



**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**

**División de Ciencias Políticas y Humanidades**

**Garantías para la gobernabilidad democrática en las  
unidades auxiliares para la administración local de  
Othón P. Blanco**

TESIS

para obtener el grado de

LICENCIADA EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA

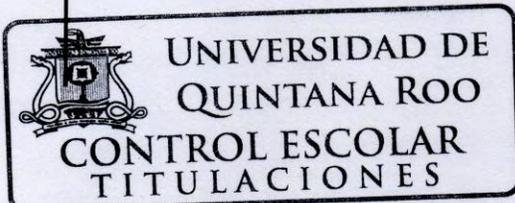
Legna del Ángel Campos Laines



Directora:

Mtra. Tania Libertad Camal Cheluja

Chetumal, Quintana Roo, septiembre de 2018.









UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO  
División de Ciencias Políticas y Humanidades

**Garantías para la Gobernabilidad Democrática en las Unidades Auxiliares  
para la Administración Local de Othón P. Blanco**

Presenta: Legna del Ángel Campos Laines

Trabajo de tesis elaborado para obtener el grado de  
LICENCIADA EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Aprobado por  
COMITÉ DE SUPERVISIÓN DE TESIS:

PRESIDENTA: \_\_\_\_\_

Mtra. Tania Libertad Camal Cheluja

SECRETARIO: \_\_\_\_\_

Dr. Juan Carlos Arrasca Rodríguez

VOCAL: \_\_\_\_\_

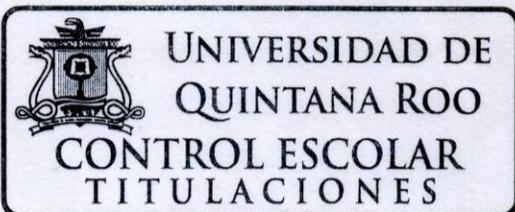
Mtro. Mario Edgardo Vargas Paredes

SUPLENTE: \_\_\_\_\_

Mtro. José Manuel Calderón Pérez

SUPLENTE: \_\_\_\_\_

Dra. Mariana Guadalupe Molina Fuentes



Chetumal, Quintana Roo, septiembre de 2018



# ÍNDICE

	Pág.
<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo I. Desarrollo humano y gestión local</b>	7
<i>1. Del desarrollo basado en el crecimiento económico a un modelo centrado en las personas</i>	7
1.1. Características y dimensiones del desarrollo	9
1.2. La importancia del desarrollo a escala humana	11
<i>2. Desarrollo humano y gobernabilidad democrática</i>	12
2.1. Desarrollo humano, dimensiones y criterios	12
2.2. Conclusiones y propuestas del Informe sobre desarrollo humano del PNUD	14
2.3. Tipos de libertades	15
2.4. Gobernabilidad democrática	17
<i>3. Capacidad de los gobiernos locales para fomentar el desarrollo humano</i>	22
3.1. Limitaciones de los gobiernos locales para implementar el desarrollo humano	28
3.2. Modelo de análisis para el estudio de las capacidades de los gobiernos locales para promover la gobernabilidad democrática	31
<b>Capítulo II. Evolución del municipio mexicano</b>	35
<i>1. Antecedentes y origen del municipio en México</i>	35
1.1. Época prehispánica	38
1.2. La conquista española y los primeros municipios en México	40
<i>2. El municipio en la historia mexicana</i>	42
2.1. El municipio en la independencia	42
2.2. El municipio en la reforma	44
2.3. El municipio en el porfiriato	45
2.4. El municipio en la revolución mexicana	46
<i>3. Diseño institucional del municipio contemporáneo</i>	47

3.1. Estructura, facultad reglamentaria y funciones	48
3.2. Las unidades territoriales menores	56
<b>Capítulo III. Análisis del funcionamiento de las delegaciones municipales en Othón</b>	
<b>P. Blanco, Quintana Roo</b>	63
<i>1. Breve reseña histórica de las delegaciones de estudio</i>	61
1.1. Subteniente López	64
1.2. Luis Echeverría Álvarez	66
1.3. Carlos A. Madrazo	68
<i>2. Marco jurídico y normativo de delegaciones municipales de Othón P. Blanco</i>	70
<i>3. Resultados del modelo de análisis para el estudio de las capacidades de los gobiernos locales para promover la gobernabilidad democrática.</i>	74
3.1. Legitimidad	74
3.2. Cultura política participativa	78
3.3. Marco normativo	81
3.4. Igualdad de condiciones	83
3.5. Garantías de transparencia	85
3.6. Pluralidad de actores sociales	90
<b>Conclusiones</b>	93
<b>Referencias</b>	97

## ÍNDICE DE FIGURAS

	<b>Pág.</b>
Figura 1. Organigrama municipal en la colonia	41
Figura 2. Localización del municipio Othón P. Blanco en el estado de Quintana Roo	62
Figura 3. Ubicación de las delegaciones en el municipio Othón P. Blanco, Quintana Roo	63
Figura 4. Ubicación de la delegación Subteniente López	65
Figura 5. Ubicación de la delegación Luis Echeverría Álvarez	67
Figura 6. Ubicación de la delegación Carlos A. Madrazo	70

## ÍNDICE DE TABLAS

	<b>Pág.</b>
Tabla 1. Modelo ideal de análisis sobre la capacidad del las delegaciones municipales para promover el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática	31
Tabla 2. Conformación del marco jurídico del municipio	50
Tabla 3. Resultados del modelo de análisis	94



## **DEDICATORIA**

A Dios: le dedico esta tesis por guiarme y darme fuerzas para salir adelante, por darme la familia que tengo y por cuidar de nosotros en todo momento.

A mi familia (papá, mamá y hermanas): por haber creído en mí siempre y darme ánimos para continuar a pesar de todas las dificultades; por haberme dado su apoyo en todo momento y por todo el amor y cariño que siempre me han demostrado; por impulsarme a seguir mis metas y lograr mis objetivos; por sus consejos que me han servido para reflexionar.

A mis hijos: por ser mi motivo para seguir adelante, porque los amo con toda el alma.

En especial esta tesis va dedicada a mi padre que en paz descansa, por haberme apoyado en todo momento.



## **AGRADECIMIENTOS**

La agradezco a mi familia por apoyarme en todo momento. Gracias a mi padre, Miguel Ángel Campos Hernández; a mi madre, María Juventina Laines Herrera; y mis tres hermanas: Mandy, Rossely y Guelmy, por estar siempre pendiente de mí y motivarme a seguir adelante.

Le agradezco a mis maestros por el aprendizaje brindado, en especial a mi tutora, la maestra Tania Libertad Camal Cheluja por el esfuerzo y la dedicación a lo largo de todo este tiempo, por haber confiado en mí, por haberme apoyado desde el inicio de la carrera y por todo el conocimiento compartido.



## **RESUMEN**

Las delegaciones municipales son una división administrativa importante en la conformación de cualquier municipio. Al tratarse de comunidades pequeñas, las personas pueden dialogar y organizarse fácilmente en busca de la solución de alguna de sus necesidades y con ello contribuir en la mejora del desarrollo de su comunidad y el bienestar de los que la habitan. También son un espacio de representación, si sus ciudadanos cuentan con las capacidades necesarias para participar en las decisiones de la misma comunidad.

Una de las formas de estudiar estas unidades locales es a través del desarrollo humano, perspectiva centrada en mejorar la vida de las personas, otorgándoles más libertad y más oