítulo cuarto Plan y Programas, artículo 31° reza:

Los programas serán revisados por el Ejecutivo Federal en los términos que determinen las disposiciones reglamentarias, considerando la participación social, incluyendo la de los pueblos y comunidades indígenas, las cuales establecerán el procedimiento para, en su caso, realizar las adecuaciones correspondientes a éstos.

Aunado a lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF, 1976), en su artículo 31°, fracción I indica que la planeación nacional de desarrollo será elaborado con la participación con los grupos sociales interesados.

El documento del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 2019-2024) (Gaceta Parlamentaria, abril, 2019) se alude a la palabra participación nueve veces. Entre las que se identifican en su premisa:

En cumplimiento a las disposiciones contenidas en los artículos 26°, inciso "A", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 5° y 20° de la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 a través de un amplio procedimiento de participación y consulta popular (p. 4).

Esta premisa está vinculada cuando expone a su vez que "...en México se entenderá la diferencia entre una política asistencialista y una participativa, inclusiva y con enfoque de derechos, convirtiéndose

Gobierno Municipal en Acción

así en un país de libertades, pues solamente al cubrir las necesidades básicas, las personas pueden ejercer su libertad a plenitud” (p. 20); en el apartado II. Principios rectores cuando el Principio 11 expone sobre el significado de democracia indica “... Nos dotaremos de una democracia participativa para socializar el poder político e involucrar a la sociedad en las grandes decisiones nacionales” (p. 27).

En el Principio 12 sobre ética, libertad y confianza, afirma “Las instituciones forjadas con el modelo de democracia representativa deben ser ampliadas y complementadas con mecanismos de democracia participativa que permitan hacer efectivos los principios contenidos en el artículo 39° constitucional...” (pp. 27-28); en el apartado IV. Ejes generales específicamente, en el eje justicia y estado de derecho, objetivo 1.2 denominado fortalecer la cultura democrática, abrir el gobierno a la participación social y escuchar de manera permanente a la sociedad, dando especial atención a las mujeres y los grupos históricamente discriminados y marginados, enuncia:

Para poder profundizar el sistema democrático mexicano se requiere robustecer tanto los mecanismos de democracia participativa como los de democracia representativa. Por ello, el Gobierno de México impulsará reformas legales y mecanismos de concertación para ampliar y consolidar espacios a una mayor participación de la sociedad en las decisiones más importantes para el país” (p. 52).

A este tenor en este mismo apartado escribe

Para propiciar una población participativa, crítica, autónoma y propositiva, además del impulso a la cultura de la legalidad y de los valores cívicos, se requiere como condición fundamental la máxima garantía a la libertad de expresión de todas y todos, atendiendo las brechas de acceso de las mujeres y los grupos históricamente marginados”

A su vez identifica el indicador que medirá su cumplimiento, como “1.2.2 Proporción de la población que considera que la adopción de decisiones es inclusiva y participativa” (p. 53).

En el objetivo 2.9, promover y garantizar el derecho humano de acceso a la cultura de la población, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno

respeto a la libertad creativa, lingüística, de elección o pertenencia de una identidad cultural de creencias y de participación, afirma “La planeación intercultural y participativa debe ser una de las prioridades del Gobierno de México para lo cual resulta fundamental impulsar la formación artística y cultural para toda la población...” (p. 118).

El mismo objetivo 2.9 expone la estrategia 2.9.1 “Fomentar el acceso a la cultura de toda la población, promoviendo la redistribución de la riqueza cultural y desarrollando esquemas de planeación intercultural, inclusiva y participativa” (p. 121). Así mismo en el documento de SHCP (2019a) indica “El objetivo de la participación social en la elaboración del PND 2019-2024 es informar y enriquecer la construcción de las políticas públicas para que éstas estén alineadas a los intereses y necesidades de los distintos actores sociales” (p. 2).

La Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 identifica para llevar a cabo el análisis de las causas de raíz y las consecuencias de los problemas, la utilización de árboles de problemas y de objetivos, de acuerdo a la Metodología de Marco Lógico (MML) (SHCP, 2019a). El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (2019b) especifica que éste constará de tres pasos: “(1) brindar estructura al proceso de planeación, evaluación y comunicación de resultados; (2) planear con orientación a resultados a partir de problemas públicos e (3) identificar relaciones entre causas y efectos (p. 12). Además, señala que el PND es en esta perspectiva, un instrumento para enunciar los problemas nacionales y enumerar las soluciones en una proyección sexenal” (p. 7).

La identificación de los contenidos del marco normativo del estado de Oaxaca sobre la participación se inicia con el abordaje de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (Periódico Oficial Órgano del Gobierno de Oaxaca, 1922) en su título primero principios constitucionales, derechos humanos y sus garantías, artículo 20º, párrafo 14. Éste define la planeación como “un proceso político, democrático y participativo que tomará en cuenta las peculiaridades de cada una de las regiones que comprende el Estado de Oaxaca”.

Gobierno Municipal en Acción

En el mismo artículo, párrafo 16 expone “La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo”.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca (Periódico Oficial Órgano del Gobierno de Oaxaca, 2010), indica que la Secretaría de Seguridad Pública debe “establecer y fomentar los mecanismos de participación ciudadana para la formulación de los planes y programas de Seguridad Pública estatales” (Artículo 35°, fracción VIII). Y que la Secretaría de las Infraestructuras y el Ordenamiento Territorial Sustentable debe “Coordinar, en el ámbito de su competencia, la planeación integral de las infraestructuras con visión de largo plazo, fomentando la participación ciudadana a través de órganos consultivos” (Artículo 37°, fracción V).

De igual manera, establece que la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (CG-COPLADE) le corresponde:

Dirigir la planeación participativa para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y coordinar la formulación y validación del mismo, y proponer parámetros para la focalización de acciones para los programas sectoriales, especiales e institucionales, de conformidad con las disposiciones legales aplicables en la materia, favoreciendo el establecimiento de mecanismos para la participación ciudadana (Artículo 49° Bis, fracción I).

Asimismo la Ley Estatal de Planeación (Periódico Oficial Órgano del Gobierno de Oaxaca, 2018) indica que su objeto es “Establecer las bases y enfoque transversal para la participación activa y responsable de los sectores social y privado, ..., de los planes y programas que deriven del Plan Estatal de Desarrollo (Artículo 1° fracción IV). Además señala que, “Es responsabilidad del Poder Ejecutivo del Estado conducir la Planeación Estatal del Desarrollo mediante esquemas de participación democrática” (Artículo 6°). Y que en todo momento, la Ley establece que es de suma importancia la participación de la ciudadanía en materia de planeación.

En lo que respecta a la Ley de Planeación, Desarrollo Administrativo y Servicios Públicos Municipales del Estado de Oaxaca (Periódico Oficial Órgano del Gobierno de Oaxaca, 2011), título cuarto de la planeación

municipal, capítulo I, el plan municipal de desarrollo, artículo 46°, fracción IV entre los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) identifica “Asegurar la participación de la población en las acciones del Gobierno Municipal”.

En el artículo 47° expresa que en la elaboración del PMD “el Ayuntamiento proveerá lo necesario para instituir canales de participación ciudadana...” Así mismo, el Capítulo II, de los programas municipales, artículo 49° señala “El Ayuntamiento... deberá elaborar sus programas de obras y servicios, tomando en consideración la participación y consulta popular que se hubieran hecho al Consejo de Desarrollo Social Municipal”.

La revisión del Título Quinto del Desarrollo Municipal y la Participación Ciudadana, Capítulo I, del Consejo de Desarrollo Municipal y del Capítulo II, de los Comités de Vecinos y los Consejos de Colaboración Municipal se encuentra que tanto en su artículo 64° del capítulo primero como en el artículo 66° del capítulo segundo hay una apertura a una participación ciudadana cuando el primero expresa “El Ayuntamiento promoverá entre sus habitantes las formas de participación comunitaria en las tareas que tiene a su cargo” aunque lo condiciona cuando escribe que el objeto de esto es “... que coadyuven al cumplimiento de sus fines y participen mediante el trabajo y la solidaridad en el desarrollo vecinal, cívico y en el beneficio colectivo del Municipio”. Es decir, se interpreta que la participación está condicionada a los intereses del Ayuntamiento.

Ahora bien en el capítulo segundo de igual manera expone que la participación está condicionada a los intereses del Ayuntamiento porque en su artículo 66° invoca “En el Municipio podrán funcionar como órganos de participación ciudadana los comités de vecinos que considere conveniente el Ayuntamiento y los Consejos de Colaboración Municipal” porque señala claramente “...que considere conveniente el Ayuntamiento y los Consejos de Colaboración Municipal... ”. De esto se deduce que el papel de la ciudadanía en la planeación es netamente secundario en el sentido de que el reconocimiento de actores relevantes, formas de participación y temas de discusión quedan sujetos plenamente a lo que el gobierno local considere pertinente, a su discreción.

Al continuar con la revisión y el análisis nos encontramos con el artículo 67°, la fracción III la cual muestra entre las atribuciones de los Comités de Vecinos la siguiente “Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos del Municipio en la realización de obras o prestación de servicios de interés colectivo y en general, en todos los aspectos de beneficio social”.

Entonces debemos preguntarnos ¿Qué tipo de participación promueve la Ley de Planeación Desarrollo Administrativos y Servicios Públicos Municipales? ¿Una controlada por el Ayuntamiento según sus intereses o una promovida por los Comités de Vecinos de acuerdo a sus problemas con la generación de las soluciones? O ¿Una que solo identifique los problemas y le deje la jerarquización y atención de sus problemas al Ayuntamiento?

El abordaje de la planeación con la participación de los municipios debería ser como la sugiere el MAPP, una planeación en la cual las comunidades identifiquen y jerarquicen sus problemas para la generación de soluciones; y que éstas a su vez sean priorizadas con una vinculación profunda, interna e intensa porque están ideadas y formuladas por ellos; en especial fundamentado en que “... son gobiernos de menor dimensión organizacional que se vincula directamente con los problemas más inmediatos del orden local” (Coronilla & Cervantes, 2017, p. 288).

Los municipios requieren la generación y el fortalecimiento de sus dinámicas económicas, sociales y culturales manteniendo su propia identidad y para lograrlo se necesita la participación de todos los miembros de sus comunidades interactuando dentro de su espacio territorial y así desarrollarse de acuerdos a sus proyectos comunes (Coronilla & Cervantes, 2017) y una buena metodología es llevar a cabo su planificación estratégica mediante el uso del MAPP.

Por otra parte, del análisis del Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2016-2022 (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2017) se reconocen que la formulación y puesta en marcha de una política pública no es una tarea sencilla, requiere de la participación y el esfuerzo coordinado de distintos grupos y actores de la sociedad. Para evitar la dispersión de enfoques y planteamientos en un proyecto tan ambicioso, como

es la construcción de un PED, y según su responsable expresa que se decidió adoptar una metodología que asegurara un lenguaje común y una guía unificada.

La MML en combinación con las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), acompañada o complementada con el uso de otras herramientas como el Árbol de Problemas, el Análisis de Involucrados, y el Árbol de Objetivos; Selección de Alternativa, Definición de la estructura analítica del programa principal (Gobernación del Estado de Oaxaca y COPLADE, 2016).

La Gobernación del Estado de Oaxaca (2017) afirma que el uso de la MML, la MIL, el Árbol de Problemas, el Análisis de Involucrados, y el Árbol de Objetivos están sustentadas en que han recibido en México un reconocimiento en el ámbito de las administraciones públicas por parte de instituciones como SHCP y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL); y a nivel internacional, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El uso de del MML, la MIL, el Árbol de Problemas, el Análisis de Involucrados, y el Árbol de Objetivos para el Plan Estatal de Desarrollo (PED) lo que sigue demostrando es que lo más importante para el Gobierno del Estado de Oaxaca es el visto bueno de las instituciones nacionales o internacionales para la elaboración de los planes Gobernación del Estado de Oaxaca (2017); y “para orientar la acción gubernamental a resultados específicos y concretos que entreguen más y mejores bienes y servicios a la población o área de enfoque, o bien que representen oportunidades de bienestar y progreso” como lo identifica la SHCP (s.a, p. 17).

La metodología empleada podría ser una que contribuya a ser más efectividad para verdaderamente resolver los problemas de los ciudadanos como pudiera como lo es el MAPP y así lograr lo que señala la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en su artículo 20° párrafo 16 al exponer que es “Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad, para incorporarlas al Plan Estatal de Desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública”.

Gobierno Municipal en Acción

Téngase en cuenta que el MML fue diseñada para la formulación de proyectos por agencias de cooperación internacional; mientras que el MAPP fue en el marco del PES para el diseño de políticas públicas (Sotelo, 2011). Mediante la comparación de los pasos de estos métodos, se vislumbra una semejanza entre sus tres primeros pasos, una diferencia en cuanto a la cantidad de pasos; además, se distinguen los detalles que aborda el MAPP. Obsérvese que es a partir del cuarto paso al seis en el cual el MAPP identifica los problemas a través de los nudos críticos y de cómo atacarlos, luego desde del siete con la reseña de los actores, su involucramiento con la generación de las soluciones y seguimiento del proceso de planificación participativa (Tabla 1).

Tabla 1. Pasos generales de la Metodología del Marco Lógico y el Método Altadir de Planificación Popular.

Metodología del Marco Lógico [¶]	Método Altadir de Participación Popular (Matus, 1997)
1. Análisis de involucrados	1. Identificación de malestares o inconformidades o problemas que más aquejan a la población
2. Análisis de problemas	2. Descripción o precisión del problema
3. Análisis de objetivos	3. Análisis de causas y consecuencias de los problemas
4. Evaluación de alternativas	4. Definición de objetivos, una vez identificadas las causas del problema
5. Construcción de la Matriz de Marco Lógico	5. Identificación de las causas críticas; una vez identificadas las causas del problema en el árbol de problemas se identifican los nudos críticos y elaborar una forma de contrarrestarlos
6. Programación detallada	6. Selección y diseño de operaciones para atacar las causas principales de los problemas
	7. Precisión y presupuestación de los recursos necesarios para la realización de las operaciones
	8. Identificación de los actores relevantes en la generación, mantenimiento y enfrentamiento de los problemas así como su motivación ante acciones diseñadas para enfrentar los problemas
	9. Análisis de los recursos críticos de poder en un problema y aplicación rudimentaria del concepto de peso, poder o fuerza de los actores
	10. Análisis de trayectoria o de secuencia temporal del plan
	11. Evaluación del desempeño de los responsables del plan y las operaciones

[¶]Esta metodología es usada para elaborar los Planes Nacional, Estatales y Municipales de Desarrollo, en México.

Fuente: Elaborado con base en Matus (1997) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES, 2004).

Siguiendo con el análisis de los instrumentos para la planeación el PED 2016-2022 (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2017) en su apartado de introducción general identifica “La participación ciudadana como base de la gobernanza”, y en el mensaje del Gobernador señala que, es el PED el resultado de un proceso de participación incluyente,

que recoge las necesidades y las aspiraciones de las y los oaxaqueños a través de la amplia participación ciudadana reflejada en las propuestas y demandas expresadas en once foros sectoriales, ocho foros regionales y un foro virtual, que incluyó la colaboración de representantes de los sectores social, privado, académico y público (p. 3). Es así como el Gobierno del Estado de Oaxaca considera que a través de foros ya abordó la participación de sus ciudadanos.

Ante lo identificado en la Ley de Planeación, Desarrollo Administrativos y Servicios Públicos Municipales (Periódico Oficial Órgano del Gobierno de Oaxaca, 2011) la cual expresa taxativamente en su artículo 46°, que entre los objetivos del PMD está el de asegurar la participación de la población en las acciones del Gobierno Municipal y que ésta debe proveer canales de participación ciudadana para la elaboración del mismo, y enuncia que, el Plan deberá ser enviado al Congreso del Estado para su conocimiento y aprobados por mayoría calificada, y publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, en la Gaceta Municipal o revistas especializadas en temas municipales. Esto nos induce a la formulación de la siguiente pregunta ¿Los canales de participación ciudadana para la elaboración del PMD son solo los referidos a la consulta popular?

Lo anterior nos incita a concluir que la última palabra la sigue teniendo el administrador del poder. Porque para aprobar las propuestas éstas deben ser con “mayoría calificada, y publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, en la Gaceta Municipal o revistas especializadas en temas municipales, y serán enviados al Congreso del Estado” (Periódico Oficial Órgano del Gobierno de Oaxaca, 2011).

Siguiendo con el análisis se emprendió la revisión de la Agenda 2030 y Desarrollo Municipal. Guía para la elaboración de Planes Municipales de Desarrollo Sostenible GIZ, Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) y Comité de Trabajo Técnico del Consejo para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el Estado de Oaxaca (GIZ, COPLADE, 2019). En su apartado de la presentación se identificó el enfoque de la Agenda 2030 para los municipios de Oaxaca el cual expone la importancia de los municipios de Oaxaca para alcanzar el desarrollo sostenible.

En la revisión de esta guía, en el apartado 2.4. Planeación participativa la conceptualización de la planeación participativa, en esta frase lo que llama la atención es que esta planeación “involucra a la ciudadanía” y a su vez reconoce la diversidad entre los 570 municipios del estado, la disponibilidad por parte de sus pobladores de información diversa y valiosa para la elaboración del diagnóstico, la identificación de los problemas que les están obstaculizando el ejercicio de los derechos humanos y el aporte de alternativas para solucionarlos; sin embargo, esto lo enmarcan en los lineamientos de la Agenda 2030. Es decir, es un lineamiento supranacional (GIZ, COPLADE, 2019).

El Estado mexicano y en especial Oaxaca, debería internalizar que la planeación del desarrollo de los municipios debería ser abordada de una manera más de gestión estratégica, por sus propios miembros, no seguir contratando especialistas y menos aún alinearse a una agenda internacional; cuando la mayoría de sus problemas son tan locales y sentidos por sus ciudadanos y así; no continuar produciendo PMD únicamente para cumplir con los requerimientos administrativos o legales; y cuya utilidad solo sea para validar las decisiones tomadas por sus presidentes municipales (Coronilla & Cervantes, 2017) o esta acción “...puede interpretarse como ejemplos acabados de la cultura de la simulación característica de la política mexicana que no ha disminuido en décadas recientes” (Sefchovich, 2008 citado por Hevia, Vergara-Lope y Ávila (2011, p. 82) “y de la distancia entre el México legal y el México real” (Carpizo, 2002 citado por Hevia *et al.*(2011, p. 82).

Siguiendo con el análisis de la Guía GIZ, COPLADE (2019) es de resaltar que como las personas responsables de formular y coordinar el PMD se identifican a “... todos los miembros del Ayuntamiento, algunos de sus miembros actuando como una Comisión o a través de la contratación de personas expertas bajo la supervisión y apoyo de los concejales o concejales”. De igual manera para la identificación de las estrategias se listan los aspectos que deben ser considerados para éstas. Las cuales son: las personas que participaran, los mecanismos y espacios de participación, los tiempos en que se realizará el proceso de participación, los temas a discutir y las herramientas para identificar y organizar la información.

Asimismo, que hay que convocar para fomentar la participación de personas y grupos a las personas de las distintas comunidades del municipio, los integrantes de organizaciones, comités o colectivos; las autoridades comunitarias y agrarias en donde existen; los representantes de pueblos indígenas, los representantes de los distintos sectores productivos y los representantes del sector salud; entre otros.

De este modo se identifican entre los participantes: las asambleas, las reuniones, que ya se estén realizando; y en las comunidades, los barrios y las localidades. Entre los mecanismos que sugieren se listan: las reuniones informativas, la consulta y los diálogos con la ciudadanía, los foros participativos, las reuniones ejecutivas con instituciones y organizaciones con temas especializados; y las mesas de trabajo para la construcción de proyectos. También, como ejercicio complementario sugieren el uso de las encuestas personalizadas o grupales en los domicilios o en los centros de educación o de salud; en los más urbanizados conjuntamente sugieren el uso de Internet (GIZ y COPLADE, 2019).

En relación a los temas de discusión se exponen las relaciones entre los problemas y los retos de los municipios porque éstos son insumos esenciales para la elaboración del diagnóstico y la identificación de los problemas, los objetivos, las estrategias y las líneas de acción como parte sustantiva del PMD; del mismo modo sugieren que para la elaboración de los temas o ejes a abordar se apoyen en el PND y PED así como de la Agenda 2030 y de los ODS (GIZ y COPLADE, 2019).

Las herramientas sugeridas son el análisis de brecha así como la identificación de las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas; porque según la Guía estas herramientas facilitarían la identificación de los problemas principales, las políticas que deben ser aplicadas para resolverlos, los niveles de rezago, los elementos que están obstruyendo y los que contribuyen a la mejor y más rápida solución (GIZ, COPLADE, 2019).

La Guía de Acción, es el instrumento o herramienta que establece la manera en que se desarrollará la metodología de

Gobierno Municipal en Acción

inclusión de los grupos de la sociedad interesados en ser partícipes de la implementación de la Agenda 2030 en el Estado de Oaxaca, la cual ha sido diseñada por el Comité de Trabajo Técnico, órgano auxiliar del mencionado Consejo y busca maximizar la contribución a los ODS, desde un enfoque basado en derechos humanos (GIZ, COPLADE, 2019).

La Ley Orgánica Municipal (Periódico Oficial Órgano del Gobierno de Oaxaca, 2010) en sus artículos 3°, 27°, 43°, 73° y 141° hacen alusión a la participación; en el artículo 3° y expresa

El Ayuntamiento tiene como misión primordial servir a la población dentro del marco legal por la paz, la igualdad entre hombres y mujeres, la justicia y el desarrollo social, ... basados en la participación ciudadana y en una administración responsable, honesta y eficiente, ...

El artículo 27° identifica los derechos de las y los mexicanos y entre éstos en la fracción IV señala “Colaborar en las actividades de participación ciudadana”; en el artículo 43° sobre las atribuciones del Ayuntamiento en su fracción I,

Expedir y reformar de acuerdo con las leyes que expida la Legislatura del Estado, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su ámbito territorial; que organicen la administración pública municipal, ... y aseguren

la participación ciudadana y vecinal...

En este mismo artículo en la fracción XXXI, expone “Formular y fomentar programas de organización y participación comunitaria, en los trabajos colectivos de beneficio común, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del Municipio, conforme a sus usos y costumbres”; en el artículo 47° entre los acuerdo en su fracción XIII se identificó la participación de los comités de vecinos para la aprobación de la administración de servicios públicos en términos de lo dispuesto por la Ley de Planeación Desarrollo Administrativos y Servicios Públicos Municipales.

El artículo 73° identifica entre las facultades y obligaciones de los Regidores en su fracción VII “Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule el Ayuntamiento”; y el artículo 141° entre los propósitos generales de los reglamentos

municipales reconoce en su fracción III, “Estimular la participación de la comunidad en la gestión municipal; particularmente en los municipios y poblaciones que se rigen bajo el sistema de usos y costumbres”.

La revisión y el análisis del marco legal referido arriba permite deducir que la planeación que se ejecuta en México es identificada como consultiva dentro de la clasificación realizada por Sandoval, Sanhueza y Willine (2015). Estos autores identificaron cuatro niveles de participación, tales como: (1) informativa, (2) consultiva, (3) decisoria y (4) cogestión. El nivel informativo “consiste en la entrega de información a la ciudadanía sobre un asunto público” (p. 17). Entre sus características está la unidireccionalidad. Ejemplo: la autoridad o responsable entrega información y no busca ni pretende recibir aportes de los ciudadanos involucrados.

El nivel consultivo representa el nivel básico de influencia que personas y grupos pueden tener al ser convocados a participar de un proceso de consulta. En este proceso se recogen opiniones, propuestas e intereses de las personas y grupos que participan; aunque la consulta no es vinculante para la autoridad.

En referencia al nivel consultivo en Latinoamérica y el Caribe lo que se ha acostumbrado es que a partir del análisis de la experiencia de consultas, la autoridad debería comunicar su decisión final y fundamentar porque incluyó algunas propuestas y otras no; y/o incluya sólo propuestas que tengan viabilidad técnica, económica y política. Además, los descartes de las propuestas son por motivos objetivos y no de otro tipo (Sandoval *et al.*, 2015). En México y particularmente en el Estado de Oaxaca, no es de esta manera al usarse la MML.

En cambio en el MAPP la participación de las personas y de grupos, está en el nivel decisorio y de cogestión. Ésta tiene una influencia directa sobre la toma de decisión del asunto analizado. Por lo demás, en este nivel de decisión se identifican dos modalidades (1) el proceso de consulta cuyo resultado es vinculante (plebiscito o referéndum con carácter vinculante) y (2) las situaciones cuando los ciudadanos y las autoridades públicas conforman un grupo que tiene por objetivo debatir sobre un asunto público y así en forma colectiva

tomen una decisión al respecto.

En este nivel la opinión de las personas, funcionarios y autoridades tienen el mismo peso, porque todos participan con las mismas atribuciones. Es decir, este grupo tomará las decisiones por consenso. Aunque, si en este proceso no es posible tomar la decisión entonces se organiza una votación alrededor de las alternativas existentes (Sandoval *et al.*, 2015).

El nivel de cogestión es una gestión conjunta entre ciudadanos o representantes de ciudadanos. En éste se busca que las personas y grupos involucrados en la toma de decisiones, se impliquen en su implementación y seguimiento de forma de asegurar que se lleve a cabo en forma adecuada. Lo esencial es que deben existir unas condiciones mínimas para que la institución pública que debe tomar la decisión, pueda aplicarlo.

Las condiciones mínimas son: (1) el proceso de participación ciudadana debe estar institucionalizado; (2) la existencia de voluntad política de las autoridades responsables para llevarlo a cabo, (3) los ejecutores de este proceso deben ser profesionales con experiencia en la materia del equipo profesional y así puedan llevarlo adelante; (4) la existencia de recursos disponibles para la elaboración e implementación de la estrategia y (5) las personas y grupos deben estar interesados en la participación (Sandoval *et al.*, 2015). Se identifica que para Oaxaca de estas cinco condiciones la que se identifica que está ausente actualmente y quizás la más importante es la condición dos.

Lo antes expuesto sobre cómo el marco legal o normativo de la planeación en México lleva a cabo hoy día el involucramiento de la planeación con la participación y así poder identificar el uso potencial del MAPP permite llegar a las siguientes consideraciones. Primero es relevante identificar los adjetivos que califican la participación en el marco legal mexicano es muy amplia (Tabla 2); así como las herramientas que se usan para poner en práctica la planeación participativa (Tabla 3). Las herramientas usadas actualmente son las más pertinentes para el nivel consultivo de participación.

Tabla 2. Denominación de los tipos de participación.

<i>Planeación Nacional de Desarrollo 2019-2024 (SHCP, 2019b)</i>	<i>Planeación Estatal del Desarrollo 2016-2022 (Gobierno del Estado, 2017)</i>	<i>Agenda 2030 y Desarrollo Municipal. Guía para la Elaboración de Planes Municipales de Desarrollo Sostenible (GIZ, COPLADE, 2017)</i>
Participación ciudadana, participación democrática, participación política, participación social, participación comunitaria	Participación ciudadana, participación incluyente, participación democrática, participación social (organizada imparcial, respetuosa del marco legal que nos rige y ordena; en la consolidación de ciudadanas y ciudadanos llamados a transformar la realidad de sus familias y comunidades, de su estrecha cooperación y voluntad por alcanzar un desarrollo sustentable, incluyente y justo), participación igualitaria, participación efectiva en la sociedad, participación activa	Participación ciudadana, participación de las personas, participación de la ciudadanía

Fuente: Elaborado con base en GIZ y COPLADE (2017), Gobierno del Estado (2017) y Martínez (2019).

Tabla 3. Tipos de herramientas usadas para la participación en los planes.

<i>Planeación Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Martínez, 2019)</i>	<i>Planeación Estatal del Desarrollo 2016-2022 (Gobierno del Estado, 2017)</i>	<i>Agenda 2030 y Desarrollo Municipal. Guía para la Elaboración de Planes Municipales de Desarrollo Sostenible (GIZ & COPLADE, 2017)</i>
Se realizaron <u>foros</u> en los 32 estados para retroalimentar el PND desde una visión local, así como <u>foros especiales</u> para incorporar la visión de grupos prioritarios como mujeres, indígenas y personas con discapacidad (Martínez, 2019)	Once <u>foros sectoriales</u> , ocho <u>foros regionales</u> y un <u>foro virtual</u> , que incluyó la colaboración de representantes de los sectores: social, privado, académico y público	Se sugiere la participación en asambleas y reuniones que ya se realizan en el municipio; si aún no las practican, puede ser un buen inicio para incentivarla. Los mecanismos; tales como: <u>reuniones informativas</u> ; <u>consultas</u> y <u>diálogos</u> con la ciudadanía; <u>foros participativos</u> ; <u>reuniones ejecutivas</u> con instituciones y organizaciones en temas especializados; <u>mesas de trabajo</u> para la construcción de proyectos

Fuente: Elaborado con base en GIZ y COPLADE (2017), Gobierno del Estado (2017) y Martínez (2019).

Gobierno Municipal en Acción

Por otra parte, mediante el análisis de los contenidos de los instrumentos legales de la planeación tanto en lo federal como del estado de Oaxaca se visualiza que la Planeación Nacional del Desarrollo de México y específicamente para la entidad federativa de Oaxaca es mucho más parecida a la Planeación Tradicional o Normativa que a la Planeación Estratégica Situacional (PES) (Tabla 4) por lo cual es impensable, con el actual marco legal o normativo de México, poder incorporar una herramienta como el MAPP.

Tabla 4. Planeación Tradicional y la Planeación Estratégica Situacional.

Planificación Tradicional	Planificación Estratégica Situacional
<ul style="list-style-type: none">• Los roles y los procedimientos están claramente diferenciados y su articulación es nula: unos deciden, otros ejecutan• Es instrumental y normativa; plan-libro que refleja lo que 'debe ser'• Es técnica (metodología única)• Centraliza el control vertical del plan en el sector público• La evaluación es generalmente externa• La viabilidad se fundamenta en la factibilidad económico-financiera• La realidad es percibida como homogénea, estática y objetiva• Clara separación entre la concepción y la acción y no existe retroalimentación• La información no es democrática: Cada actor tiene acceso sólo a la información que lo involucra• Los procesos de comunicación son jerárquicos, propios de una estructura vertical• Supone predictibilidad de condiciones de contorno• Basada en certeza y olvida la incertidumbre• No considera la coyuntura en el plan• Es administrativa• No considera las transformaciones sociales	<ul style="list-style-type: none">• Los actores sociales tienen distintos grados de poder; planifican desde su perspectiva y para construir su propia 'situación objetivo'• El sujeto planificador está dentro del objeto planificado,• La realidad social es heterogénea, permite una visión integral• Busca una síntesis dialéctica entre planificación, gestión y política• La esencia "está en identificar las diferencias de los actores presentes en la realidad social, evidenciar los distintos proyectos que tiene cada actor y diseñar e implementar estrategias..."• Introduce en su teoría la consideración de los 'otros', en un juego de conflicto y cooperación• Se realiza en el terreno de la incertidumbre, donde la eficacia política la acción depende de la capacidad para superar la oposición y resistencia de los otros actores sociales• Es un plan modular y flexible, con 'momentos' se adecuan las situaciones y se identifican como e explicación situacional, normativo, estratégico y táctico-operacional• Con la evaluación retroalimenta el cálculo y la acción a partir de indicadores cuantitativos y cualitativos

Fuente: Elaborado con base en Tauber (2012).

La participación de los ciudadanos mexicanos en su PND está circunscrita a la Planeación Tradicional o Normativa. Ésta está referida a una consulta como requisito no como parte esencial del proceso así que es diametralmente diferente para el caso de la PES como lo afirma Franco (2012, citado por Penso, 2017, p. 12) "... la participación es un elemento fundamental de un proceso participativo genuino para lograr los objetivos de un desarrollo humano y sustentable..." Esté

atento y capte las semejanzas entre la Planeación Tradicional y la Planeación Nacional de Desarrollo del PND (2019-2024) (DOF, enero, 1983) (Tabla 5).

Tabla 5. Planeación Tradicional y Planeación Nacional del Desarrollo.

Planificación Tradicional (Tauber, 2012)	Planeación Nacional de Desarrollo (Ley de Planeación) (DOF, enero, 1983).
<ul style="list-style-type: none"> • Es instrumental y normativa; plan-libro que refleja lo que 'debe ser' • La realidad es percibida como homogénea, estática y objetiva • Supone predictibilidad de condiciones de contorno • Basada en certeza y olvida la incertidumbre • No considera la coyuntura en el plan • Es administrativa • No considera las transformaciones sociales • Es técnica (metodología única) • Centraliza el control vertical del plan en el sector público • Los roles y los procedimientos están claramente diferenciados y su articulación es nula: unos deciden, otros ejecutan • La información no es democrática: Cada actor tiene acceso sólo a la información que lo involucra • Los procesos de comunicación son jerárquicos, propios de una estructura vertical • La evaluación es generalmente externa • La viabilidad se fundamenta en la factibilidad económico-financiera • Clara separación entre la concepción y la acción y no existe retroalimentación 	<ul style="list-style-type: none"> • El Ejecutivo Federal elabora el PND y lo remite a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, la Cámara de Diputados formulará, observaciones durante la ejecución y revisión del propio Plan • El Presidente de la República informa al Congreso sobre las acciones y los resultados obtenidos de la ejecución del PND, los Programas Sectoriales, los programas especiales, las disposiciones del artículo 2º. Constitucional en materia de derechos y cultura indígena • El Presidente, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informa el contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su vinculación con el PND y sus programas • Los Secretarios de Estado anualmente dan cuenta al Congreso de la Unión sobre sus respectivos ramos e informan sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política • Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal planean y conducen sus actividades con perspectiva intercultural y de género y con sujeción a los objetivos y prioridades del PND • Ésta fija objetivos, metas, estrategias y prioridades, y criterios basados en estudios de factibilidad cultural; asigna recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordina acciones y evalúa resultados

Fuente: Elaborado con base en la Ley de Planeación (DOF, 1983) y Tauber (2012).

Téngase en cuenta que la participación contribuye a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y de la población en general en cambio en el caso de la planeación en el estado de Oaxaca convocar a la participación resulta ser una formalidad como lo afirma Franco (2012, citado por Penso 2017), "... ya que le otorga legitimidad al proceso de elaboración de políticas públicas gubernamentales. Suele realizarse algún tipo de reuniones o consultas que simulan que la sociedad esté incluida y es corresponsable de la solución de los problemas públicos" (p. 13).

Los responsables que hoy día llevan a cabo la planeación del desarrollo en Oaxaca (y para México en general) deberían de tener muy en cuenta lo que afirma Penso (2017), que la participación ha surgido a nivel global para unir conocimientos y elevar la aceptación de las políticas públicas porque si se planifica desde arriba, llamada “la torre de marfil” pocas veces se solucionan los problemas... para los que se hicieron y/o cuentan con la aceptación de los supuestos beneficiarios de su aplicación” (p. 21).

Lo que se observa en Oaxaca es un ejemplo del aspecto negativo según Weber (citado por Martínez, 2016) cuando afirmó que la burocracia es “como un instrumento de dominación que surge por necesidades históricas” con dos aspectos uno positivo y otro negativo. El primero “será un instrumento de administración del Estado para favorecer a la sociedad en general” y en el negativo, “utilizará su posición para perpetuar su control y dominio de los gobernados” (p. 142).

Otro término que también identificó Weber fue cómo el Estado se conforma y así crea un sistema de administración pública que le facilite la garantía del ejercicio del poder político. “La burocracia olvida que es un medio al servicio de fines superiores y se convierte en fin por sí misma, en un fin de toda estructura de dominación como concepto abstracto” (Martínez, 2016, p. 154).

Siguiendo con el análisis, Matus (2007) creyó que para que las comunidades se involucren y se responsabilicen en resolver sus problemas se requiere que éstas estén organizadas (concejos municipales, juntas de vecinos, cooperativas, comunidades, sindicatos, comités de base de partidos políticos, asociaciones de vecinos, entre otras instituciones similares), dispongan de herramientas sencillas y potentes para el procesamiento de esos problemas e identificó por lo demás, acciones para el procesamiento de esos problemas.

Las acciones que se han distinguido para que los pobladores o comunidades resuelvan sus problemas son las siguientes: (i) identificación, (ii) jerarquización, (iii) descripción, (iv) determinación de las causas, nudos críticos (están representados por causas de alto impacto sobre los descriptores de los problemas; expresan los

síntomas o causas de los problemas; hechos que verifican la realidad (Matus, 2007, p 38), y según Uribe (2011, p. 1848) es posible actuar sobre éstos en términos prácticos y a su vez, es oportuno intervenir políticamente), (v) operaciones para impactar esos nudos críticos; (vi) diseño del plan de acción, y a su vez, (vii) incorporación tanto de variables de gobernabilidad como de los conflictos que existan; y también identificó que un proceso que debe suceder o que debe ya estar presente es la (viii) descentralización. Porque sin descentralización no se puede hablar del MAPP; no mediante la desconcentración que es lo que se visualiza en México.

Específicamente téngase en cuenta que el MAPP es un método cuyo objetivo es planificar desde la base de la sociedad en especial por las ventajas de su aplicación; tales como: primera respeta la visión que la población o comunidades tienen de los problemas que sufren y padecen porque como afirma Penso (2017, p. 12) dado que la formulación o diseño de políticas públicas es una tarea difícil; entonces éstas “deben incluir la adecuada participación que tome en cuenta las prioridades de la ciudadanía, especialmente las de los afectados por el problema; desde la identificación del problema y la asignación de prioridades para solución”.

La segunda es que permite que los ciudadanos, independientemente de su formación o nivel de conocimiento puedan participar en el proceso de gobernar en la zona donde viven; y a su vez, identificarse como corresponsables de los problemas existentes y de sus soluciones, tercera admite salir de lo casuístico y anecdótico para encastrar la vivencia particular de la realidad singular con la lógica causal; cuarta mediante el uso del MAPP se articulan procesos sociales, económicos, políticos y culturales estructurales; y genera soluciones creativas a los problemas de la comunidad (Massa, Massei & Sirvén, 2015); quinta es una propuesta de sencilla implementación, en la cual los sectores populares se constituyen en sujetos protagonistas de la planificación, con participación activa en todos los momentos del proceso.

Lo anterior, encaja en el proceso de planificación de acciones de una institución y/u organización, de forma autónoma (pero no autárquica) de los lineamientos generales de los dispositivos desarrollados por el Estado, en clave de políticas de desarrollo

(Abramovich en Massa *et al.*, 2015); sexta su uso, no requiere conocimientos académicos previos, pero si se les exige a los que vayan a participar integren la lógica causal elemental con el conocimiento y vivencia particular de la realidad; séptima puede, de igual manera convertir liderazgos populares tradicionalmente orientados a la mera demanda de soluciones, en gerentes y responsables por enfrentamiento de sus problemas en sus propios espacios de acción, y por la generación de soluciones creativas (Castellano & Hinostroza, 1997; Matus, 2007).

La octava facilita transferencia de compromisos entre comunidades, pobladores, partes interesadas de las comunidades o entes locales; y con sus líderes y fuerzas políticas. Porque contribuye a que las comunidades así como las organizaciones de base identifiquen y seleccionen los problemas que consideren más relevantes, jerarquicen y definan la manera de resolverlos con sus propios recursos; novena su sencillez contribuye a su utilización en el desarrollo de acciones propias de la planificación en las comunidades (Massa *et al.*, 2015); decima como es un método que respeta la visión que la población tiene de los problemas locales que le afectan, favorece el compromiso de ésta en el proceso que engloba desde el análisis del problema hasta las soluciones que propone. Esto facilita la transferencia de ese compromiso a los líderes y fuerzas políticas que promueven su aplicación en el sistema integral de planificación (Massa *et al.*, 2015).

La décima primera se refiere a que con la puesta en práctica del MAPP, la comunidad racionaliza sus necesidades y asimila las restricciones económicas, técnicas y de poder para llevar a cabo las acciones que considera necesario realizar. Porque el MAPP es un método creador de conciencia de gobierno en la base instrumental de análisis que permite convertir acciones rutinarias en acciones creativas (Castellano & Hinostroza, 1997).

Sin embargo, no hay que perder de vista las desventajas del MAPP. Las dificultades o limitaciones de aplicación del MAPP están acondicionadas por las características de los problemas que se aborden y la debilidad de la organizativa o institucional que caracterizan a la mayoría de éstas en los países de América Latina y del Caribe (Spinelli, citado en Matus, 2007).

Entre las limitaciones se han identificado las siguientes: (1) dado que está diseñado para procesamiento de problemas de naturaleza y complejidad propios del nivel local; (a) analiza pocos problemas, examina sus relaciones y precisa la manera de enfrentarlos y (b) muy limitado para el tratamiento de muchos problemas estrechamente relacionados entre sí; (2) sin acudir a niveles superiores de planificación su aplicación no permite garantizar la coherencia entre los problemas seleccionados para ser incluidos en un plan. Porque en el nivel local es casi imposible descomponer un problema de alcance limitado en el espacio más amplio de otros problemas nacionales que lo puedan estar determinando. Massa *et al.* (2015) expresan que es inapropiado su uso para aplicarlo en situaciones de “redes de problemas” o vinculación de factores que estén produciendo el o los problemas porque fue diseñado para analizar pocos problemas; (3) los técnicos que requieran aplicar el MAPP (comunidades y dirigentes o líderes) deben dominar la metodología; en caso contrario se transforma de una herramienta útil y poderosa, en una de referencia.

El MAPP es un método muy exigente de la formación del personal que desee aplicarlo (Matus, 2007). Así se tiene que los pasos a cumplir en la construcción del diagnóstico son relevantes, por lo cual deberían realizarlo personal especializadas con preparación para coordinar grupos, que puedan salir de lo cotidiano inmediato a través de discusiones grupales, identificación de los problemas y a su vez la generación de propuestas de soluciones creativas para la comunidad (Campise, Hernández, Miguel y Rodríguez, citados en Massa *et al.*, 2015); (4) Castellano (1993) y Castellano e Hinostroza (1993) identifican dos fundamentales limitaciones del MAPP (a) no establece la forma de inserción que debe asumir el planificador al momento de actuar en una comunidad y (b) no considera la importancia de conocer la realidad comunitaria antes de diseñar y ejecutar el plan.

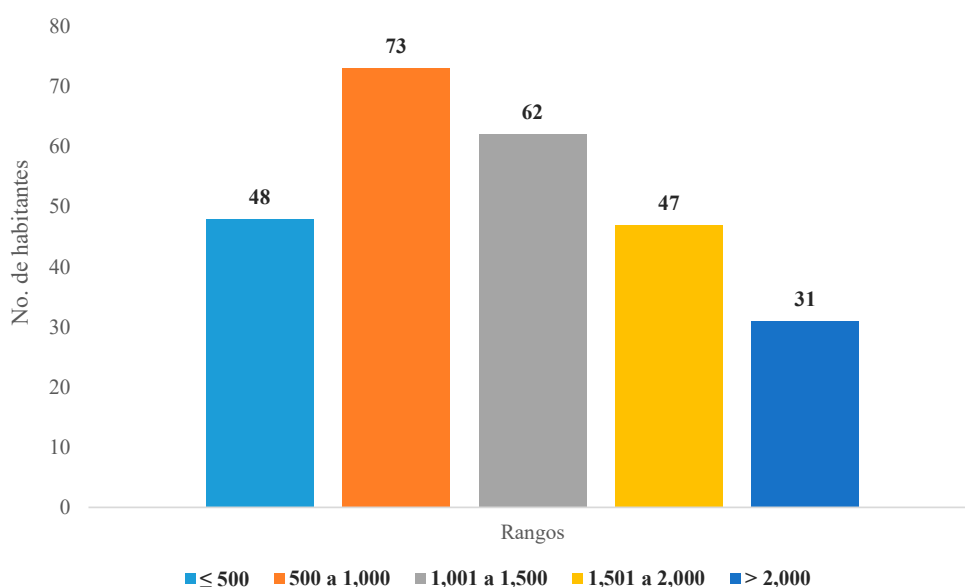
Creemos que sí el gobierno del estado de Oaxaca tuviera un compromiso más ajustado a la realidad del estado podría hacer una planificación del desarrollo dirigido a sus ciudadanos plegada a la realidad de sus 570 municipios tales como: diversidad ecológica definida por su geográfica y uso o aprovechamiento de sus recursos naturales así como la cultural y no solo desde el punto de vista de bailes, lenguas, constitución de sus poderes locales, manera de sus

Gobierno Municipal en Acción

elecciones de autoridades, número de pobladores por municipios; todos se merecen una calidad de vida dentro de los parámetros de su diversidad.

El MAPP podría ser una buena herramienta para la realización de los PMD en aquellos municipios cuyas poblaciones sean menores a los 2,500 habitantes. Es decir, para los 261 (45.7879%) (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2015) municipios del estado de Oaxaca cuya población es menor a 2,500 habitantes. Estos municipios tienen una gama de población desde 81 hasta 2,494 habitantes (Figura 1). De igual manera, otros criterios a incorporar para el uso del MAPP en la elaboración de los PMD del estado de Oaxaca podrían ser para aquellos municipios cuya base económica sea el sector primario, con pocos problemas, de naturaleza y complejidad propios del nivel local.

Figura 1. Número de municipios del estado de Oaxaca cuya población resultó menor de 2,500 habitantes.



Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI (2015).

El empleo del MAPP en la planificación del desarrollo permitiría el aprovechamiento de sus fortalezas o ventajas como son las descritas

por Castellano e Hinojosa (1997); Matus (2007); Massa *et al.* (2015) y Penso (2017). Asimismo, estar muy atentos a sus desventajas o limitaciones como las identificadas y así saber bajo qué circunstancias pueden ser aplicados y en cuáles no.

Conclusión

La planeación nacional del desarrollo en México en todos sus ámbitos y niveles (federal, estatal y municipal) presenta mayor cantidad de características asociadas a la Planeación Tradicional o Normativa; por lo que dista mucho de los elementos que caracterizan a la Planeación Estratégica Situacional. La naturaleza tradicional de la planeación en este país está alimentada por el propio marco jurídico que la sustenta y que ha ido acotando la participación ciudadana hacia la consulta como único mecanismo.

En esencia, la planeación del desarrollo nacional obedece a objetivos macroeconómicos relacionados con la competitividad como motor de la riqueza; es decir, bajo un enfoque de mercado. Los objetivos sociales y de bienestar quedan subordinados a los intereses de crecimiento y, dada la obligatoriedad de que los planes estatales y municipales se articulen con el nacional, esta perspectiva única permea como líneas generales hasta estos ámbitos quizás éste es la justificación del uso del MML. Método creado para evaluar proyectos económicos.

Por tal motivo, considerar la posibilidad del uso del MAPP para la construcción de la planeación del desarrollo tanto del estado de Oaxaca como para sus municipios actualmente, es difícil dado que esto requeriría enormes ajustes y cambios a la legislación nacional, estatal y municipal en el área de la planeación democrática.

Tal como se encuentra plasmada dentro de las leyes y los reglamentos, la participación aunque recibe una serie de nombres que podríamos confundir como una participación de mayor magnitud es una participación consultiva como la definieron Sandoval *et al.* (2015). El nivel consultivo representa el nivel básico de influencia que personas y grupos pueden tener al ser convocados a participar dentro de un proceso de consulta.

Gobierno Municipal en Acción

La participación de personas y grupos para que sea más directa y favorable para el desarrollo local de Oaxaca debería de estar en el nivel decisorio y de cogestión como lo señala el uso del MAPP y según la definición de Sandoval *et al.* (2015).

Las herramientas que son utilizadas tanto para llevar a cabo la participación así como para la elaboración de los Planes en México sean estos PND, PED o los PMD y a través de la Guía 2030 son: el Método del Marco Lógico, los Árboles de Problemas, entre otros; y la argumentación para su uso es su aceptación y amplio uso nacional e internacional. Éstos, generalmente, lo elaboran los equipos de tecnócratas y consultores muy divorciados de las realidades locales. Además, de lo anterior, al asumir la Agenda 2030 y sus objetivos como guías generales tanto para la planeación nacional como para la estatal y municipal se están sustituyendo ideales nacionales de desarrollo, ajeno a las realidades territoriales, por otro delineado en ámbitos internacionales de mayor lejanía a las situaciones diarias de los municipios como es la Agenda 2030 y los ODS.

El MAPP debería de incorporarse como una herramienta más dentro de las ya usadas y en especial en aquellos municipios cuyas población sea menor de 2,500 habitantes (45.7879%); y un criterio adicional podría ser que su base económica fuera rural y sus problemas sean de naturaleza y complejidad propios del nivel local.

Referencias

- Castellano V., A. M. e Hinostroza, J. (1993). Alcances y limitaciones de la planificación y de las metodologías de intervención social en las comunidades populares. *Revista Científica y Humanitaria*, 3(1):1-17. Recuperado en <https://produccioncientificaluz.org/index.php/omnia/article/view/6985>
- Cervera F., M. y Rangel G., J. W. (2015). Distribución de la Población por tamaño de Localidad y su relación con el Medio Ambiente. En Seminario-Taller “Información para la toma de decisiones: Población y Medio Ambiente”. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/eventos/2015/poblacion/doc/p-walterrangel.pdf>
- Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE). (2016). Bases para la elaboración del plan estatal de desarrollo 2016-2022. Recuperado de <http://www.ped2016-2022.oaxaca.gob.mx/PED/bases/BASES%20PED%202016-2022.pdf>
- Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE). (2017). Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022. Recuperado en http://www.coplade.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2017/11/1.PED_lectura.pdf
- Coronilla C., R. y Cervantes A., W. O. (2017). La globalización y los gobiernos locales mexicanos. En Joas Gómez García, Enrique Vázquez Garatachea y Mauro Julián Cuervo Morales (Coords.) *Políticas Públicas y Renovación Social en el Siglo XXI* (pp. 277-296). 1er ed. México-México: Grupo Editorial HESS, S.A. de C.V. Recuperado de <http://www.revistareflexiones.mx/images/libros/politicaspUBLICAS-renovacionsocial.pdf#page=277>
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) y Comité de Trabajo Técnico del Consejo para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo

Gobierno Municipal en Acción

Sostenible en el Estado de Oaxaca (GIZ, COPLADE). (2019). Agenda 2030 y Desarrollo Municipal. Guía para la Elaboración de Planes Municipales de Desarrollo Sostenible. Recuperado en <https://www.oaxaca.gob.mx/coplade/wp-content/uploads/sites/29/2019/04/PMD-Oaxaca-11-Marzo.pdf>

Diario Oficial de la Federación (DOF) (diciembre, 1976). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Última reforma publicada el 22 de enero de 2020. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF) (enero, 1983). Ley de Planeación. Última reforma publicada 16 de febrero de 2018. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF) (febrero, 1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada 06 de marzo de 2020. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (Abril, 2017). Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480759&fecha=26/04/2017

Gaceta Parlamentaria (abril, 2019). Anexo XVIII-Bis. Plan Nacional de Desarrollo. Recuperado en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>

Gobierno del Estado de Oaxaca. (2017). Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022. Recuperado de http://www.coplade.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2017/11/1.PED_lectura.pdf

Gobierno del Estado de Oaxaca y Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE). (2016). Bases para la elaboración del plan estatal de desarrollo 2016-2022. Recuperado de <http://www.ped2016-2022.oaxaca.gob.mx/PED/bases/BASES%20PED%202016-2022.pdf>

- Gutiérrez, J. M., Alizo, M. A., Morales, M., & Romero, J. (2016). Planificación estratégica situacional: Perspectiva de una unidad científica universitaria. *Revista Venezolana de Gerencia*, 21(76), 607-626. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/290/29049487003.pdf>
- Hevia, F., Vergara-Lope, S. y Ávila Landa, H. (2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 65-88. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v19n38/v19n38a3.pdf>
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES, 2004). Metodología del Marco Lógico. LC/IP/L. 249. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9942/1/S0400007_es.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015). Número de habitantes. Recuperado de <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/poblacion/>
- Martínez C., S. (2016). La burocracia: elemento de dominación en la obra de Max Weber. *Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales*, 9(10), 141-154.
- Massa, L., Massei, V. y Sirvén, L. (2015) Perspectivas de planificación estratégica y sus implicancias en el trabajo social. Aspectos conceptuales. *Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, 2(5), 22-53.
- Matus, C. (2007). MAPP Método Altadir de Planificación Popular. Buenos Aires-Argentina. Lugar Editorial, 64 págs.
- Penso D A., C. T. (2017). Consideraciones acerca de la construcción de políticas públicas en el marco de la planificación para el desarrollo en México. En Joas Gómez García, Enrique Vázquez Garatachea y Mauro Julián Cuervo Morales (Coords.) *Políticas Públicas y Renovación Social en el Siglo XXI* (pp. 11-33). 1er ed. México-México: -Grupo Editorial HESS, S.A. de C.V.

Gobierno Municipal en Acción

Recuperado de <http://www.revistareflexiones.mx/images/libros/politicaspUBLICAS-renovacionsocial.pdf#page=277>

Periódico Oficial Órgano del Gobierno de Oaxaca. (abril, 1922). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Última reforma publicada 30 de diciembre de 2019. Recuperada de [http://docs64.congresoOaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/prob+LXIV+Legis+4+dic+2019+PO+Extra+del+30+dic+2019\).pdf](http://docs64.congresoOaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/prob+LXIV+Legis+4+dic+2019+PO+Extra+del+30+dic+2019).pdf)

Periódico Oficial Órgano del Gobierno de Oaxaca (diciembre, 2010). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. Última reforma publicada 27 de abril de 2019. Recuperada de <https://legislacion.vlex.com.mx/vid/ley-organica-poder-ejecutivo-575265022>

Periódico Oficial Órgano del Gobierno de Oaxaca (enero, 2016). Ley Estatal de Planeación. Última reforma publicada 10 de noviembre de 2018. Recuperada de [http://docs64.congresoOaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/nhttp://docs64.congresoOaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/ob+LXIV+Legis+18+sep+2019+PO+45+3a+secc+9+nov+2019\).pdf](http://docs64.congresoOaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/nhttp://docs64.congresoOaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/ob+LXIV+Legis+18+sep+2019+PO+45+3a+secc+9+nov+2019).pdf)

Sandoval, C.; Sanhueza, A. y Williner, A. (2015). La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar. Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278_es.pdf

Secretaría de Hacienda y de Crédito Público (SHCP). (2019a). Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Recuperado de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques_transversales/Guia_programas_derivados_PND_2019_2024.pdf

- Secretaria de Hacienda y de Crédito Público (SHCP). (2019b). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, 30 de enero de 2019, Sujeto a cambios. Recuperado de <https://lopezdoriga.com/wp-content/uploads/2019/02/pnd-2019-2024-anteproyecto.pdf>
- Secretaria de Hacienda y de Crédito Público (SHCP). (s.a). Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. Recuperado de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>
- Sotelo M., A. J. (2011). Métodos e instrumentos para la Planificación Institucional. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Viceministerio de Planificación. Dirección General de Desarrollo Económico y Social. República Dominicana. Recuperado de <https://es.slideshare.net/joseaugusto209/4-metodoseinstrumentos-para-la-planificacion-institucional-2011-rep-dominicana>
- Uribe R., F. J. (2011). Argumentación y construcción de validez en la Planificación Estratégica-Situacional de Matus. *Cadernos de Saúde Pública*, 27, 1847-1858. Recuperado desde <http://www.scielo.br/pdf/csp/v27n9/18.pdf>
- Tauber, F. (2009). Planificación del desarrollo en América Latina. Una aproximación a procesos urbanos endógenos, sustentables y participativos. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/87289/Documento_completo.pdf?sequence=1

Capítulo 6

Habilidades digitales del usuario, como rumbo de las Políticas de Gobierno Electrónico Federal, Estatales y Municipales: perspectiva para el estado de Oaxaca

Isaac Raúl López Cruz¹, Christian Arturo Cruz Meléndez, Diego Soto Hernández²

Resumen

El gobierno electrónico entendido como el uso de las TIC por parte de la administración pública, requiere de ciertos factores claves para lograr las expectativas que sobre esta herramienta se tienen. Uno de éstos se refiere a las habilidades digitales por parte de los usuarios. El presente trabajo tiene como objetivo principal identificar las habilidades digitales necesarias para para que estas marquen el rumbo de las políticas de gobierno electrónico, a nivel federal, estatal y municipal. Se parte del punto de que, el aprovechamiento de la oferta de gobierno electrónico depende en gran medida de las habilidades digitales que los usuarios tengan. Se describen algunos modelos de habilidades digitales generales, y posteriormente qué es Gobierno Electrónico y los modelos de evolución de su oferta de trámites y servicios, para así poder vincular las habilidades digitales necesarias para aprovechar esta oferta. Por último, se presenta un panorama de las habilidades digitales presentes entre jóvenes universitarios, en el

1 Profesor-Investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

2 Profesores-Investigadores de la Universidad de la Sierra Sur, Instituto de Estudios Municipales.

estado de Oaxaca. Es un trabajo descriptivo y exploratorio, con una metodología mixta, mayormente cualitativa y complementada con la cuantitativa.

Palabras Claves. Gobierno Digital, alfabetización digital, servicios electrónicos, sociedad de la información.

Abstract

The electronic government understood as the use of ICT by the public administration, requires certain key factors to achieve the expectations of this tool, one of these refers to digital skills by users. The main objective of this work is to identify the digital skills necessary for them to set the course for electronic government policies, at the federal, state and municipal levels. The starting point is that taking advantage of the electronic government offer depends largely on the digital skills that users have. General models of digital skills are described, and subsequently Electronic Government and the evolution models of procedures and services, in order to link the digital skills necessary to take advantage of this offer.. Finally, an overview of the digital skills present among young university students in the state of Oaxaca is presented. It is a descriptive and exploratory work, with a mixed methodology, mostly qualitative and complemented with the quantitative one.

Key Words. Digital Government, Digital Literacy, Electronic Services, Information Society.

Introducción

El uso de las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación) en la vida de las personas es un hecho consolidado pues han pasado a formar parte de aspectos básicos del ser humano, por ejemplo educación, salud, economía, seguridad, comercio, diversión, trabajo, y lo relacionado al gobierno y los asuntos públicos. Hoy se habla de e-comercio, e-salud, e-educación, e-democracia, e-administración, e-servicios y e-gobierno, seguridad informática,

ciudades digitales, derecho informático, al referirse a las nuevas formas de desenvolverse de cada área, ahora con un elemento tecnológico. Incluso, el acceso a las TIC se ha reconocido como un derecho humano de cuarta generación, pues se reconoce el potencial de éstas para la democratización, aumento de la calidad de vida y el ejercicio de otros derechos y libertades (Bustamante, 2012).

Una de estas áreas de influencia de las TIC es el Gobierno Electrónico, el cual engloba un término que desde hace 20 años se le dio al uso de la tecnología por parte del sector público, y a partir de este punto se ha convertido también en un campo de estudio, en el cual se analiza de que forma la tecnología puede mejorar el desempeño gubernamental, así como la relación entre el gobierno y otros actores. Uno de estos tópicos de estudio refiere a las habilidades digitales que permitan la utilización de la tecnología, y aprovechar la oferta de trámites y servicios digitales, y en ello se enfoca el presente trabajo.

Se han hecho estudios sobre las habilidades digitales hablando en términos generales, se han realizado clasificaciones sobre los conocimientos y destrezas que los usuarios de las TIC deben tener para poder aprovechar sus beneficios, pues de nada sirve contar con acceso a la tecnología si el usuario no tiene las habilidades para poder utilizarlas.

La evolución y sofisticación de las TIC ha aumentado sus beneficios y sus áreas de impacto, pero también se ha vuelto más compleja en su uso para el usuario, lo que requiere que adquieran las habilidades digitales necesarias para aprovechar de la mejor manera posible los adelantos tecnológicos.

Es por eso que en un primera apartado se presenta la definición y clasificación de las habilidades digitales en general, es decir las grandes categorías que se han hecho y que se debe entender por cada una de ellas.

Posteriormente se hace una conceptualización de Gobierno Electrónico, sin tratar de profundizar en el debate sobre su definición, pero si sobre lo que engloba el uso de la tecnología por parte del sector público. Se aborda el enfoque evolutivo de Gobierno Electrónico, los

cuales refieren al avance de las funcionalidades de la oferta de servicios públicos en línea, construyéndose las siguientes etapas: Información, Interacción, Transacción, Gobierno Abierto, y Gobierno Móvil, a lo que se agregan dos etapas no consideradas en los modelos evolutivos, siendo estos Servicios Personalizados y Modelos de madurez no evolutivos. Se toma esto como referencia para explicar la oferta de Gobierno Electrónico que un usuario puede tener a su disposición, en el ámbito de gobierno federal, estatal y municipal; y posteriormente se describen las habilidades digitales especiales para cada etapa de Gobierno Electrónico, tomando como referencia los modelos de habilidades generales.

Por último, para enfatizar la importancia de las habilidades digitales como un rumbo para las políticas públicas de Gobierno Electrónico, se toma como referencia al estado de Oaxaca. Se analiza la mencionada oferta existente para la entidad en los tres ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal, clasificándola en los modelos evolutivos mencionados en el marco teórico para relacionarla a la habilidad necesaria en cada etapa. Otro punto importante es que se muestran datos tomados a estudiantes de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, para hacer una exploración de las habilidades de gobierno electrónico existentes en la entidad y poder marcar rumbos que políticas necesarias. Hay que decir que este estado, tiene grandes rezagos en materia de acceso a las tecnologías, por lo que es importante tener un diagnóstico de la situación actual del aprovechamiento del Gobierno Electrónico que pueda orientar investigaciones y políticas públicas federales, estatales y municipales relacionadas a este tema y otros transversales como la inclusión digital, infraestructura y habilidades digitales.

Metodología, materiales y métodos

El presente trabajo es un estudio exploratorio y descriptivo de corte mixto. Por un lado se empleó una metodología cualitativa, basada en la revisión de la literatura sobre habilidades digitales y gobierno electrónico; posteriormente se tomó información de las siguientes fuentes:

- Encuesta sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación en los Hogares (ENDUTIH) de 2019, realizada anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Índice de Gobierno Electrónico Municipal 2016, realizado por el Instituto para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED).
- Índice de Gobierno Electrónico Estatal 2018 (IGEE), realizado por Rodrigo Sandoval.
- Se tomaron datos de una encuesta sobre educación digital realizada en 2019 a jóvenes estudiantes de la licenciatura en Derecho, en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO), llevando a cabo un muestreo por conveniencia, estratificado y no probabilístico, con el fin de dar representatividad a las regiones de la entidad.
- Procesamiento y análisis de la información obtenida donde se haga el complemento de la información cualitativa y cuantitativa, para conocer el estado de las habilidades digitales de gobierno electrónico, y tener un punto de referencia para propuestas de política pública o futuros temas de investigación.
- Se efectuaron visitas a sitios web de gobierno, en los ámbitos federal, estatal y municipal, para conocer la oferta de Gobierno Electrónico.

1. Habilidades digitales

La época actual considerada la cuarta revolución industrial Schwab (2017) requiere de ciertas competencias fundamentales, para insertarse en la dinámica laboral y social.

La llamada cuarta revolución basada en la información y las TIC, exige habilidades específicamente digitales, que permitan conocer y saber utilizar las herramientas y den paso a la “apropiación del conocimiento de las tecnologías, y que éstas se reflejen en un uso significativo para el ser humano” (Cruz 2016, p. 6) reconociendo así la transformación de la información en algo que genere utilidad personal y social, en aspectos como el acceso a información y noticias, la comunicación con amigos y familiares, servicios de salud, gobierno, transporte, u otros, a fin de recibir los beneficios que ofrece la sociedad del conocimiento (ITU 2018).

La definición de habilidades digitales ha sido abordada desde enfoques generales y particulares. En el primer caso de enfoques generales, se puede anotar lo que la UNESCO (2018) refiere a aquellas habilidades para usar dispositivos digitales, aplicaciones de comunicación y redes para acceder y administrar información, y por consiguiente crear y compartir contenido digital, la comunicación, colaboración y resolución de problemas, en aspectos personales, sociales y laborales. Para la DGTIC-UNAM (2014) se entiende como el conjunto de saberes (saber hacer y saber sobre el hacer), relacionados con el uso de herramientas de comunicación, acceso, procesamiento, y producción de la información. Es conveniente retomar el argumento de C. Iordache, I. Mariën and D. Baelden (2017) de que se debe diferenciar, una habilidad (skill), de una competencia (competence) y de la alfabetización (literacies); según esto autores la las competencias comprenden la habilidad de aplicar conocimientos y destrezas en diferentes contextos (trabajo, ocio, y se puede anexar gobierno electrónico), por su parte la alfabetización implica conocimientos y las habilidades (punto central de este artículo), se refiere a la aplicación más técnica de las competencias y conocimientos (obtenidos como la alfabetización).

Este enfoque general, tiene en común hacer referencia a conocimientos adquiridos y la aplicación de herramientas digitales (software y hardware), como si las habilidades digitales fueran un todo homogéneo.

Sin embargo, el segundo punto de vista consiste en entender que las habilidades digitales pueden desagregarse con base a ciertos criterios, aunque también se parte de que se está haciendo referencia a la aplicación del entendimiento de saberes y conocimientos, adquiridos por un proceso de aprendizaje o alfabetización.

Uno de los criterios para explicar las habilidades digitales, es viéndolas como en proceso de evolución o mejoramiento, tal como señala la ITU (2018) hay tres etapas:

- Habilidades básicas, que comprende el conocimiento para usar hardware (por ejemplo la utilización de un teclado y la explotación de la tecnología de las pantallas táctiles), el software (por ejemplo

el procesamiento de textos, la gestión de la privacidad en los teléfonos móviles), y operaciones básicas en línea (por ejemplo, el correo electrónico, las búsquedas y la cumplimentación de formularios en línea).

- Habilidades intermedias, éstas permiten utilizar las tecnologías digitales de forma aún más significativa y beneficiosa, con la posibilidad de evaluar críticamente la tecnología o crear contenidos, y que se amplían para adaptarse a los cambios tecnológicos.
- Habilidades avanzadas, referidas a aquellas que necesitan los especialistas en profesiones de las TIC tales como la programación de computadoras y la gestión de redes. Ejemplo la inteligencia artificial (IA), los macrodatos, la programación, la ciberseguridad, la Internet de las Cosas (IoT), y el desarrollo de aplicaciones móviles. Luego, quienes tienen estas habilidades se pueden considerar especialistas en TIC.

Por su parte la OCDE (2016) señala tres niveles de habilidades digitales:

- Genéricas, son las que se usan sin un conocimiento experto de las mismas, en labores cotidianas.
- Especialistas, aquellas que tienen especialistas y trabajadores vinculados a áreas o empresas de desarrollo tecnológico.
- Complementarias, son las vinculadas a desarrollarse en entornos ricos en tecnología, y no tanto con las habilidades adquiridas.

Otra clasificación la aportan, Van Laar, Van Deursen, Van Dijk y de Haan (2017) quienes hacen una revisión a lo que se entiende por habilidad digital, y concluyen como la mayoría de las definiciones se enfocan al uso de computadores o Internet, pero igualmente no es un todo, por tanto formulan la siguiente desagregación, según el tipo de habilidad digital.

- Técnicas, referidas a la capacidad de comprender y utilizar dispositivos y aplicaciones (móviles), realizar tareas prácticas y reconocer entornos en línea, no perder orientación al navegar en línea.
- Gestión de la información, esto es saber buscar, seleccionar y

organizar información de manera eficiente para tomar decisiones sobre las fuentes más adecuadas de Información, al interior de una tarea determinada.

- Comunicación, esto es habilidades para transmitir información mediante las TIC, a múltiples audiencias utilizando una variedad de medios y formatos *online*.
- Colaboración, usar las TIC para desarrollar trabajo en redes, intercambio de información, participación en discusiones o debates en línea.
- Creatividad, desarrollo mediante las TIC de ideas nuevas o darle un nuevo enfoque a las existentes.
- Pensamiento crítico, esto es que con ayuda de las TIC se puedan formular juicios informados con base a la información obtenida, razonamiento con base a evidencia.
- Evaluación, refiere a utilizar las TIC para juzgar la idoneidad de una fuente para un problema dado, evitar caer en noticias falsas o sitios apócrifos, realizar reclamos, vincular hechos, ideas y nociones.
- Resolución de problemas, habilidades para procesar y comprender cognitivamente una situación problemática, en combinación con el uso activo del conocimiento junto a las TIC.

Como conclusión sobre lo que se entiende como habilidades digitales, estas éstas si bien refieren a saber y aplicar conocimiento, para fines de este trabajo de toma partido por la posición de que no son un todo homogéneo, que hay niveles de avance en el saber y en el hacer, éstos se pueden ir mejorando, que asimismo también cada habilidad tiene una aplicación. Más adelante, se retomará este punto para determinar cuáles son las habilidades que se requieren para aprovechar la oferta de gobierno electrónico.

2. Gobierno electrónico

Se toma como referencia el año de 1999 cuando se populariza el término gobierno electrónico³ (GE), para referir al uso de las TIC por parte de la administración pública. Las distintas definiciones que desde hace 20 años se han elaborado sobre GE, contienen términos

³ A raíz del “e-government directive”, del vicepresidente estadounidense Al Gore.

como Internet, World Wide Web, eficiencia eficaz, modernización administrativa, innovación, gobierno abierto (transparencia, participación, colaboración, rendición de cuentas), interoperabilidad, economía, sólo la definición de Gil-García y Luna Reyes, hacen mención al GE como un elemento para el desarrollo de la sociedad, de la información.

La tecnología ha estado presente en la labor del gobierno, con diferentes objetivos, cada vez más sofisticados, Criado y Gil-García (2017) sintetizan de manera evolutiva el papel de las herramientas tecnológicas en el sector público, en etapas como Suplantar, Apoyar, Cambiar, Transformar.

También se han señalado innegables beneficios del GE, como los que señalan Criado y Gil-García (2013) eficiencia, eficacia y productividad, la calidad de los servicios públicos, la participación ciudadana o la transparencia y rendición de cuentas. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), auspició la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, en la que indica como beneficios esperados de esta herramienta, señala que es un derecho ciudadano la relación electrónica con su administración pública, fomentando con ayuda de las TIC, la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana, y desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento (2007).

Evolución y etapas del gobierno electrónico

El estudio del gobierno electrónico durante aproximadamente veinte años, ha dado también como resultado, el estudio de su evolución o madurez. (Layne y Lee, 2001) apuntaron en una etapa temprana de la investigación sobre el tema, que el GE es un fenómeno evolutivo, y a partir de esta proposición se han desarrollado modelos para explicar su avance, en función de la oferta disponible por parte de los gobiernos, con ayuda de la tecnología.

Gil-García y Martínez-Moyano (2007) los llaman modelos evolutivos, los cuales parte del supuesto que el gobierno electrónico

en general y consecuentemente los portales de gobierno electrónico, en particular, está en constante evolución; mejorando de forma paulatina y agregando sofisticación tecnológica y organizacional. Estos modelos si bien hablan en general del GE, se han centrado en los portales web de gobierno, al ser la herramienta más conocida y utilizada para los servicios electrónicos. Los modelos evolutivos, basan su análisis en etapas consecutivas, en función del alcance que tenga oferta de servicios electrónicos. No es propósito del presente artículo hacer una enumeración exhaustiva y exacta de los modelos evolutivos de GE o las etapas que cada uno contenga, esto se puede consultar en otros estudios como (Fath-Allah *et al.*, 2014) pero si es necesario apuntar etapas en lo general para posteriormente comprender, el tipo de habilidad requerida según el nivel de evolución del GE.

Así se retoman las etapas más mencionadas en los modelos evolutivos:

- Información o presencia: el gobierno tiene presencia en algún medio electrónico. Tradicionalmente era un portal web, ahora se puede sumar, el teléfono móvil, un quiosco de servicios, o presencia en redes sociales (Facebook, Twitter, Instagram).
- Interacción: derivado de la evolución tecnológica, se habla de gobierno 2.0, como aquel cuya presencia en medios digitales permite la interacción con el usuario, diálogo directo, y la oportunidad al usuario de proponer o crear contenido, es decir el prosumidor, que es capaz de proponer la creación de contenidos o generarlos por sí mismo.
- Transacción: la plataforma tecnológica permite al usuario realizar pagos o algún otro trámite, que con anterioridad requeriría cumplir un horario, asistir físicamente a una oficina o un exigente papeleo.
- Integración. Que los distintos organismos gubernamentales, incluso de distintos ámbitos de gobierno (local, regional o nacional) converjan en un solo punto, a manera de ventanilla y facilite el acceso al usuario (Sandoval y Gil García, 2009).
- Gobierno abierto. En un principio la parte más evolucionada del GE, era la etapa de participación, donde los ciudadanos podían opinar sobre proyectos de ley o la toma de decisiones gubernamentales. Sin embargo, el auge que ha tenido el Gobierno Abierto y sus pilares (participación, colaboración, transparencia y rendición

de cuentas), así como su relación con el uso de tecnología, hace que ya no sea sólo la participación, sino que los portales sean un medio para objetivos de apertura gubernamental, por ejemplo transparencia proactiva, toma de decisiones (no sólo opinar sobre las ya tomadas por el gobierno), diseño de políticas públicas, y un canal de rendición de cuentas.

- Gobierno móvil. Los dispositivos móviles se han convertido en la principal forma de conexión y acceso a Internet, los gobiernos han aprovechado estas tecnologías móviles, para acercarse al usuario. Así se pueden ver disponibles, sitios web adaptables, que de acuerdo a la ONU (2014) 99 países usaban la tecnología RWD⁴ para sus portales nacionales a dispositivos móviles, o repositorio de aplicaciones móviles de gobierno, igualmente el estudio de la ONU (2018), muestra que 83 países ofrecían servicios móviles utilizando servicios de mensajería corta (SMS), y/o aplicaciones móviles. La ENDUTIH 2018⁵, señalan que el medio principal de conexión a Internet, son los dispositivos móviles (especialmente el Smartphone).

Hay que tomar en cuenta que los modelos evolutivos o de madurez, se empezaron a formular, cuando la principal tecnología de Gobierno Electrónico eran los portales web y no habían surgido otras TIC como las redes sociales, ni los dispositivos móviles tenían los niveles de utilización y sofisticación actuales.

Por lo tanto, mención aparte, tiene algunos modelos de madurez, éstos salen del esquema evolutivo “clásico” previamente explicado, y de igual forma aportan nuevos elementos, así, Lee y Kwak (2012) proponen el elemento de ubicuidad, basado en tecnologías móviles que facilitan el acceso a la oferta de GE, luego esto se conoce como Gobierno Móvil, que puede ser un complemento a los portales.

Por último, otro elemento a considerar es el de personalización (Fath-Allah *et al.*, 2014, Zakaria 2014) es decir que la herramienta de GE, sea portal, aplicación móvil o alguna otra, se adapte a las necesidades del usuario, que puede ser ciudadano, empresa u otro gobierno.

4 Diseño Web Adaptativo, adaptación de la apariencia de las páginas web, en este caso a un dispositivo móvil.

5 La Encuesta sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación en los Hogares, realizada anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Saliéndose un poco de los modelos por etapas, el Gobierno de la India (2017) ideó un modelo de madurez basado en tres pilares:

- Servicios sin dinero en efectivo y entregados por plataforma digital.
- Servicios que no requieren la presencia material de papel.
- Servicios que no requieren el contacto o interacción humana, si no es legalmente necesario.

La mención de la existencia de modelos evolutivos o de madurez de Gobierno Electrónico, es para mostrar que la oferta de servicios por medios electrónicos puede variar en los objetivos de las instituciones, su capacidad institucional, o las características del usuario en cuanto sus necesidades y habilidades para aprovechar los servicios de GE, que aquí se abordan.

3. Habilidades digitales para el gobierno electrónico

La revisión de la literatura sobre habilidades de Gobierno Electrónico, se ha centrado del lado de los servidores y empleados públicos que diseñan e implementan este tipo de programas (Reffat 2003) (Drüke 2006), (Sali 2011) (Hunnius y Schuppan 2013). Por su parte Alghamdi y Goodwin (2011), señalan que los recursos humanos de la organización, son un elemento de los más importantes para el éxito de un proyecto de Gobierno Electrónico.

Hay que entender a que se refieren este tipo de habilidades digitales enfocadas a un objetivo en particular (el aprovechamiento del Gobierno Electrónico), pues anteriormente se definieron de una forma general. Khan (2010), las define como “las habilidades y conocimientos necesarios para un efectivo acceso, entendimiento, manejo, operación y evaluación las iniciativas de Gobierno Electrónico en sus respectivas etapas”; Para Lau (2003) este tipo específico de habilidades digitales, no son una cuestión meramente técnica, lo que complementan Hunnius y Schuppan (2013) quienes señalan aspectos como el manejo de procedimientos jurídicos y administrativos.

Sin embargo, se puede considerar que la otra parte del éxito del Gobierno Electrónico, es que el usuario tenga las habilidades de

aprovechar la oferta disponible y además, participe en la conformación de la misma. Por lo que el presente trabajo pretende enfocarse en el lado del usuario, tomando en cuenta que un factor clave de éxito de las políticas y programas de TIC por parte del sector público, es la capacidad de aprovechamiento por parte de los usuarios, sean ciudadanos, empresas o sociedad civil. De acuerdo a Berntzen (2013) un gobierno electrónico centrado en el usuario reside en conocer sus necesidades y deseos, y que la interacción con el gobierno se desarrolle con facilidad; a esto se le puede agregar conocer, cuales son las habilidades del usuario para aprovechar la oferta de servicios electrónicos.

Deben entenderse las habilidades digitales para el gobierno electrónico, como aquellas que permiten a una persona (usuario) aprovechar la oferta de información, trámites y servicios que el gobierno pone a su disposición, a través de medios electrónicos, como portales de Internet, servicios móviles, redes sociales y cualquier otra tecnología. Para lo cual, también influirá el nivel de evolución que dicha oferta tenga, es decir desde servicios informativos, pasando por transaccionales, y hasta los de participación ciudadana y gobierno abierto.

Evolución del gobierno electrónico y habilidades para su aprovechamiento

Para los fines del presente artículo y explicar la necesidad de habilidades del usuario para el aprovechamiento del Gobierno Electrónico, se propone retomar las habilidades digitales ya explicadas, y en su caso modificarlas para relacionarlas con la oferta de gobierno electrónico, de acuerdo a las etapas de evolución que se han identificado en diversos estudios desde la década pasada (Misra y Dhingra 2002) (Gil-García y Martínez-Moyano 2007) (Sandoval y Gil-García 2009) asimismo se incluirán aspectos de modelos de madurez no evolutivos previamente mencionados. Se presentan en la siguiente Tabla 1 las etapas y modelos de evolución de gobierno electrónico y los retos que los usuarios deben ser capaces de resolver con habilidades especializadas para el aprovechamiento de la oferta digital.

Tabla 1. Retos para las habilidades del usuario de Gobierno Electrónico

Etapa evolutiva	Retos para el Usuario
Información	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer y recordar sitios web • Identificar menús • Identificar si el sitio es oficial y vigente
Interacción	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar canales disponibles, correo, chat, redes sociales • Emitir opiniones, sugerencias, comentarios • Reconocer fake news • Generar contenido multimedia
Transacción	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar trámites on line • Reconocer autenticidad del sitio • Tomar medidas de seguridad y protección de datos
Gobierno Abierto	<ul style="list-style-type: none"> • Buscar información • Realizar solicitudes de información • Evaluar la calidad de la información • Reutilización de la información disponible • Participación política on line
Gobierno Móvil	<ul style="list-style-type: none"> • Descarga de apps • Navegación en dispositivos móviles
Servicios Personalizados	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un perfil • Recordar usuario y contraseña • Llenado de formularios
Modelos de madurez no evolutivos	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del sitio • Reconocer la autenticidad • Manejo de dispositivos electrónicos de conexión a internet

Fuente: Elaboración propia.

4. Habilidades digitales para el aprovechamiento de la oferta de gobierno electrónico en Oaxaca

Oaxaca es una de las 32 entidades que conforman la República mexicana, se encuentra ubicada al sur del país. Presenta problemas de brecha digital, de acuerdo a la ENDUTHI del INEGI, así este estado tiene una de las tasas más bajas de usuarios de Internet, con sólo 62.9% de población que accede a esta tecnología. Se considera importante conocer la oferta de gobierno electrónico y las habilidades existentes

en esta entidad, para aportar a problemas como brecha digital o el poco desarrollo y aprovechamiento del Gobierno Electrónico.

Oferta de gobierno electrónico para el estado de Oaxaca

Al ser México una República federal, coexisten tres ámbitos de gobierno federal (nacional), estatal (subnacional) y municipal (local), ostenta una oferta de gobierno electrónico en función de las facultades de cada nivel de gobierno, que igualmente presentan distintos niveles de evolución.

- Gobierno Electrónico Federal. De acuerdo al Ranking de Gobierno Electrónico realizado por la Organización de las Naciones Unidas de 2018, tiene un índice alto, ocupando el lugar 64 de 193 evaluados, quedando así como líder en la región Latinoamérica y el Caribe. El estudio ha resaltado proyectos como el portal único de gobierno www.gob.mx, donde se ofrecen 5,550 trámites en 299 instituciones. El sitio divide los trámites en diversos rubros. También se hizo una revisión de aplicaciones de dispositivos móviles y en algunos órganos constitucionales autónomos como el Banco de México (Banxico), para ubicar el Cobro Digital (CoDi). El siguiente cuadro 2 muestra la oferta de Gobierno Electrónico del Gobierno federal de México. Se hace la división por las etapas mencionadas anteriormente, así como un contraste con la literatura y la oferta real existente, y se especifica el tipo de habilidades requeridas para aprovechar los servicios electrónicos disponibles. Es importante hacer algunas aclaraciones sobre el cuadro 2, ya que el gobierno federal tiene el sitio www.gob.mx, algunos puntos son iguales para todas las dependencias. En el caso de la etapa de transacción, por la oferta mencionada con anterioridad y la extensión del artículo sólo se tomó un ejemplo, de tramites donde es permitido hacer consultas, trámites donde se puede descargar un documento con validez oficial y trámite de pago de servicios totalmente, en línea. Igualmente para el gobierno móvil, la búsqueda se hizo en las tiendas de aplicaciones de teléfonos móviles, ya que no se cuenta con un repositorio de aplicaciones de gobierno, se cuidó que las apps sean oficiales y del gobierno actual. En el caso de la etapa de modelos no evolutivos,

Gobierno Municipal en Acción

se recurrió a la oferta del Banco de México y su aplicación CoDi. Mención aparte merece el incremento de la oferta de gobierno electrónico derivada de la pandemia de Covid-19. Ante el riesgo de contagio de la enfermedad se hicieron necesarias medidas de aislamiento y sana distancia, que incrementaron la necesidad de los medios tecnológicos, en este caso para el funcionamiento de la administración pública, el gobierno federal creó nuevos trámites digitales como son:

- La incapacidad temporal por COVID y maternidad, por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- Consulta de boletas escolares para alumnos de educación básica, por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP).
- El programa Aprende en Casa de la SEP, para continuar con el ciclo escolar de educación básica.
- La aplicación SATID del Servicio de Administración Tributaria (SAT), para la renovación de la e.firma, un trámite que siempre es presencial.

Tabla 2. Oferta de Gobierno Electrónico Federal y habilidades (parte 1 de 2).

Evolución del Gobierno Electrónico	Funcionalidades esperadas según la literatura	Oferta de Gobierno Electrónico real	Dependencia	Habilidad requerida
Información	Presencia de la entidad gubernamental, información estática y limitada (Lusta y Aktas 2017), generalidades institucionales, pocos canales de contacto (correos, teléfonos). Localización de oficinas. Mínima transparencia proactiva.	Prensa Contacto Ubicación Sala de Prensa Agenda Multimedia	Todas las dependencias cumplen, ya que está en portal único, www.gob.mx	ITU. Básicas, Intermedias OCDE. Genéricas. Van Laar, et. al., Técnicas.
Interacción	La entidad permite que el usuario interactúe y sea, creador de contenidos. Correos institucionales personalizados, chat directo con servidores, enlace a redes sociales, directorio.	Enlaces a Facebook, Twitter, Instagram y Youtube. Chat	Todas las dependencias cumplen, ya que está en portal único, www.gob.mx	ITU. intermedias Van Laar, et. al., comunicación, colaborar, evaluación, pensamiento crítico.
Transacción	La entidad permite realizar trámites, desde descargar un formulario, cotizar pagos o incluso hacerlo en línea (Gil-García y Martínez-Moyano 2007) (Sandoval y Gil García 2009), descargar documentos y/o formatos.	Consulta. Adeudo de Recibo de Luz Descarga Documento Acta de Nacimiento Pago. Declaración Fiscal	www.gob.mx Servicio de Administración Tributaria www.sat.gob.mx	ITU. Básicas, avanzadas. Van Laar, et. al. Evaluación.
Gobierno Abierto	La entidad cumple con lo establecido en las leyes de transparencia, respecto a la información pública disponible, se da una total transparencia proactiva. Se avanza hacia la transparencia colaborativa con datos abiertos y mapas de visualización, igualmente hacia la transparencia focalizada. Se cuentan con canales de participación como foros, comentarios, encuestas, se hace uso de redes sociales. Hay una rendición de cuentas vertical	Transparencia Proactiva. Transparencia Colaborativa (Datos Abiertos) Transparencia focalizada Participación	Todas las dependencias cumplen, ya que esta está en portal único, www.gob.mx . Normatividad, acceso a la información, obligaciones de transparencia. Todas las dependencias tienen vínculo al sitio de datos abiertos de gobierno www.datos.gob.mx No hay vínculo la plataforma nacional de transparencia Todas las dependencias tienen un vínculo a www.participa.gob.mx , donde se pueden encontrar encuestas, foros y debates. En la revisión de diciembre de 2019, no había activos, sólo los resultados de consultas pasadas como los datos abiertos de interés para la ciudadanía.	Van Laar, et. al., colaboración, creatividad, pensamiento crítico, comunicación, gestión de la información.

Fuente: Elaboración propia con información de OCDE (2016), Laar y otros (2017), ITU (2018) y los sitios www.gob.mx, www.sat.gob.mx y www.banxico.org.mx

Tabla 2. Oferta de Gobierno Electrónico Federal y habilidades (parte 2 de 2).

Evolución del Gobierno Electrónico	Funcionalidades esperadas según la literatura	Oferta de Gobierno Electrónico real	Dependencia	Habilidad requerida
Gobierno Móvil	La entidad tiene la funcionalidad de diseño adaptable, es decir su sitio se ajusta a navegadores móviles, cuentan con aplicaciones móviles institucionales.	ISSSTE móvil SAT Mi Gob IMSS Digital Tu perfil IMSS INFONAVIT México es Cultura Mi Consulmex Operador Apoyos Bienestar DOF CFE contigo	No existe un repositorio de apps móviles, la búsqueda se hace en las tiendas de aplicaciones.	ITU. Básicas, intermedias. OCDE. Complementarias. Van Laar, et. al., técnicas, evaluación.
Servicios personalizados	La entidad permite al usuario personalizar su navegación mediante carpetas ciudadanas que requieren de usuarios y datos personales para su acceso; para negocios tiene ventanillas empresariales para trámites personalizados. Otros trámites personalizados como pago de multas, pago de impuestos.	Tuempresa.gob, permite la creación de la empresa desde Internet, registrándose con CURP, RFC y Firma Electrónica Avanzada (FIEL)	Secretaría de Economía www.mua.economia.gob.mx	ITU. Intermedias, avanzadas. OCDE. Complementarias. Van Laar, et. al., técnicas, gestión de la información, evaluación.
Modelos no evolutivos	La entidad permite trámites 100% on line, incluye portal, aplicación y dispositivo móvil. Los documentos digitales sustituyen a los impresos, en caso de pagos no se utiliza efectivo.	Cobro Digital CODI (móvil) Es una plataforma de transacciones, pagos y cobros mediante transferencias electrónicas, mediante teléfonos móviles. Sustituye el dinero en efectivo. SAT ID	BANXICO Servicio de Administración Tributaria	ITU. Intermedias. Van Laar, et. al., evaluación, resolución de problemas ITU. Intermedias, avanzadas. OCDE. Complementarias. Van Laar, et. al., técnicas, gestión de la información, evaluación.

Fuente: Elaboración propia con información de OCDE (2016), Laar y otros (2017), ITU (2018) y los sitios www.gob.mx, www.sat.gob.mx y www.banxico.org.mx

- Gobierno Electrónico Estatal. Con datos del Índice de Gobierno Electrónico Estatal 2018 (IGEE) realizado por Rodrigo Sandoval, y que evalúa las páginas del gobierno de los estados, tomando en cuenta las dimensiones del modelo evolutivo, Oaxaca se ubica en el lugar 26 de 32, siendo su mejor indicador la etapa informativa. A través del portal www.oaxaca.gob.mx es posible acceder a las dependencias de la administración pública centralizada, para conocer su oferta y evolución. Se repiten las especificaciones de contenido de la etapa anterior en las primeras cuatro etapas, así como el hecho de que no existe un repositorio de aplicaciones móviles, y las consideradas son oficiales y del gobierno actual. En cuanto a modelos no evolutivos, no hay oferta disponible por parte del gobierno de Oaxaca. Los trámites transaccionales se concentran en la Secretaría de Finanzas, incluyen pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. También resalta el trámite de la licencia digital de conducir, para renovar y reponer la licencia de manejo y descargarla en el teléfono celular. El objetivo fue evitar el contacto social durante la pandemia. El cuadro tres muestra la oferta disponible, por parte del gobierno del estado.

Tabla 3. Oferta de Gobierno Electrónico a nivel estatal (Oaxaca) y habilidades.

Evolución del Gobierno Electrónico	Oferta de Gobierno Electrónico Real	Dependencia	Habilidad requerida
Información	Historia Misión, visión, directorio Prensa, Contacto, Multimedia, Noticias, Enlaces	Todas las dependencias estatales cumplen, desde el sitio www.oaxaca.gob.mx	ITU. Básicas, Intermedias OCDE. Genéricas. Van Laar, et. al., Técnicas.
Interacción	Correos institucionales Contacto y ubicación Enlace a Facebook, Twitter, Instagram, y You Tube	Todas las dependencias estatales cumplen, desde el sitio www.oaxaca.gob.mx	ITU. intermedias Van Laar, et. al., comunicación, colaborar, evaluación, pensamiento crítico.
Transacción	Consulta. Consulta de CFDI, para facturas de pago de derechos e impuestos estatales.	Secretaría de Finanzas www.siox.finanzas.gob.mx/pagos	ITU. Básicas, avanzadas. Van Laar, et. al. Evaluación.
	Descarga Documento. Constancia de no inhabilitación.	Secretaría de la Contraloría	
Gobierno Abierto	Pago. Derechos por servicios educativos	Secretaría de Finanzas www.siox.finanzas.gob.mx/pagos	Van Laar, et. al., colaboración, creatividad, pensamiento crítico, comunicación, gestión de la información.
	Transparencia proactiva. Cumplimiento de la ley estatal de transparencia	Todas las dependencias estatales cumplen, desde el sitio www.oaxaca.gob.mx	
	Transparencia colaborativa. Datos abiertos de Oaxaca, desde el sitio datos.gob.mx	Todas las dependencias estatales cumplen, desde el sitio www.oaxaca.gob.mx	
	Transparencia focalizada.	Ninguna de las dependencias estatales tiene enlaces a la Plataforma de transparencia	
Gobierno Móvil	Oaxaca Travel	No existe un repositorio de apps móviles, la búsqueda se hace en las tiendas de aplicaciones.	ITU. Básicas, intermedias. OCDE. Complementarias. Van Laar, et. al., técnicas, evaluación. ITU. Intermedias, avanzadas. OCDE. Complementarias. Van Laar, et. al., técnicas, gestión de la información, evaluación.
	Contralor social		
	Contraloría Digital-OAX		
	Mapa Oaxaca Licencia Digital de Conducir		
Servicios personalizados	No existentes en este ámbito de gobierno. Constancia de no adeudo fiscal. Se ingresa con RFC o <i>e.firma</i>	Secretaría de Finanzas www.siox.finanzas.gob.mx/declaraciones/constancia-portal.htm	ITU. Básicas, Intermedias OCDE. Genéricas. Van Laar, et. al., Técnicas.
Modelos evolutivos	No se encuentra oferta a nivel estatal		

Elaboración propia con información de Elaboración propia con información de [OCDE (2016), Laar y otros (2017), ITU (2018) y el sitio www.oaxaca.gob.mx

- **Gobierno Electrónico Municipal.** El estado de Oaxaca tiene 570 municipios, 418 de los llamados sistemas normativos internos (apegados a usos y costumbres indígenas), y el resto de sistema de partidos. El Índice de Gobierno Electrónico Municipal de 2016, presentado por el Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), muestra en los 570 municipios, 324 con nivel bajo, 69 con nivel medio y 177 con nivel muy bajo, ningún municipio presenta niveles altos o muy altos. Por otra parte, mediante una revisión manual de sitios de gobierno municipal realizada en noviembre de 2019, mostró que existen 34 portales de gobiernos municipales, considerando únicamente a los que tuvieran el dominio .gob, y activos para 2019, se encontraron portales de trienios anteriores y con dominio .com, en ambos casos fueron descartados. Estos portales en su mayoría están en la etapa de presencia con información mínima, en su mayoría la que mandata la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca; sólo el portal de Oaxaca de Juárez tiene elementos transaccionales. No se encontró ninguna aplicación móvil de municipios, ni servicios personalizados o elementos de modelos no evolutivos. Los municipios resultaron ser la instancia menos avanzada en cuanto a presencia de gobierno electrónico, habiendo poca oferta, pero al ser la instancia de gobierno más cercana a la población se hace necesario que se impulsen políticas y estrategias de digitalización de trámites y servicios, sobre todo considerando la situación de emergencia y sana distancia provocada por la pandemia de Covid-19. El cuadro cuatro muestra la oferta de gobierno electrónico municipal.

Tabla 4. Oferta de Gobierno Electrónico a nivel municipal (Oaxaca) y habilidades.

Evolución del Gobierno Electrónico	Oferta de Gobierno Electrónico Real	Municipio	Habilidad requerida
Información	Historia, actividades, fotos, eventos, ubicación	Los 34 municipios cumplen	ITU. Básicas, Intermedias OCDE. Genéricas. Van Laar, et. al., Técnicas.
Interacción	Correos, teléfonos, enlace a Facebook		
Transacción	Formulario de quejas	Oaxaca de Juárez	
	Consulta	No disponible en ningún municipio	
	Descarga Documento		
Gobierno Abierto	Pago. Pago de predial, Pago de servicio de panteón	Oaxaca de Juárez	ITU. Básicas, avanzadas. Van Laar, et. al. Evaluación.
	Transparencia Proactiva (LGT)	Los 34 cumplen	Van Laar, et. al., colaboración, creatividad, pensamiento crítico, comunicación, gestión de la información.
	Transparencia Colaborativa (Datos Abiertos)	No disponible en ningún municipio	
	Transparencia focalizada acceso a la plataforma nacional de transparencia	Xoxocotlán	
	Participación	No disponible en ningún municipio	
Gobierno Móvil	No disponible en este ámbito		
Servicios personalizados	No disponible en este ámbito		
Modelos no evolutivos	No disponible en este ámbito		

Fuente: Elaboración propia con información de OCDE (2016), Laar, Deursen, Dijk y Haan (2017) ITU (2018) y de los sitios web municipales.

De esta forma en Oaxaca se tiene acceso a una oferta de tres instancias de gobierno, siendo la más avanzada y la que más habilidades requeriría: la oferta federal. Resulta evidente la evolución dispar de Gobierno Electrónico entre los ámbitos de gobierno, que está motivada por las situaciones locales de Oaxaca como la brecha digital y marginación, “las regiones de Oaxaca presentan desigualdad económica, desigualdad demográfica y desigualdad geográfica, siendo las regiones Valles Centrales e Istmo las que se encuentran en mejor situación, en términos de distribución del ingreso, población hablante de lengua indígena y marginación. En contraste, las regiones Cañada, Sierra Sur y Sierra Norte son las que muestran mayor desigualdad social” (Márquez, Acevedo y Castro 2016, p. 16) factores culturales, conflictos políticos en municipios, donde el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) ha identificado que en el 45 por ciento de los 417 municipios que se rigen por Sistemas Normativos Indígenas, a lo que se puede sumar la alta rotación municipal, recordando que la mayoría de municipios pertenecen a los mencionados sistemas indígenas, y en estos casos los períodos de gobierno son de 1, 1.5, 2 y 3 años. También el esquema federal de repartición de atribuciones y facultades, deja a la federación en una posición que le permite tener trámites y servicios de influencia nacional como actas de nacimiento, Clave Única de Registro de Población (CURP), cédulas profesionales y la declaración fiscal. En el caso de BANXICO es la autoridad monetaria del país. Y sobre transparencia, el que la mayoría de los municipios no cuenten con una página web dificulta el cumplimiento de las obligaciones de transparencia proactiva o de tener datos abiertos, para la transparencia colaborativa.

5. Perspectiva de aprovechamiento de gobierno digital en Oaxaca

Para ilustrar las habilidades existentes para el aprovechamiento del gobierno electrónico en Oaxaca, se tomó como muestra a jóvenes estudiantes de UABJO, a quienes se les aplicó una encuesta sobre educación, actividades y habilidades digitales. La encuesta consta de 34 reactivos, el muestreo fue por conveniencia y estratificado para incluir a las regiones del estado de Oaxaca y por la oportunidad de acceder a realizar las encuestas a los alumnos, en las instalaciones universitarias.

Gobierno Municipal en Acción

Se seleccionó estudiantes de Derecho por su participación en cuestiones de gobierno.

Tabla 5. Tamaño de la muestra.

Región	Estudiantes encuestados de licenciatura en Derecho UABJO
Valles Centrales	143
Costa	25
Sierra Sur	21
Papaloapan	5
Istmo	22
Mixteca	19
Cañada	15
Sierra Norte	4

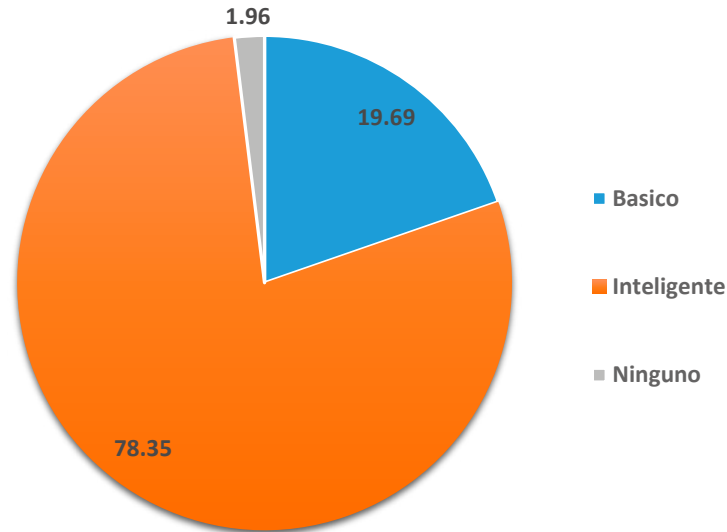
Fuente: Elaboración propia.

Para la selección de la muestra también se consideró importante que fuera población joven, pues datos de la ENDUTIH, ubican el rango de edad de mayores usuarios de Internet y de teléfono inteligente entre 18 y 24 años, también señala que hay una mayor probabilidad de uso de teléfono inteligente en población con estudios superiores o que sea estudiante; y en cuanto a la probabilidad de interactuar con el gobierno mediante las TIC, comprende el mismo rango de edad entre 18 y 24 años, y que sean estudiantes o profesionistas con estudios superiores.

El estado de Oaxaca es una de las entidades con menos usuarios de TIC, por lo que se consideró conveniente explorar sobre las habilidades digitales y uso del gobierno electrónico en la muestra seleccionada. Los resultados se muestran a continuación:

En la figura 1 se puede evidenciar que el 98.04% de los estudiantes cuenta con un teléfono celular. De manera particular el 78.35% puede realizar actividades digitales mediante el celular. Por el contrario el 19% se encuentra en una situación limitada de acceso al contar con un celular básico o no contar con celular.

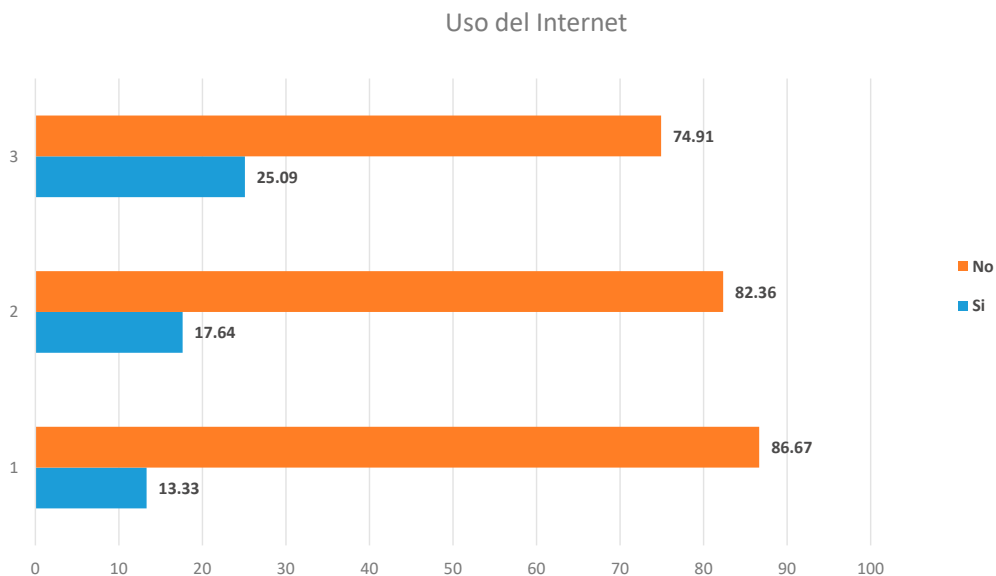
Figura 1. Estudiantes con teléfono celular por tipo de celular.



Fuente: Elaboración propia.

En la figura 2 se identifican los usos del internet específicamente en materia de banca electrónica y gobierno electrónico. Claramente el uso de internet para actividades de banca electrónica (13.33%), interacción con el gobierno (17.64%) y gobierno electrónico (25.09%) son incipientes.

Figura 2. Uso del Internet de los estudiantes de Derecho de la UABJO en actividades de banca electrónica y gobierno.



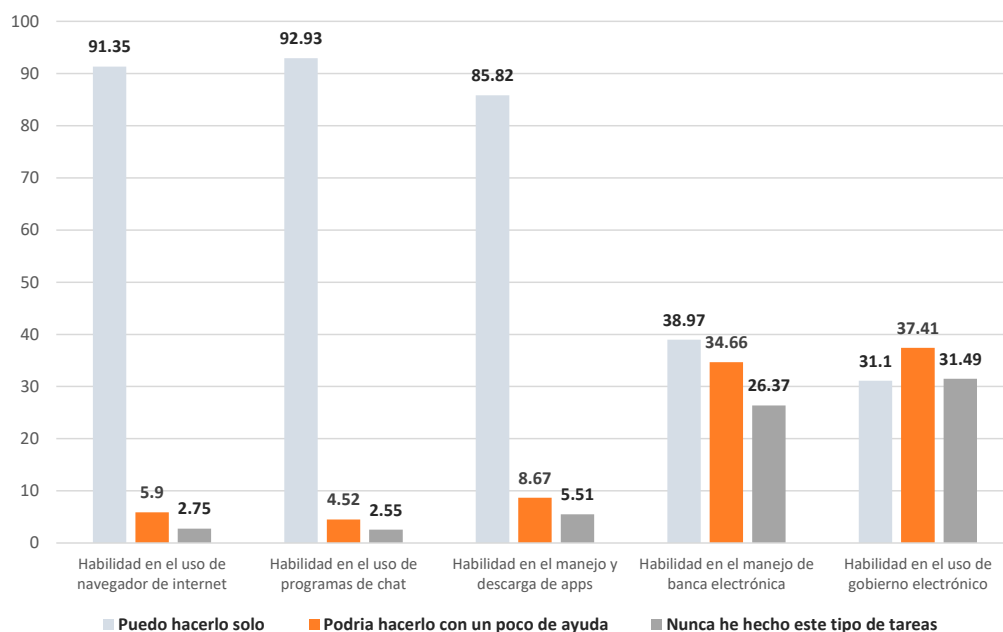
Fuente: Elaboración propia.

Gobierno Municipal en Acción

En la figura 3 se observa que la población encuestada afirma que cuenta con habilidades digitales específicas como: uso de navegador de Internet, uso de programas de chat, descarga de Apps, manejo de banca electrónica y uso de gobierno electrónico. Los resultados justifican que cuentan con habilidades para la participación en temas políticos, como encuestas y elecciones, tal vez estas no sean suficientes pero son las esenciales para la etapa de Gobierno Abierto.

En cuanto a las habilidades en el uso de la banca electrónica 38.97% de los encuestados presentó un nivel elevado en sus habilidades. Sin embargo, el 26.37% nunca ha realizado actividades con la banca electrónica, lo que podría dificultar el aprovechamiento de servicios de gobierno transaccionales.

Figura 3. Habilidades digitales de los estudiantes de Derecho de la UABJO.



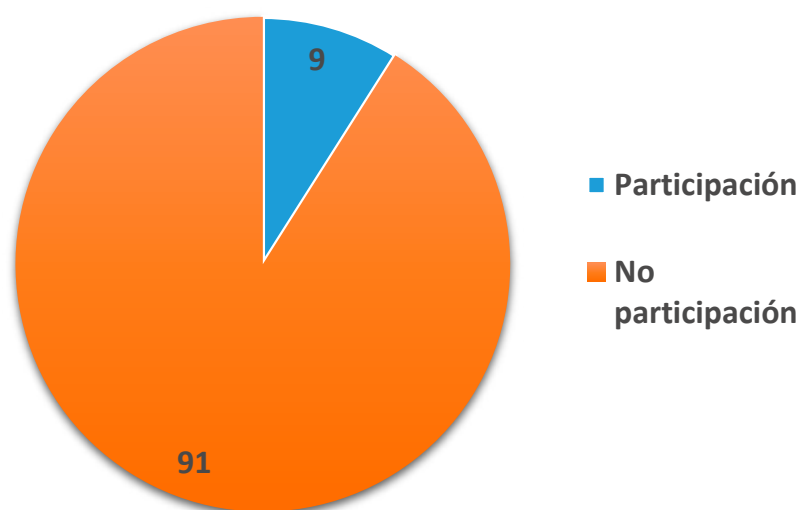
Fuente: Elaboración propia.

Claramente se observa un alto porcentaje en las habilidades para navegar en Internet (91.35%), usar programas de chat (92.93%) y manejo de APPS (85.82%). En este sentido, los estudiantes manifestaron poder realizar este tipo de actividades de manera

autónoma, sin ningún tipo de ayuda, lo que nos demuestra el desarrollo de sus habilidades en este tipo de tareas. Por el contrario, cuando se trata de habilidades digitales en el uso de la banca electrónica y del gobierno electrónico los resultados son opuestos. Tan solo el 31.1% menciona tener habilidades en el uso del gobierno electrónico y 31.49% nunca ha realizado este tipo de actividades. Algunas razones pueden ser cuestiones de brecha digital, pues como se mencionó, esta es muy grande en el estado de Oaxaca, el hecho de ser jóvenes y no tener necesidad de utilizar servicios transaccionales o sin dinero en efectivo, ya sea en la banca, el comercio o el gobierno.

Se encontró una participación casi nula en encuestas de gobierno, solo un 9% menciona haber participado en alguna encuesta de gobierno. Lo anterior es congruente con el bajo uso de internet para actividades de gobierno y sus carentes habilidades digitales en la materia. Esto haría necesario que se planteen políticas públicas de difusión de Gobierno Electrónico, y la utilización de tecnologías en los procesos democráticos, como votaciones y encuestas, lo cual fortalecería la etapa de Gobierno Abierto.

Figura 4. Participación en encuestas en los portales de gobierno por estudiantes de Derecho de la UABJO.



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Los beneficios de las TIC son innegables, como el hecho de que son ya una parte indispensable en la vida de las personas. Sin embargo, la disponibilidad y acceso a las tecnologías no es suficiente para que estas tengan el impacto esperado o los beneficios que se esperan. Por lo tanto se consideran indispensables las habilidades digitales para la utilización y aprovechamiento de las tecnologías de la información, en aspectos como salud, educación, finanzas, entretenimiento, seguridad, economía, participación en asuntos públicos y el gobierno.

Un factor clave para que el Gobierno Electrónico llegue a los usuarios, entre los que se encuentran, ciudadanos, sector privado, sector social, y otros gobiernos, es que estos cuenten con las habilidades específicas para aprovechar la oferta de servicios digitales para realizar un trámite, obtener un servicio o poder participar en procesos democráticos y de gobierno abierto. Así, la oferta electrónica puede tener ciertos niveles de evolución para los que el usuario debe estar preparado. Gran parte de la literatura sobre el tema de habilidades de Gobierno Electrónico se ha centrado en los servidores públicos, pero es necesario extenderse al usuario externo, al ciudadano que quiere un documento oficial, al que quiere abrir una empresa, al que quiere pagar sus impuestos, al que sufrió un acto de corrupción, o al que quiere participar y colaborar en políticas públicas, y que van a requerir la habilidad en el uso del medio o dispositivo tecnológico, así como en el manejo de sus seguridad informática o la toma de una decisión por ejemplo para emitir un voto vía electrónica.

Esto da a las habilidades digitales de gobierno electrónico, un nivel de especialización para el aprovechamiento de la oferta, y de ahí radica su importancia, pues una vez identificadas, se contaría con información para el diseño de proyectos y políticas públicas centradas en el usuario, que incluya la adquisición y desarrollo de estas habilidades.

Es notable que el desarrollo del Gobierno Electrónico en México se encuentra desfasado en los tres ámbitos de gobierno, el gobierno federal lleva el liderazgo, mostrando una mayor oferta que requerirían mayores habilidades digitales; las entidades federativas,

como en este caso Oaxaca, tienen avances, pero aun muestran rezagos en comparación con el gobierno federal; y el mayor rezago es en municipios, donde la oferta es limitada y en algunos casos inexistente.

Finalmente y retomando el caso de estudio planteado, el estado de Oaxaca necesita políticas públicas de Gobierno Electrónico, sobre todo en el ámbito municipal, que lleguen a todas las regiones y a la población sin importar edad, ubicación o grado de estudios, y que estas sean acompañadas transversalmente de otras políticas de difusión y capacitación para la adquisición de las habilidades digitales que hagan posible que la oferta de Gobierno Electrónico sea aprovechada por los usuarios, para quien finalmente fue diseñada.

Referencias

- Alghamdi, I., y Goodwin, R. 2011. "E-Government Readiness Assessment for Government Organizations in Developing Countries". *Computer and Information Science*, 44, 3-17.
- Berntzen, L. (2013). "Citizen-centric eGovernment Services". *The Sixth International Conference on Advances in Human-oriented and Personalized Mechanisms, Technologies, and Services* págs. 132-136 . Norway: Vestfold University College.
- Bustamante, J. (2012). *Los derechos humanos de cuarta generación y sus implicaciones en la sociedad contemporánea 2012* . Recuperado el 02 de Diciembre de 2019|, de >cademia.edu: https://www.academia.edu/4483700/Los_derechos_humanos_de_cuarta_generaci%C3%B3n_y_sus_implicaciones_en_la_sociedad_contempor%C3%A1nea_2012_
- Chacón, Á., Ordóñez, J., y Anichiarico, A. (2017). Hacia el reconocimiento de la inclusión digital como un derecho fundamental en Colombia. *Vniversitas* 134 , 139-168.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Santiago de Chile: CLAD.
- Coria, S., Pérez, Mendoza, E., y Martínez. (2011). *Brecha Digital y Pobreza Digital en el Estado de Oaxaca*. 42 , 19-25.
- Criado, J. I., y Gil-García, J. (2017) . "Las Tecnologías de Información y Comunicación en las Administraciones Públicas Contemporáneas". En G. García, Criado, y Téllez, *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados* págs. 1-37 . México: INFOTEC.
- Criado, J., y Gil-García, J. R. (2013). "Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas. Estado actual y tendencias futuras en América Latina". *Gestión y Política Pública*, 3-48.

- Cruz, L. E. (2016) . *De la Inclusión Digital a la Inclusión Social. Un Estado del Arte*. Colima, México.
- Dirección General de Cómputo y de Tecnologías de Información y de Comunicación, DGTIC (2014) . *Matriz de Habilidades Digitales*. Obtenido de DGTIC: <http://www.educatic.unam.mx>
- Drüke, H. (2006). “Skilling for E-Government”. En A. Anttirokio, y M. Malkia, *Enciclopedia of Digital Government* Vol. I, págs. 1451-1459 . UK: Idea Group Reference.
- Fath-Allah, Cheikhi, Al-Qutaish, y Idri. (2014). “E-Government Maturity Models: A Comparative Study”. *International Journal of Software Engineering y Applications IJSEA* , 5 3 , 71-91.
- Gil-Garcia, J. R. (2006). “Enacting State Websites: A Mixed Method Study Exploring E-Government Success in Multi-Organizational Settings”. *Proceedings of the 39th Hawaii International Conference on System Sciences*. Hawaii.
- Gil-Garcia, J. R., y Martinez-Moyano, I. J. (2007). “Understanding the evolution of e-government: The influence of systems of rules on public sector dynamics”. *Government Information Quarterly*, 24, 266–290.
- Homburg, V., y Dijkshoorn, A. (2011). “Diffusion of Personalized E-Government Services among Dutch Municipalities”. *International Journal of Electronic Government Research*, 7 3 , 21-37.
- Hunnius, S., y Schuppan, T. (2013). “Competency Requirements for Transformational E-Government”. *Proceedings of the 46th Annual Hawaii International Conference on System Science* págs. 1-10 . Hawaii: Computer Society Press.
- India, G. o. (2017). *e-Governance Service Maturity Model*. New Delhi.
- Iordache, Mariën, y Baelden. (2017). “Developing Digital Skills and Competences”. *Italian Journal of Sociology of Education*, 9 1 , 6-30.

Gobierno Municipal en Acción

- International Telecommunication Union, ITU (2018). *Digital Skills Toolkit*. Switzerland: ITU.
- Khan, Moon, Rhee, y Rho. (2010). “E-government Skills Identification and Development: Toward a Staged-Based User-Centric Approach for Developing Countries”. *Asia Pacific Journal of Information Systems*, 20 1 , 1-31.
- Laar, V., Deursen, V., Dijk, V., y Haan, d. (2017). “The relation between 21st-century skills and digital skills: A systematic literature review”. *Computers in Human Behavior* 72 , 577-588.
- Lau, E. (2003). “Challenges for E-Government Development”. *5th Global Forum On Reinventing Government*. México.
- Layne, K ; Lee, J. (2001). “Developing Fully Functional e-Government: A Four Stage Model”. *Government Information Quarterly*, 18 2 , 123-136.
- Lee, G., y Kwak, Y. H. (2012). “An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement”. *Government Information Quarterly*, 29, 492–503.
- Lusta, y Aktas. (2017). “The Five Models for E-Government”. *Imperial Journal of Interdisciplinary Research IJIR*, 3 2 , 87-93.
- Márquez, A. M., Acevedo, A., y Castro, D. (2016). “La brecha digital y la desigualdad social en las regiones de Oaxaca, México”. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 1-17.
- Misra, D., y Dhingra, A. (2002). *E-Government Maturity Model*. New Dehli: National Informatics Center, Department of Information Technology.
- Mitrovic, Z. (2015). *Building Open Data Capacity through e-Skills Acquisition*. Obtenido de www.opendata.com
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE (2016) . *Skills for a digital world*. Cancún México: OCDE.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU (2014). *United Nations*

Habilidades digitales del usuario, como rumbo de las políticas de Gobierno...

- E-government Survey 2014: E-Government For the Future We Want.*
New York: United Nations.
- _____ (2016). *United Nations E-Government Survey 2016.* New York: ONU.
- _____ (2018). *The United Nations E-Government Survey 2018: Gearing E-Government to Support Transformation towards sustainable and resilient societies.* New York: ONU.
- Reffat, R. M. (2003). *Developing a Successful e-Government Working Paper* . Sidney, Australia: Univerity of Sidney.
- Sali, M. (2011). *Exploring e-government skills and competencies required in public sectors: a literature study.* Sweden: Örebro University.
- Sandoval, R., y Gil García, J. R. (2009) . “Propuesta de evaluación para portales de gobierno electrónico basada en el enfoque teórico evolutivo”. *Revista Chilena de Administración Pública*, 82-122.
- Schwab, K. (2017). *La Cuarta Revolución Industrial.* México: Debate.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO (2005). *Hacia las Sociedades del Conocimiento.* UNESCO.
- _____ (2018) . *Las competencias digitales son esenciales para el empleo y la inclusión social.* Obtenido de Las competencias digitales son esenciales para el empleo y la inclusión social: <https://es.unesco.org/news/competencias-digitales-son-esenciales-empleo-y-inclusion-social>
- Van der Laat, H. (1991) . “Revolución industrial: una revolución técnica”. *Revista Estudios* 9 , 66-77.
- Van Dijk, J. A. (2006). “Digital divide research, achievements and shortcomings”. *Poetics* 34 , 221–235.
- Zakaria, M. R. (2014). “Personalized E-Government System: Towards an Adaptive Maturity Model”. *International Journal of Business Research and Development*, 3(4), 1-7.

Capítulo 7

Análisis de la gestión financiera de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca de 1990 a 2017

Nina Martínez Cruz, Epifania Sánchez Hernández¹

Resumen

El capítulo revisa las estadísticas de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM) de 1990 a 2017 para el análisis de la gestión financiera de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca a través de la relación de los ingresos propios y las transferencias federales, la inversión pública respecto al egreso total, las transferencias federales y el egreso total, y los servicios personales como proporción del gasto total. La descentralización fiscal en México no ha logrado un empoderamiento de los gobiernos locales, aún persiste una dependencia de las transferencias federales, una débil recaudación de ingresos propios y un gasto poco eficiente.

El análisis de datos agregado de finanzas públicas municipales lleva implícito una transformación de variables nominales a reales utilizando un proceso de deflactación con la finalidad de presentar las series de datos en un periodo de tiempo sin alteraciones del fenómeno inflacionario. La EFIPEM es una base de datos del Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI), que integra información referente a los ingresos y egresos de los gobiernos de Estados, Municipios, Ciudad de México, y Alcaldías con el fin de mostrar su comportamiento en el ámbito económico y social.

¹ Profesores-Investigadores de la Universidad de la Sierra Sur, Instituto de Estudios Municipales.

Abstract

The chapter reviews the Statistics of State and Municipal Public Finances from 1990 to 2017 for the analysis of the financial management of Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca through the relationship of own income and federal transfers, public investment relative to the total egress, federal transfers and full egress, and personal services as a proportion of total expenditure. Fiscal decentralization in Mexico has failed to empower local governments, there is still a reliance on federal transfers, weak revenue collection of one's own and inefficient spending.

Aggregate analysis of municipal public finances leads to a transformation from nominal variables to real using a deflation process in order to present the data series over a period of time without alterations of the inflationary phenomenon. The Statistics is a database of the Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI), which integrates information regarding the income and spending of the governments of States, Municipalities, Mexico City, and Alcandías in order to show their behaviour in the economic and social sphere.

The research reflects that in relation to municipal revenues Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca these have increased in each fiscal year mainly since the year 2000 by federal contributions, there is lag in collecting one's own income. On the egress side, the results of the statistics show that expenditure in the public investment -public works- has not been favoured, while the percentages for the payment of personal services have been which is a challenge in providing quality public service.

Introducción

Hoy en día uno de los temas más abordados en los tres órdenes de gobierno es el ejercicio del ingreso-gasto por parte de los entes públicos, temática que expertos en áreas administrativas, fiscales y financieras enfatizan que es prioritario que los servidores públicos municipales que administren dichos recursos fortalezcan

sus capacidades (Cabrero, 2000; Carrera, 2006; Arellano *et al.*, 2011; Smith, 2013; Carrera y Martínez, 2018). El análisis de la administración y gestión de los recursos en los tres órdenes de gobierno han sido motivo de interés para la propuesta de políticas públicas que fomenten el desarrollo. El ámbito municipal se ha estudiado a través de diversos enfoques que van desde la afirmación que refleja una dificultad para generar sus propios ingresos, hasta una deficiente administración de sus recursos cuando le son otorgados para que los ejerza. Lo anterior porque tienen que cumplir con marcos normativos federales y estatales.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar la gestión financiera del municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz durante el periodo de 1990 a 2017 a partir de la base de datos de Estadística de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales del INEGI. Actualmente, uno de los temas más polémicos es el de las transferencias federales y en específico la gestión financiera de los municipios. A pesar de que en la última década ha crecido el ingreso total de los municipios, estos siguen siendo débiles, la mayoría de estos dependen de las transferencias federales y debido a esto se han quedado pasivos para recaudar ingresos propios.

La gestión financiera pública se entiende como el conjunto de procesos y actividades que se cumplen para programar las finanzas del Estado y recaudar los ingresos, ejecutar los gastos, financiar los déficits o invertir los excedentes (Albornoz, 1998). De manera que es necesario poner atención en los gobiernos locales para convertirlos en actores centrales en la promoción del desarrollo de sus comunidades, dado que como lo señala Smith (2013) los municipios con mayor autonomía cuentan con mayores posibilidades de involucrarse en la instrumentación de programas contra la pobreza.

El capítulo se estructura en tres apartados, el primero describe el sistema fiscal en México donde se hace un breve recuento de los antecedentes fiscales de los municipios mexicanos; en el segundo apartado se presenta la metodología de investigación; y en la última parte, se muestra el perfil del municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz en donde se analiza los datos fiscales de la relación de a) ingresos propios y las transferencias federales, b) el gasto de inversión pública

(obra pública) respecto al egreso total, c) las transferencias federales y el egreso total y, d) los servicios personales como proporción del gasto total. Finalmente, se integran algunas conclusiones.

Federalismo fiscal en México

Los antecedentes del sistema de gobierno federal se encuentran en los Estados Unidos de América debido que es ahí donde se desarrolló por primera vez esta doctrina política que plantea la idea de que “la existencia de la unión propiciaría la seguridad y el bienestar de las partes que la integran” (Hamilton, Madison y Jay, 2001, p.3). El régimen federal es una forma de Estado que se basa en el principio de descentralización de la vida política, administrativa, económica y social, una forma de organización política en la que coexisten tres ámbitos de competencias de gobierno (Aguirre, 1997).

En México el federalismo tiene su fundamento desde 1917 en el artículo 40 Constitucional que a letra dice “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (CPEUM, 2019, p. 35). Los intentos de descentralización en el país comenzaron en la década de los 80’s con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y a tres décadas, el federalismo fiscal se encuentra en debate entre la centralización y la descentralización.

Resulta importante introducirnos a un concepto lo más cercano al federalismo, entendido como la división de poderes federal, estatal y municipal, integrados dentro de un ámbito de gobierno independientes y coordinados entre sí, que le permite tener ciertas características: no existe subordinación entre cada ámbito de gobierno, la constitución federal es soberana sobre la de los estados que la integran, cada ámbito de gobierno debe ser suficiente en recursos financieros para administrarse en sus necesidades de gasto y satisfacción de requerimientos, y estos deben contar con autonomía en su ámbito de su competencia, y ninguno puede interferir en el otro (INDETEC, 1997).

El SNCF consiste en que la federación y los estados puedan suscribir convenios de coordinación fiscal, en los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la federación a cambio de recibir mayores beneficios económicos a través de participaciones federales (Chiapa, 2011). La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) publicada el 27 de diciembre de 1978 señala como objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como, con los municipios y demarcaciones territoriales para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales y distribuir entre ellos dichas participaciones (L.C.F, 2018).

En 1983, se reformó el Artículo 115 Constitucional para fortalecer el estatus legal del gobierno municipal, se establecen responsabilidades en materia de servicios públicos que deben proveer. El elemento más importante de esta reforma en términos fiscales fue el derecho de los municipios a recibir ingresos de fuentes claramente definidas, así como la libertad para decidir cómo utilizarlos (Rodríguez, 1995 citado en Carrera, 2006). En el sexenio de Miguel de la Madrid se propuso la reforma descentralizadora en tres ejes: fortalecer el federalismo -en el sector salud-; impulsar la vida municipal con la reforma al Artículo 115; y fomentar el desarrollo regional mediante convenios (Chiapa, 2011).

Cabrera y Lozano (2008) aseguran que en 1998 se da una importante modificación al SNCF al introducirse un nuevo monto presupuestal cuyo fin es compensar a los estados por los servicios descentralizados, fundamentalmente de salud y educación. Se creó el Ramo 33, compuesto por transferencias condicionadas y conformado por fondos. Una de las razones de la creación del Ramo 33 fue contar con reglas claras y precisas bajo las cuales distribuir los recursos entre los diferentes estados y municipios del país.

Sin embargo, el gobierno federal ha concentrado las facultades fiscales más importantes y posee también las fuentes de ingreso más elásticas y estables, a pesar de su carácter federal, México ha sido uno de los países más centralizados de toda Latinoamérica en donde los gobiernos municipales tradicionalmente han carecido de fuentes suficientes de financiamiento (Carrera, 2006). Ha prevalecido un

componente centralizador en el gobierno federal y una debilidad estructural de las entidades federativas y municipios (Herrera y Maya, 2017).

La recaudación municipal observa niveles de recaudación bajos en las dos contribuciones básicas: impuesto predial y derechos de agua. La recaudación tributaria en 2016 de México representó 17.2 % de su Producto Interno Bruto (PIB), mientras que el promedio de la OCDE fue de 34.3 %; el ámbito de gobierno municipal apenas representó 0.2 % del PIB (OCDE, 2018 y Senado de la República, 2019). No obstante, la tendencia de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales en México ha aumentado, pero este incremento no ha sido por el fortalecimiento de las facultades tributarias, sino por una mayor asignación de transferencias federales (Carrera, 2007).

Con respecto a la transparencia de la información financiera, Ugalde (2002) menciona que la eficacia de la rendición de cuentas en el nivel municipal es limitada, mucho mayor que en los ámbitos federal y estatal del gobierno, los servidores públicos locales tienden a no publicar información financiera, planes de desarrollo municipal, ley de ingresos y presupuestos de egresos. De acuerdo con Reséndiz (2016), quien considera el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones que efectuó el INEGI en 2015, solo el 48% de los gobiernos locales del país publica la información sobre las auditorías, el 52% sobre las concesiones y permisos, y menos de un tercio tiene esta información disponible en alguna página web. Además, según datos del Índice de Información Municipal 2015 del Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), únicamente 243 gobiernos locales de 413 evaluados hicieron público su presupuesto de egresos. La calificación promedio de los municipios que concentra al 65% de la población nacional es reprobatoria: 3.3 puntos de 10 posibles.

Del año 2010 a 2019 alrededor de la tercera parte del gasto neto total de la federación se transfirió a las entidades federativas y municipios, estos recursos en promedio representan el 80% de los ingresos brutos de los estados y municipios. El gasto federalizado son las transferencias que realiza la federación a los gobiernos locales, estos son Ramo 28 Participaciones, Ramo 33 Aportaciones federales, Ramo 25 Provisiones, Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, Gastos

transferidos mediante convenios y Recursos para Protección Social en Salud. El gasto federalizado representa en promedio una tercera parte del gasto neto total (Senado de la República, 2019). La suma de los Ramos 28 y 33 constituyen un 89.4% del gasto federalizado, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019.

De la noche a la mañana la reforma al Artículo 115 en 1983 otorgó a los municipios responsabilidades que no tenían capacidad de cumplir, la recaudación del impuesto predial era imposible debido a limitada capacidad institucional. Existe un rezago en la recaudación del predial quizás por la ausencia de políticas en materia de suelo. Asimismo, subsiste una falta de servicio civil de carrera municipal, ausencia de políticas de transparencia y rendición de cuentas, pérdida de sentido de lo público, no hay un sentido de corresponsabilidad y precarios mecanismos de participación. La descentralización mexicana tuvo avances significativos, pero en ciertos casos efímeros como lo señalan Cabrero (2000) y Carrera (2006). La tendencia creciente del gasto federalizado ha generado un círculo vicioso en las haciendas locales, estos se han desincentivado a hacer más eficientes su recaudación propia (Senado de la República, 2019). En este sentido, investigaciones recientes señalan que:

En México el proceso de descentralización ha tenido ciertos avances, sobre todo en lo que respecta al ejercicio del gasto, sin embargo, en el aspecto fiscal o tributario no ha sido así, los municipios mexicanos tienen pocas facultades impositivas y esto ha ocasionado una alta dependencia de las participaciones y aportaciones federales; adicionalmente, las últimas reformas a la Ley de coordinación fiscal también han brindado incentivos para que los municipios no realicen lo necesario para aumentar su recaudación (Carrera y Martínez, 2018, p. 11).

Ante la incapacidad que han mostrado los gobiernos locales de incrementar sus ingresos propios, de transparentar y de hacer eficiente el gasto ha comenzado un proceso de centralización con matices de federalismo. Es el caso del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE) del Ramo 33, que a partir de año 2015, el gobierno federal paga la nómina de los profesores. Además, el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) a través del gobierno central se ha implantado criterios para proveer de infraestructura educativa a las entidades federativas (Herrera y Maya, 2017).

En suma, como lo menciona Smith (2013) en Latinoamérica y en México, los procesos de descentralización están lejos de haber llegado a su fin. De manera que, el estudio de la gestión financiera de los municipios se hace cada vez más necesario, y dada la complejidad de la organización administrativa municipal urge un manejo eficiente del gasto y un fortalecimiento de la recaudación de ingresos propios.

Metodología

El capítulo es un análisis a partir de la base de datos de Estadística de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales del INEGI, por considerarse datos oficiales para la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en cumplimiento al Artículo 26 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El municipio seleccionado fue a conveniencia, por ser cabecera distrital y contar con una población mayor a 25,000 habitantes.

El estudio es significativo visto desde la articulación que existe con lineamientos constitucionales y obligaciones de orden federal que el municipio está obligado a cumplir. Miahuatlán de Porfirio Díaz se encuentra ubicado en la región sierra sur del estado de Oaxaca, es cabecera distrital y centro de importantes instituciones públicas gubernamentales como la 44 Zona Militar, el Centro Federal de Readaptación Federal (CEFERSO) Núm. 13, el Centro de Justicia Porfirio Díaz y una institución de educación superior que concentra estudiantes de las ocho regiones del estado. Según el INEGI en el año 2015, el municipio cuenta con una población total de 42,312 habitantes, con un grado medio de marginación, y grado medio de rezago social municipal.

Miahuatlán de Porfirio Díaz no es la excepción en la dependencia de las transferencias federales, para la gestión de su gobierno en el ejercicio fiscal 2018 la proporción de recursos de la recaudación propia representó en promedio un 6% de su ingreso total. Actualmente, solo cuatro municipios de 32 que conforman el Distrito 26 Miahuatlán son los que recaudan entre 3 a 8% de ingreso propio respecto al total de ingresos, estos son: Santa Catarina Cuixtla (8.40%), Miahuatlán de

Porfirio Díaz (6.03%), San Ildelfonso Amatlán (4.19) y San Jerónimo Coatlán (3.35%). En el otro extremo están los municipios de Santo Domingo Ozolotepec (0.02%), San Pablo Coatlán (0.06%), San Pedro Mixtepec (0.06%) y San Nicolás con 0.10% (Antonio, 2020).

Es importante resaltar que la información de la EFIPEM muestra el comportamiento de los conceptos que integran los ingresos y egresos de los municipios, constituyendo un insumo importante para el análisis y la planeación económica. Además, ofrece información homologada, alineada a la normatividad vigente y recomendaciones internacionales. La base de datos es utilizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para integrar las estadísticas del sector público, realizar análisis macroeconómicos y dar asesoría técnica a estados y municipios, a través del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

La herramienta del INEGI para recabar la información a nivel municipal es un cuestionario que se ha ido adecuando, en el 2012 se realizó una actualización en la clasificación conceptual de los datos, dándole a la estadística soporte metodológico con base en los lineamientos establecidos en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual considera las estructuras, clasificaciones y catálogos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), en el año 2014 se actualizó la clasificación conceptual de los datos. La obtención de la información es anual y de cobertura nacional; durante los meses de marzo a octubre, se acude a las Secretarías de Finanzas, Tesorerías Municipales y al Órgano de Fiscalización del Congreso del Estado.

Los resultados definitivos de la EFIPEM en el gobierno municipal alcanzan una cobertura mínima del 80% de los 2,442 municipios. Si bien es cierto que lo encontrado en el municipio sujeto de estudio en varios ejercicios fiscales no existe información en la base de datos correlacionándolo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental se infiere que no ha cumplido con los lineamientos del CONAC que le son aplicables de manera obligatoria.

El análisis de datos comienza en 1990 debido que a partir de ese año el INEGI construye la base de datos de finanzas públicas estatales

y municipales, y se concluye en el 2017 por ser el último año con datos consolidados. Los ejercicios fiscales no indicados es debido a que no aparece información en la base de datos de INEGI, esta situación se deriva cuando el municipio no proporciona la información en el plazo que establece la institución para recabar la información e ir conformando la base de datos.

La gestión financiera de Miahuatlán de Porfirio Díaz, 1990-2017

Según el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social (2016) de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca los rezagos principales se encuentran en las viviendas, donde 65.5% carece por acceso a los servicios básicos en la vivienda (26,426 personas), de los cuales 45.1% de éstas no tiene acceso al agua y 20% no cuenta con el servicio de drenaje público. El Informe destaca la reducción consistente del rezago educativo, la carencia de los servicios de salud y las carencias asociadas a la calidad, espacios y servicios básicos.

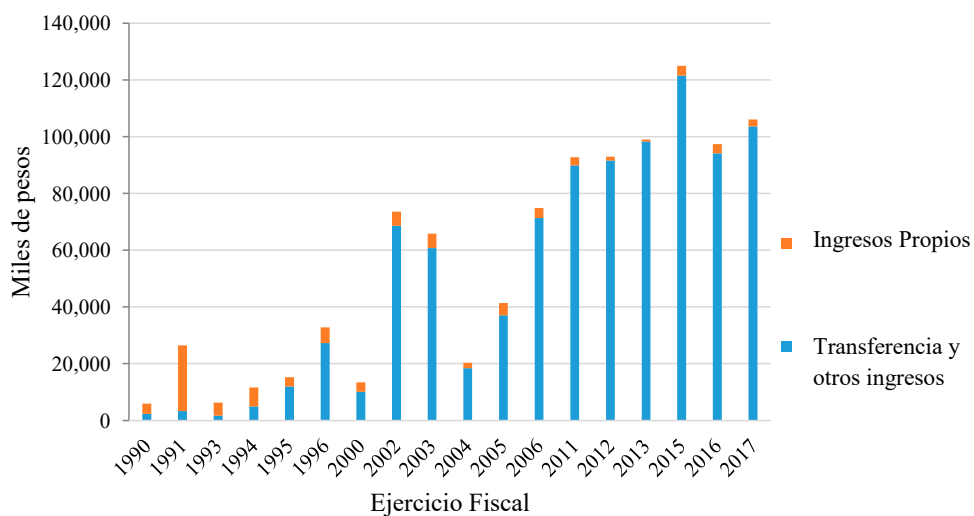
Mediante un comparativo de los años 2010 y 2015 los datos estadísticos muestran que la mayor reducción en puntos porcentuales se dio en la carencia por acceso a los servicios de salud, que disminuyó de 71.36% a 28.8%. El indicador de la carencia por servicio de drenaje en la vivienda tuvo una disminución importante, al pasar de 42.01% en 2010 a 21% en 2015. Otra disminución se observa en el indicador de la carencia por material de pisos en la vivienda, que pasó de 27.39% a 16% (SEDESOL, 2017). El análisis de la gestión financiera implica la revisión de los indicadores más representativos tanto del ingreso como del gasto.

a) Relación ingresos propios y Transferencias federales

En primer lugar se revisa la relación de los ingresos propios respecto a las transferencias federales. En la figura 1 se aprecia que después de 1996 se da una importante modificación al introducirse el Ramo 33, la dependencia económica de los ingresos propios con

respecto a las transferencias de recursos federales en el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz incrementa considerablemente. La dependencia reflejada hacia las transferencias federales es alta, la capacidad recaudatoria no es lo suficientemente fuerte y con robustez para dar solvencia a los gastos para la operatividad y en general para dar satisfacción a los servicios públicos que tiene obligación de otorgar de acuerdo a lo estipulado por el Artículo 115 Constitucional. El comportamiento ha sido el mismo independientemente del partido político que haya resultado electo en la administración del recurso financiero.

Figura 1. Evolución del ingreso propio y transferencias federales con relación al ingreso total. Miahuatlán de Porfirio Díaz, 1990-2017 (miles de pesos constantes, 2010=100).



Fuente: Elaboración propia con datos de EFIPEM (2019).

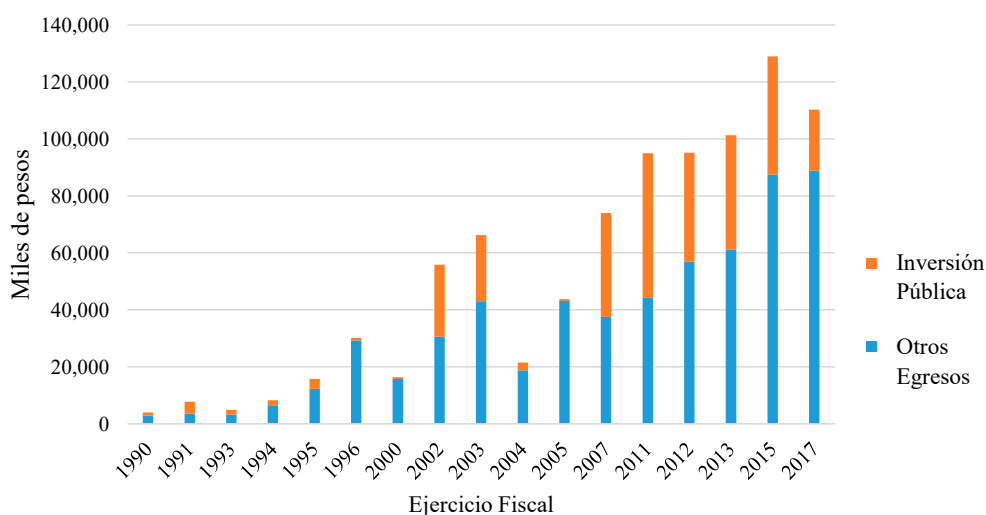
Respecto a los ejercicios fiscales del 2002 al 2005 la dependencia económica de las transferencias federales respecto a los ingresos propios fue de un 90%. El único ejercicio donde el municipio captó más ingresos propios y no reflejó dependencia hacia las transferencias federales fue en el ejercicio fiscal 1991. En general, existe una alta dependencia de las transferencias federales que nos indica que el municipio no podría operar el mantenimiento de sus operaciones por sí solo. Desde el ejercicio fiscal 2006 hasta el ejercicio 2017 la dependencia hacia las transferencias con respecto a los ingresos

propios ha sido superior al 95% considerando los ejercicios que el propio municipio reportó (INEGI, 2017).

b) Relación gasto de inversión (obra pública) y gasto total

Es importante conocer la gestión financiera del municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz en uno de los rubros de alto impacto como lo es el de inversión en obra pública, debido que refleja el combate a su rezago y marginación social. En la figura 2 se observa que existen ejercicios fiscales en los que municipio no proporcionó la información de sus egresos. A partir del 2000 los egresos totales incrementan, durante el 2004 y 2005 la inversión pública fue baja, mientras que los otros egresos como gasto administrativo y servicios personales representan el mayor porcentaje, es importante considerar que la inversión en obra pública genera desarrollo municipal.

Figura 2. Evolución de la inversión pública con relación al ingreso total. Miahuatlán de Porfirio Díaz, 1990-2017 (miles de pesos constantes, 2010=100).



Fuente: Elaboración propia con datos de EFIPEM (2019).

En la figura 3 se muestran las proporciones que representa la inversión pública en relación al gasto total. Los ejercicios fiscales que superaron el 50% de recursos financieros destinados a obra pública del monto total de recursos captados por el municipio solo fueron tres; 1991, 2007 y 2011. Mientras que, los ejercicios fiscales que destinaron a la obra pública un 40% fueron 2012, 2013 y un 45% en el ejercicio 2002. Por otro lado, los ejercicios que reportan una inversión pública muy baja con un porcentaje menor al 20% de los recursos recibidos son los años 1996, 2000, 2004 y 2005.

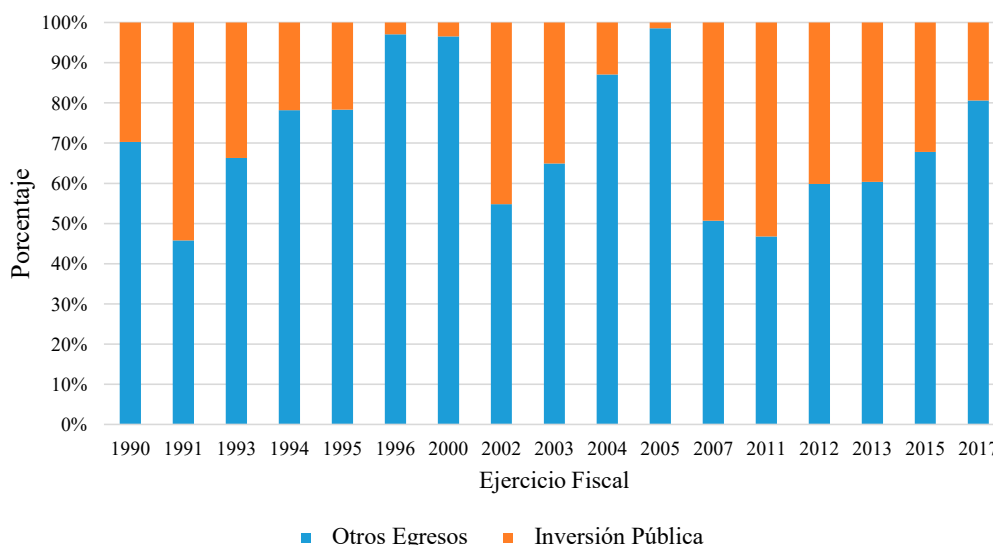
De los ejercicios fiscales 2015 y 2017 se viene observando un comportamiento a la baja en el destino del monto de los recursos a precios constantes destinado a la inversión pública. Un 32% en el primero y en el último año apenas alcanzó el 20%. Considerando que el valor adquisitivo y la inflación el monto del recurso destinado a la inversión debería ser mayor, esto permite afirmar que en dicho periodo han destinado aún menos recursos públicos. Es preciso aclarar que en la información aquí considerada no se está abordando la calidad y pertinencia de dichas obras ejecutadas en cada ejercicio fiscal.

Llama la atención que el municipio de estudio haya destinado un mínimo de 1% en el año 2005 de su egreso total para la inversión pública, no obstante se presenta un máximo en 1991 de 54%. Paradójicamente, en el ejercicio fiscal 2005 un 53% del gasto total se destinó para el pago de servicios personales como se verá más adelante. El monto asignado a obras públicas ha resultado en algunos años reducido mientras que en otros incrementa la proporción, esto denota que el municipio no tiene autonomía en sus egresos lo que lo hace vulnerable para la continua y eficiente prestación de servicios públicos básicos.

Durante el periodo de 1990 a 2017 el municipio de estudio ha destinado en promedio 29% de sus egresos totales a inversión pública, un poco más de la cuarta parte de sus egresos totales, siendo este el rubro el que representa las obras públicas y, por ende, los servicios públicos básicos que generan el desarrollo municipal.

Figura 3. Inversión Pública como proporción del Egreso Total en Miahuatlán de Porfirio Díaz, periodo 1990-2017.

*Otros egresos (servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, subsidios y otras ayudas, entre otros).



Fuente: Elaboración propia con datos de EFIPEM (2019).

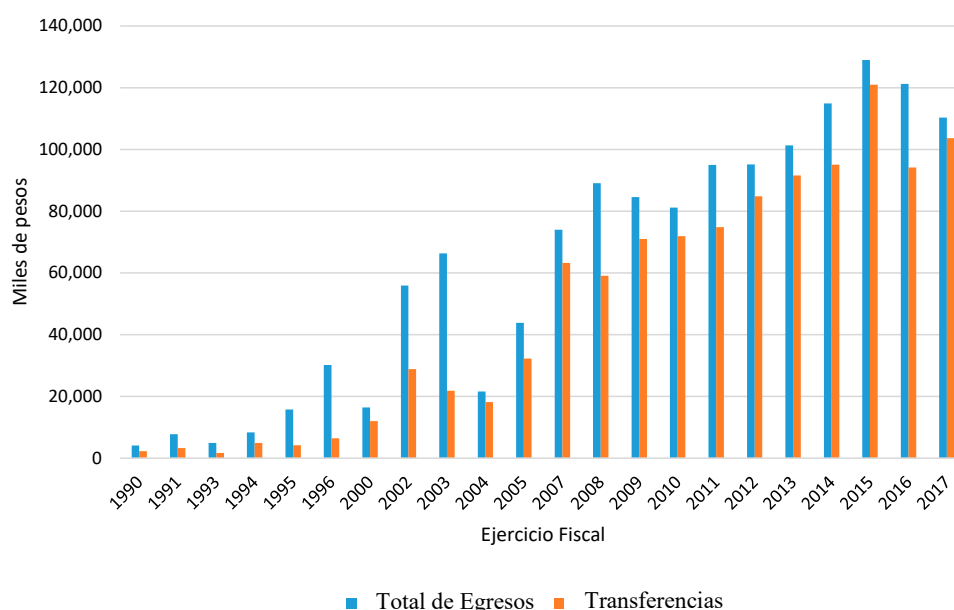
c) Relación transferencias federales y gasto total

Como se mencionó en el apartado del federalismo fiscal en México, estudiosos en la materia indican que las transferencias federales han desincentivado a los municipios para generar sus ingresos propios que les permitan una solventación propia de sus gastos corrientes y, además un fortalecimiento a la inversión pública sin estar supeditados a transferencias federales. En este sentido Miahuatlán de Porfirio Díaz no es la excepción, a lo largo de los ejercicios fiscales analizados se evidencia que la dependencia de las transferencias federales es alta, mientras que su gasto en inversión es baja.

En la figura 4 se muestra que a partir del ejercicio 2004 hasta el 2017 ha habido un incremento importante en las transferencias federales en cada ejercicio fiscal, se ve reflejada una alta dependencia del municipio a estos recursos. Por una parte, en el año 2004 las transferencias en Miahuatlán de Porfirio Díaz representaron un 84%

del gasto total, en el 2012 un 89%, 2015 y 2017 un 94%. En los últimos ejercicios fiscales las transferencias cubren un porcentaje importante del gasto total en el municipio.

Figura 4. Evolución de las transferencias federales (R. 28 y R. 33) con relación al egreso total. Miahuatlán de Porfirio Díaz, 1990-2017 (miles de pesos constantes, 2010=100).



Fuente: Elaboración propia con datos de EFIPEM (2019).

Por otra parte, en los ejercicios de 1995, 1996 y 2003 las transferencias federales representaron 26%, 21% y 33% de los egresos totales del municipio, respectivamente. Señalar que un paso trascendental en el proceso de descentralización del gasto público federal tuvo lugar a finales de 1997 con la reforma y adición del Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal dando origen a la creación del Ramo 33 para el ejercicio fiscal 1998.

d) Relación servicios personales y gasto total

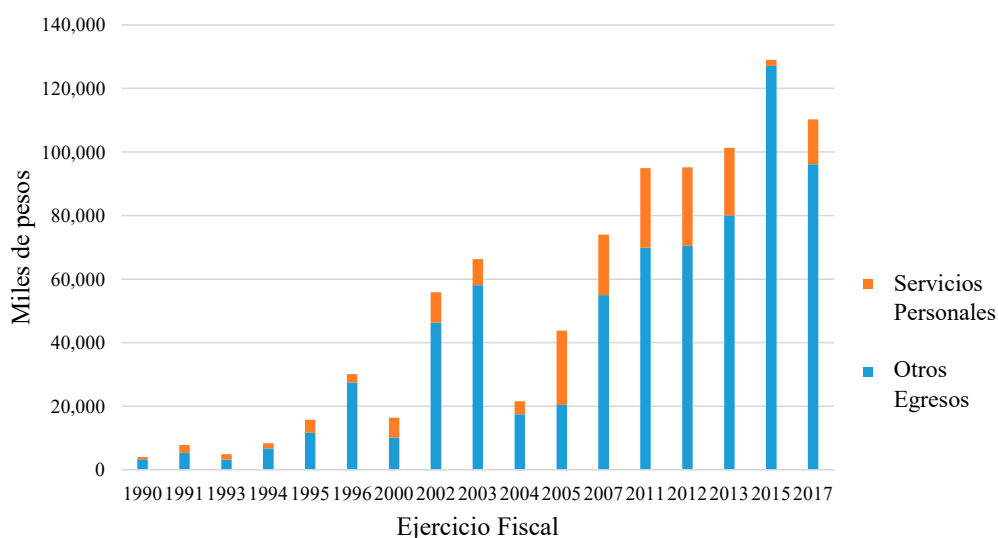
En este rubro se aborda uno de los conceptos más cuestionados a los municipios, el monto de percepciones destinado a la remuneración

Gobierno Municipal en Acción

de los servidores públicos municipales, tanto al que se le denomina dietas, como las percepciones destinadas al personal que son los sueldos. El monto de recursos destinado a servicios personales en Miahuatlán de Porfirio Díaz ha tenido un variado comportamiento, cada administración ha asignado un porcentaje diferente al gasto de servicios personales debido a que la plantilla de personal a contratar puede variar.

En la figura 5 se aprecia que el gasto por concepto de los servicios personales a partir del ejercicio fiscal 2005 comienza a representar una parte considerable de los egresos totales –en promedio 25%- y se mantiene la proporción hasta el año 2013. No obstante, en el ejercicio fiscal 2015 hubo una disminución del gasto en servicios personales lo que implica un gasto en otros egresos que puede ser materiales y suministros; servicios generales; transferencias, asignaciones, subsidios y otros; bienes muebles, inmuebles e intangibles; inversiones financieras y otras; deuda pública e inversión pública. Es importante analizar las proporciones de este rubro de gasto en comparación con el porcentaje de gasto en inversión pública (figura 3).

Figura 5. Evolución de Servicios personales con relación al egreso total. Miahuatlán de Porfirio Díaz, 1990-2017 (miles de pesos constantes, 2010=100).

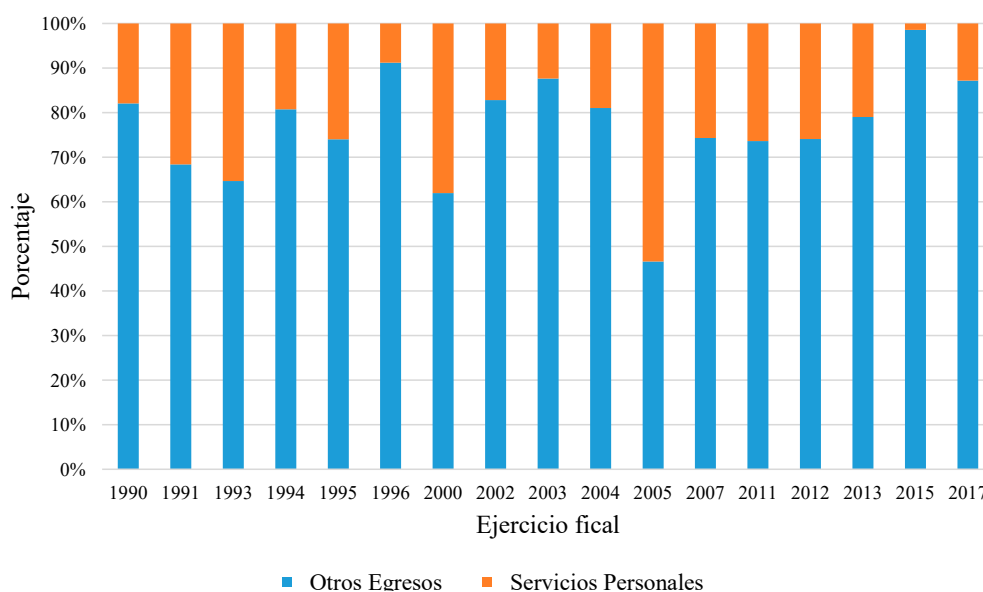


Fuente: Elaboración propia con datos de EFIPEM (2019).

Por su parte, la figura 6 muestra que en los ejercicios 1990, 1994, 1996, 2003 y 2004 el monto destinado a servicios personales fue de igual o menor de 20% del total de los egresos ejercidos en los respectivos ejercicios fiscales, mientras que en los años 1991 y 1993 rebasó el 30%. Sin embargo, en el ejercicio 2000, destinó un 40% a los servicios personales considerándose un porcentaje muy alto. Reflejándose todavía algo más crítico en el ejercicio fiscal 2005 ya que el destino a este concepto rebasó el 50%, importe considerado elevado para este rubro. En los ejercicios del 2007, 2011 y 2012 tienen un porcentaje mayor al 25%, siendo en el ejercicio 2015 donde menos importe se destinó a nómina.

En el ejercicio fiscal 2017 es un importe arriba del 10% pero inferior al 20% el destinado al pago de servicios personales. El municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz como se observa no tiene un porcentaje establecido para el pago de los servicios personales.

Figura 6. Servicios Personales como proporción del Egreso Total en Miahuatlán de Porfirio Díaz, periodo 1990-2017.



Fuente: Elaboración propia con datos de EFIPEM (2019).

Gobierno Municipal en Acción

Para contar con una estructura organizacional que corresponda a las necesidades de la función municipal entre los indicadores de desempeño se considera el total de servidores públicos municipales. En relación al número de éstos, se toma como referencia el valor óptimo sugerido de menor o igual a 8 servidores públicos municipales por cada 1,000 habitantes (INAFED, 2019). Miahuatlán de Porfirio Díaz en el año 2017 contaba con 286 funcionarios municipales y con una población total de 42,312 habitantes por lo que en promedio cuenta con 6.7 servidores públicos por cada 1,000 habitantes. El porcentaje en pago de nómina en el mismo año representó el 13% del egreso total.

El municipio cuenta en su estructura con 12 unidades administrativas, a saber el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) señala que, el número promedio nacional para poblaciones de menos de 200 mil habitantes es de 13 unidades, por lo que Miahuatlán de Porfirio Díaz tiene un resultado satisfactorio en este indicador. Sin embargo, no cuenta con algunas unidades administrativas consideradas importantes para la gestión financiera en la planeación, organización, dirección y control de los recursos humanos, materiales y técnicos para el desempeño eficiente de las funciones y atribuciones de la administración pública municipal como son la Oficialía mayor o administrativa, Contraloría interna, Mejora de la gestión gubernamental, Planeación y/o evaluación (INAFED, 2019).

Es preciso mencionar que la Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios (LDFEFM) tiene por objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los municipios para un manejo sostenible de sus finanzas públicas (LDFEFM, 2018). El fin principal de la ley es crear una regulación en materia de responsabilidad hacendaria y financiera, que permita a los gobiernos subnacionales guiarse bajo ciertos criterios para incentivar una gestión responsable que fomente el crecimiento económico y la estabilidad en las finanzas públicas (Cámara de Diputados, 2017).

Como señala Morones (2016) una de las obligaciones importantes de la disciplina financiera que deben atender los gobiernos municipales es aquella que se establece en el Artículo 10 de la LDFEFM que se refiere

al tema de servicios personales. Esta norma obedece a un reclamo, por un lado, por la carencia de los servicios públicos de calidad, y por el otro lado, para controlar los incrementos en las remuneraciones y demás prestaciones personales de los servidores públicos, que muchas veces van más allá de las condiciones económicas del municipio. Si bien es cierto, esta disposición normativa no señala de manera específica los salarios pero sí establecen los límites de estos.

No obstante, recientemente el INAFED a través de la Guía Consultiva de Desempeño Municipal (2019) presenta una fórmula para valorar el nivel salarial de los Presidentes Municipales. El método de cálculo emplea el salario mensual recibido/salario sugerido en función del tamaño poblacional. El límite inferior de salario neto para poblaciones de 1 a 50 mil habitantes es de 25,000 pesos y el límite superior es de 44,000 pesos. Para poblaciones de más de 50 mil habitantes y menos de 199,999 habitantes los límites son 44,000 y 55,000 pesos y así sucesivamente.

En suma, por una parte en cuanto al ingreso, Miahuatlán de Porfirio Díaz ha mostrado una dependencia cada vez más importante hacia los recursos federales a partir del año 2000 poco después de la creación del ramo de las aportaciones federales, mientras tanto la proporción de los ingresos propios disminuye continuamente respecto a los ingresos totales. Por otra parte, se evidencia el gasto en servicios personales como un rubro representativo del egreso total. Dadas las dinámicas económicas y la marginación en la sierra sur de Oaxaca urge reflexionar la gestión financiera de cada uno de los municipios.

Conclusiones

Finalmente, a tres décadas del comienzo de la descentralización fiscal en México, el pacto federal se ha materializado en una estructura jurídica que no ha consolidado su fin último de reducir la marginación social en los gobiernos locales. Así, el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz enfrenta fuertes presiones para la prestación de servicios públicos básicos como vivienda, pavimentación, agua potable y drenaje, por mencionar algunos. Para hacer frente estos desafíos es preciso una correcta gestión financiera municipal que dote de los

Gobierno Municipal en Acción

recursos necesarios. Además, resulta importante apuntalar la inversión pública y verificar que el gasto social cumpla con los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo.

Con la información proporcionada por el propio ayuntamiento a través de las estadísticas de INEGI, se concluye que aunque el municipio es considerado cabecera distrital tiene una alta dependencia de las transferencias de recursos federales, principalmente de las aportaciones y participaciones, para el desahogo de sus actividades.

Aunado a la dependencia este municipio no ha fortalecido durante las diferentes administraciones la recaudación de ingresos propios que le permita tener una hacienda municipal robusta para solventar las obligaciones que le estipula el Artículo 115 Constitucional. Resulta necesario que los gobiernos locales fortalezcan de manera gradual su capacidad administrativa y recaudatoria para una plena libertad de toma de decisiones, ya que el grado de autonomía política depende del grado de la autonomía fiscal y, por lo tanto, de la capacidad para determinar políticas públicas acordes a las necesidades de la población.

Respecto al análisis de los gastos se observa que Miahuatlán de Porfirio Díaz presenta un porcentaje deficiente destinado a la obra pública e inversión durante la mayoría de los ejercicios fiscales de 1990-2017. Mientras que en el rubro de servicios personales no tiene un porcentaje promedio razonable, resultando que en algunos ejercicios ha rebasado el 40% e incluso superado el 50%, situación que puede considerarse como un daño al patrimonio de la hacienda municipal porque se deja de realizar acciones u obras que puedan beneficiar directamente el desarrollo del municipio.

Por una parte, resulta prioritario la capacitación de los servidores públicos municipales para robustecer y trabajar en el incremento de la captación de los ingresos propios, así como la planeación en la correcta administración del gasto público. Debido que para la descentralización de las aportaciones y participaciones la distribución privilegia los criterios distributivos dado por el número de habitantes, el rezago social y marginalmente el esfuerzo recaudatorio (L.C.F, 2018). Por otra parte, en cuanto se trata de la organización de la información financiera es importante que todos los datos sean obtenidos de los

registros contables y el gobierno municipal debe colaborar con las diversas instancias que integran dichas plataformas para avanzar de manera armonizada, por lo que es necesario el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos municipales para que conozcan las normas que están obligados a cumplir correctamente en el manejo adecuado de los recursos públicos.

Dada la situación, se recomienda al municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz tome en consideración los casos de éxito que a nivel nacional han trabajado los municipios para hacer frente a esta problemática y lograr una mayor captación de ingresos propios, dentro de lo que podemos mencionar: los municipios han implementado el procedimiento coactivo, es decir, exigir el pago con los recargos y las sanciones correspondientes a todos los contribuyentes morosos por falta de pago oportuno en el momento de su causación. Esto se logra únicamente con un control del seguimiento de pago del padrón de contribuyentes de predial, agua y los padrones que tenga un registro exacto de sujetos obligados.

También ha sido exitoso la actualización del padrón catastral, en donde los predios correspondan a cifras reales y no históricas que provocan cobros bajos y fuera de la realidad. Es importante señalar que los municipios monitorean cualquier modificación a los predios o casas habitación que incrementen su valor para que estos sean reportados por el ciudadano y posteriormente actualicen su valor al impuesto predial. También se podría consultar a la ciudadanía por barrios, fraccionamientos o colonias sobre lo que requieren o la necesidad que tienen y a cambio de un pago oportuno el municipio atiende esa necesidad como puede ser luz eléctrica, pavimentación, conexión de agua, seguridad, entre otros servicios.

Finalmente, es preciso subrayar que todo esto no será posible si no hay una concientización por parte de la autoridad municipal. Por una parte, que sus servidores públicos estén capacitados para que puedan realizar correctamente sus funciones. Por otro lado, la concientización de la ciudadanía para cumplir con la obligación de contribuir y pagar los accesorios de las contribuciones como son los recargos, si es espontáneo el pago y con multas y recargos si es un requerimiento de la autoridad.

Referencias

- Aguirre, E. (1997). Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal, serie G: Estudios Doctrinales, núm. 187, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Distrito Federal, primera edición.
- Antonio, V. (2020). Confianza social y política en las contribuciones municipales de Santa Catarina Cuixtla, Oaxaca, ejercicio fiscal 2019. Tesis para obtener el grado. Licenciatura en Administración Pública. Universidad de la Sierra Sur.
- Arellano D., Cabrero, E., Montiel, M. y Aguilar, I. (2011). “Gobierno y Administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada”. En Cabrero, E. y D. Arellano (Coord.) Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009, Coyuntura y ensayo, CIDE, México.
- Cabrera, L. y Lozano, R. (2008). “Descentralización y Federalismo Fiscal en México”, MPRA Paper 10572. University Library of Munich, Germany. Disponible en: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/10572/1/fed_fiscal_mex.pdf [04 de enero de 2020].
- Cabrero, E. (2000). Dilemas de la descentralización en México. ECOS/ ANUIES/CONACYT. 7 (19), pp. 123-144.
- Cabrero, E. (2007). *El federalismo en los Estados Unidos*. Nostra Ediciones. Serie Para Entender, México.
- Cámara de Diputados. (2017). Disciplina Financiera en Entidades Federativas y Municipios de México. Comisión Especial de Vigilancia del Gasto y Deuda Pública en Estados y Municipios. Disponible en <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/CuadernoDFEM.pdf> [04 de enero de 2020].
- Carrera, A. (2006). “Descentralización fiscal y desarrollo local en México”. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma

del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. Pp.1-21.

Carrera, A. (2007). “Desarrollo local y gobernabilidad: construyendo nuevas redes para el financiamiento del desarrollo local en México”. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007. Pp. 1-15.

Carrera, A. y Martínez, M. G. (2018). *Evaluación de la capacidad institucional en la gestión de los municipios mexiquense de 2011 a 2015 e identificación de alternativas para fortalecerla*. México: Instituto Hacendario del Estado de México. Disponible en https://ihaem.edomex.gob.mx/sites/ihaem.edomex.gob.mx/files/files/2019/Publicaciones/Evaluacion%20Publicacion%20Electronica%20207_09_17_19.pdf [12 de febrero de 2020].

Chiapa, C. y Velázquez, C. (2011). “Evaluación del Ramo 33” en Chiapa, Carlos y Velázquez César (Coords.) *Estudios del Ramo 33*, 1ra ed. COLMEX, Centro de Estudios Económicos; CONEVAL. México. Pp. 10-32.

Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (2001). *El federalista*. Traducción de Velasco, G., 2da ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Herrera, V. y Maya, S. (2017). *Diagnóstico de las haciendas públicas locales en México*. México: Senado de la República. Disponible en http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3900/haciendas_160118.pdf?sequence=1&isAllowed=y [02 de febrero de 2020].

Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, INAFED (2011). *Manual de transferencias federales para municipios*. Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. México. Disponible en www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/.../Manual_Transferencias.pdf [06 de febrero de 2020].

Gobierno Municipal en Acción

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC (1997). *Introducción a la Hacienda Pública Municipal*. México: INDETEC.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática , INEGI (2015). *Estadística de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Finanzas públicas estatales y municipales, consulta interactiva*. México.

Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios (2018) Última reforma publicada DOF 30-01-2018. Cámara de Diputados.

Morones, H. (2016). Disposiciones de Disciplina Financiera Municipal para el Ejercicio Presupuestario. *Revista Electrónica Federalismo Hacendario*, (3), pp. 75-80.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2018). *Getting it right. Prioridades estratégicas para México*. OCDE, París, enlace: http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/FINAL_Prioridades%20Estrat%C3%A9gicas%20para%20M%C3%A9xico_GIR_OCDE_2018.pdf [04 de febrero de 2020].

Senado de la República (2019). *Cuaderno de Investigación en Finanzas Públicas ¿Qué reforma fiscal necesita México?* Instituto Belisario Domínguez. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4621/1%20publicacion%20reforma%20fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [04 de febrero de 2020].

Smith, H. (2013). Descentralización fiscal y capacidad de gobiernos locales: los casos de México y Argentina 1990-2010. *Administración y Desarrollo*. 41 (57), pp. 77-95.

Ugande, L. C. (2002). *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. Serie: Cultura de Rendición de Cuentas. México: ASF.

Publicaciones del SUNEО

Universidad Tecnológica de la Mixteca

Modelación matemática IV. Biomatemáticas, Epidemiología, Ingeniería.

Barragán Mendoza, Franco; Borja Macías, Verónica y Reyes Mora, Silvia (coordinadores)

2021. 200 págs.

El Jarabe Mixteco Memorias y Documentos.

Castellanos Balderas, Ignacio; Ortiz Escamilla, Reina; Bautista Peña, Luis Eduardo y Durán Salazar, Juan Carlos

2020. 165 págs.

Maíz e Insectos en la Cultura Mixteca

Ortiz Escamilla, Reina (compiladora)

2020. 192 págs.

Un Nuevo Modelo de Universidad

Seara Vázquez, Modesto

3a. Edición, 2019. 322 págs.

Modelación Matemática III. Biomatemáticas e Ingeniería

Barragán Mendoza, Franco; Borja Macías, Verónica y Reyes Mora, Silvia (coordinadores)

2019. 227 págs.

MITOS Creencias e Inonografía Mixteca

Ortiz Escamilla, Reina (compiladora)

2019. 279 págs.

Gobierno Municipal en Acción

El Uso del Software Libre en la Academia y la Industria de México

Fernández y Fernández, Carlos Alberto y Morales Reynaga, Lluvia Carolina (coordinadores)

2018. 185 págs.

Modelación Matemática: Ingeniería, Biología y Ciencias Sociales

Reyes Mora, Silvia y Luna Olivera, Beatriz Carely (coordinadoras)

2016. 215 págs.

El Pasado Lejano de la Mixteca

Ortiz Escamilla, Reina (compiladora)

2015. 202 págs.

5 Fases de la Mercadotecnia para Lograr Microempresas Agroindustriales Exitosas

Espinoza Espíndola, Mónica Teresa; Maceda Méndez, Adolfo y Sánchez Meza, Francisca Adriana (coordinadores)

2014. 180 págs.

Efemérides Oaxaqueñas

Vasconcelos Beltrán, Rubén

2013. 491 págs.

El Árbol Vivo de Apoala

Ortiz Escamilla, Reina (compiladora)

2013. 331 págs.

Los Microcontroladores AVR de ATMEL

Santiago Espinoza, Felipe

2012. 378 págs.

Las Rutas de la Tierra del Sol

Ortiz Escamilla, Reina (compiladora)

2012. 343 págs.

Miradas al Mundo Mixteco

Ortiz Escamilla, Reina (compiladora)

2011. 245 págs.

Diccionario del Idioma Mixteco

Caballero Morales, Gabriel

2a. Edición, 2011. 896 págs.

La Investigación Científica en el Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca

Seara Vázquez, Modesto (director de la obra)

2010. 230 págs.

A New Model of University

Seara Vázquez, Modesto

2010. 272 págs.

Tres Mixtecas. Una Sola Alma

Ortiz Escamilla, Reina (compiladora)

2010. 199 págs.

El Significado de los Sueños y otros Temas Mixtecos

Ortiz Escamilla, Reina (editor)

2009. 190 págs.

Caminos de la Historia Mixteca

Ortiz Escamilla, Reina (editor)

2008.190 págs.

Los Microcontroladores AVR de ATMEL

Santiago Espinoza, Felipe

2012. 378 págs.

El Secreto del Espectro

Cuaderno de divulgación técnica y científica No. 1

Vázquez de la Cerda, Alberto Mariano (editor)

2008. 62 págs.

Presencias de la Cultura Mixteca

López García, Ubaldo; Jansen, Maarten et al.

3a. impresión, 2008. 111 págs.

Gobierno Municipal en Acción

Raíces Mixtecas

Ortiz Escamilla, Reina y Ortiz Castro, Ignacio (editores)
2007. 285 págs.

Ñuu Savi. La Patria Mixteca

Ortiz Escamilla, Reina y Ortiz Castro, Ignacio (editores)
2006. 227 págs.

Pasado y Presente de la Cultura Mixteca

Ortiz Escamilla, Reina y Ortiz Castro, Ignacio (editores)
2005. 321 págs.

Personajes e Instituciones del Pueblo Mixteco

Rivera Guzmán, Angel Iván et al.
2004. 126 págs.

A new Charter for the United Nations

Seara Vázquez, Modesto
2003. 227 págs.

La Tierra del Sol y de la Lluvia

Galindo Trejo, Jesús et al.
2002. 211 págs.

Aplicación de un Modelo de Balances

Hídricos en la Cuenca del Río Mixteco
Blanco Andray, Alfredo y Martínez Ramírez, Saúl
2001. 250 págs.

La Vivienda Tradicional en la Mixteca Oaxaqueña

Fuentes Ibarra, Luis Guillermo
2000. 95 págs.

El Agua Recurso Vital

Arias Chávez, José; Luna Nuñez, H. et al.
1993. 147 págs.

Una Nueva Carta de las Naciones Unidas

Seara Vázquez, Modesto

1993. 79 págs.

Cuaderno Estadístico Municipal

INEGI-UTM

1993. 113 págs.

Inteligencia Artificial

Galindo Soria, Fernando et al.

1992. 178 págs.

Electrónica y Computación en México.

Factores Estratégicos en la Modernización del País

Gil Mendieta, Jorge (compilador)

1991. 118 págs.

Revista: Temas de Ciencia y Tecnología

Publicación cuatrimestral.

De 1997 a la fecha.

Universidad del Mar

Formas tradicionales de la comunicación en Oaxaca

Luna Montero, Estefanía Guadalupe (coordinadora)

2021. 200 págs.

El patrimonio paleontológico y geológico de Oaxaca

Guerrero Arenas, Rosalía; Jiménez Hidalgo, Eduardo y

González Rodríguez, Katia Adriana (editores)

2021. 250 págs.

Around the World in 80 Years

Seara Vázquez, Modesto

2020. 429 págs.

Gobierno Municipal en Acción

The Decisive Hour

Seara Vázquez, Modesto
2020. 327 págs.

Die entscheidende Stunde

Seara Vázquez, Modesto
Santa María Huatulco. Universidad del Mar
2020. 363 págs.

Mezcal “Bebida de los Dioses”

Moctezuma Cantorán, Isidro
2018. 113 págs.

Corporaciones Multinacionales. Una mirada a Oaxaca

Lozano Vázquez, Alberto et al.
2017. 330 págs.

La Vuelta al mundo en 80 años. Vol. I, 1931-1976

Seara Vázquez, Modesto
2016. 433 págs.

Después de la Tragedia. A 70 Años de la Segunda Guerra Mundial

Seara Vázquez, Modesto y Lozano Vázquez, Alberto (coordinadores)
2015. 806 págs.

DDT Mitos y Realidades

Hernández Carlo, Beatriz y Alcántara Garduño, Martha E.
(coordinadores)
2012. 230 págs.

Aves del Jardín Botánico

Bojorges B., José C.
2012. 92 págs.

**La Sociedad Internacional Amorfa Soluciones inadecuadas
para problemas complejos**

Seara Vázquez, Modesto (coordinador)
2011. 654 págs.

La Iguana Negra.

Fundamentos de reproducción, nutrición y su manejo en cautiverio

Arcos García, José Luis y López Pozos, Roberto

2009. 164 págs.

**Diagnóstico de los Recursos Naturales
de la Bahía y Micro-cuenca de Cacaluta**

Domínguez Licona, Juan Manuel (editor)

2008. 453 págs.

Rusia hacia la Cuenca del Pacífico

Roldán, Eduardo (editor)

2008. 355 págs.

**La Política Exterior de México
durante la Segunda Guerra Mundial**

Velázquez Flores, Rafael (editor)

2007. 205 págs.

Atlas de Corales Pétreos del Pacífico Mexicano

Reyes Bonilla, et al.

2005. 124 págs.

**Factores, Bases y Fundamentos
de la Política Exterior de México**

Velázquez Flores, Rafael (editor)

2005. 332 págs.

**Estudio de Ordenamiento Ecológico para la
Zona Costera del Istmo de Tehuantepec**

Serrano Guzmán, Saúl J.

2004. 159 págs.

**Mujeres Empresarias y Turismo en la Costa
Oaxaqueña Informe Diagnóstico y Directorio**

Fernández Aldecua, María et al.

2001. 81 págs.

Gobierno Municipal en Acción

Biología y Aprovechamiento del Camarón Duende

Castrejón Ocampo, Laura et al.

1993. 72 págs.

Diagramas Prácticos para la Acuicultura

Porrás Díaz, Demetrio y Castrejón Ocampo, Laura

1993. 111 págs.

Revista: Ciencia y Mar

Publicación cuatrimestral.

De 1997 a la fecha.

Universidad del Istmo

Cultura Zapoteca, Tradición y Renovación

Ramírez Gasga, Eva y González Nolasco, Juquila Araceli

2019. 310 págs.

Diccionario del Idioma Zapoteco

Méndez Espinosa, Oscar

2018. Vols. I - V. 4906 págs.

Entre el Pasado y el Presente.

Una Cultura que Florece

Ramírez Gasga, Eva (editor)

2014. 327 págs.

Arte y Cultura Zapoteca

Ramírez Gasga, Eva (editor)

2012. 174 págs.

Cosmovisión y Literatura de los Binnigula'Sa'

Ramírez Gasga, Eva (editor)

2011. 234 págs.

La Cultura Zapoteca. Una Cultura Viva

Acevedo Conde, María Luisa et al.

2009. 248 págs.

Secretos del Mundo Zapoteca
Méndez Martínez, Enrique et al.
2008. 321 págs.

Un Recorrido por el Istmo
Ramírez Gasga, Eva (editor)
2006. 224 págs.

Etnobiología Zapoteca
Smith Stark, Tomas C. et al.
2005. 293 págs.

Palabras de Luz, Palabras Floridas
Winter, Marcus et al.
2004. 139 págs.

Universidad de la Sierra Sur

Cultura, tradición y vestigios de la Sierra Sur
Aguirre Gordillo, Rufino del Carmen y Mijangos Martínez, Teresita de Jesús (coordinadores)
2022. 179 págs.

Filosofía y TIC. Aspectos previos para el desarrollo de un curso en línea
Mijangos Martínez, Teresita de Jesús (coordinadora)
2021. 224 págs.

Análisis y propuestas para el desarrollo. Entre lo local y lo global
Hernández Vázquez, Reyna M. y Fernández Tapia, Joselito (coordinadores)
2018. 338 págs.

Investigación histórica en Mitla y otros estudios
Vázquez Zárate, José (compilador)
2015. 126 págs.

Gobierno Municipal en Acción

Problemas del Desarrollo Económico y Social

Hernández Vásquez, Reyna M. (coordinadora)

2015. 278 págs.

Riqueza Cultural de la Sierra Sur

Ojeda Díaz, María de los Ángeles (compiladora)

2012. 239 págs.

Retos y Perspectivas de Desarrollo para el Estado de Oaxaca

Moyado Flores, Socorro

2011. 153 págs.

Revista: Salud y Administración

Publicación cuatrimestral.

De 2014 a la fecha

Universidad de la Sierra Juárez

Recursos hídricos de la Sierra Norte de Oaxaca.

Caracterización, Diagnóstico y Gestión

Clark Tapia, Ricardo, et al.

2016. 131 págs.

Los Zapotecas Serranos

Peña Mondragón, Ana Laura (compiladora)

2012. 183 págs.

Conocimiento indígena contemporáneo y patrimonio biocultural en la Sierra Juárez de Oaxaca. Aportaciones empíricas y análisis hacia la sustentabilidad

Fuente Carrasco, Mario Enrique; Ruiz Aquino, Faustino y Aquino Vásquez, Ciro (editores)

2012. 166 págs.

Universidad del Papaloapan

Producción Agropecuaria: Un enfoque integrado (versión electrónica)

Meza Villalvazo, Victor Manuel y Chay Canul, Alfonso Juventino (coordinadores)

2019. 289 págs.

Construcción de conocimiento multidisciplinario a partir de la educación y el emprendimiento (versión electrónica)

López Azamar, Bertha (editora)

2019. 174 págs.

Investigación sobre educación 2005-2011 (versión electrónica)

López Azamar, Bertha y Damián Simón, Javier.

2018. 209 págs.

Ventura de los Sentidos (versión electrónica)

González Soriano, Fabricio; Machorro Cano, Isaac y Segura Ozuna, Mónica Guadalupe (compiladores)

2018. 65 págs.

Ríos que no duermen (versión electrónica)

González Soriano, Fabricio; Machorro Cano, Isaac y Segura Ozuna, Mónica Guadalupe (compiladores)

2018. 68 págs.

Educando en la transversalidad para un conocimiento multidisciplinario (versión electrónica)

López Azamar, Bertha, et al. (coordinadores)

2017. 208 págs.

Los estudiantes de Educación Media Superior y las TIC. Situación de los estudiantes Oaxaqueños de 21 instituciones

López Azamar, Bertha, et al. (coordinadores)

2017. 360 págs.

Conocimiento multidisciplinario. Hablando de emprendurismo, educación y derecho (versión electrónica)

López, Azamar, Bertha, et al. (coordinadores)

2016. 348 págs.

Investigación sobre emprendurismo 2015-2011 (versión electrónica)

Damián Simón, Javier, et al. (coordinadores)

2015. 102 págs.

Manual para la producción de supermachos de tilapia del Nilo (*Oreochromis niloticus*)

Alcántar Vázquez, J. P., Santos Santos, C., Moreno de la Torre, R. y Antonio Estrada, C. (coordinadores)

2014. 81 págs.

Tejiendo redes para el conocimiento multidisciplinario en Educación y Emprendedurismo (versión electrónica)

Damián Simón, Javier, et al. (coordinadores)

2014.

Venta en las librerías del SUNEО

Informes:

*Vice-Rectorías de Relaciones y Recursos
Avicultura No. 77. Granjas y Huertos Brenamiel. C.P. 68285,
San Jacinto Amilpas, Oax.
Tels. 951 13 269 58 / 951 13 253 30*

*Sacramento No. 347
Col. Del Valle. C.P. 3100, México D.F.
Tels.: 55 55 75 13 65 / 55 55 75 15 89*

Librerías

Universidad Tecnológica de la Mixteca

Planta Baja del Kiosko del Parque Independencia
Huajuapán de León. Centro. C.P. 69000
Tel. 953 532 2875
www.utm.mx

Universidad del Mar

Campus Oaxaca
Pino Suárez, no. 509, Col. Centro. C.P. 68000
Tel. 951 132 6958

Campus Puerto Escondido
Kiosko de la Agencia Municipal, Puerto Escondido,
San Pedro Mixtepec, Oax. C.P. 71980
Tel. 954 582 3550

Campus Puerto Ángel
Calle 5 de mayo, s/n.
Col. Centro, San Pedro Pochutla, Oax. C.P. 70900
Tel. 958 584 0200

Gobierno Municipal en Acción

Campus Huatulco
Kiosko Parque Hundido Chahué, Lote 2 Mz. 4 Sector “P”,
Bahía de Chahué, Sta. Cruz Huatulco, Oax. C.P. 70989
Tel. 958 587 28 16

www.umar.mx

Universidad del Istmo

Campus Tehuantepec
Vicente Guerrero S/N, esquina con Avenida Hidalgo,
Barrio San Sebastián, Santo Domingo Tehuantepec, Centro.
C.P. 70760. Tel. 971 71 37838

Campus Juchitán
Ciudad Universitaria S/N, Santa Cruz,
Tehuantepec, Oax.
C.P. 70760. Tel. 971 712 7050

Campus Ixtepec
Ciudad Universitaria S/N, Santa Cruz, C.P. 70760
Tehuantepec, Oax.
Tel. 971 712 7050

www.unistmo.edu.mx

Universidad del Papaloapan

Campus Loma Bonita:
Hidalgo No. 25, Col. Centro, Loma Bonita, C.P. 68400
Tel. 281 87 204 45

Campus Tuxtepec:
Av. Libertad No. 572 “A” Esq. Benito Juárez, Col. Centro
C.P. 68300 Tel. 287 87 107 08

www.unpa.edu.mx

Universidad de la Sierra Sur

Kiosko del Parque Central, C.P. 70805
Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca
Tel. 951 57 201 63

www.unsis.edu.mx

Universidad de la Sierra Juárez

Avenida 16 de septiembre s/n, Col. Centro,
C.P. 68725, Ixtlán de Juárez, Oaxaca.
Tel. 951 553 6362

www.unsij.edu.mx

Universidad de la Cañada

Calle Hidalgo No. 3, Col. Centro, C.P. 68540
Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca
Tel. 236 37 209 05

www.unca.edu.mx

Este libro ofrece un enfoque inter y multidisciplinario de la esfera municipal como un asunto de particular interés. La obra se integra por investigaciones en las áreas de administración municipal, administración pública, planeación estratégica y gobierno electrónico.

Se presentan trabajos de investigadores en el ámbito municipalista, cuya diversidad de tópicos es una muestra de su pertinencia, dado que señala las oportunidades para generar conocimientos actuales en esta importante esfera gubernamental en México. Para la comprensión de los problemas teóricos se abordan temas sobre afectaciones socioambientales, el reto en la localización de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, la planeación estratégica para el desarrollo local y los procesos democráticos digitales entre el gobierno municipal y el ciudadano.

Desde una visión práctica, se abordan temas sobre el ejercicio del derecho de petición, una reflexión de la bioinformática y genómica municipal, así como un análisis sobre la cuenta pública. Para el Instituto de Estudios Municipales de la Universidad de la Sierra Sur resulta satisfactorio presentar esta obra colectiva, esperando que sea de utilidad para todos los interesados en los procesos gubernamentales a nivel local.



ISBN: 978-607-99884-1-8

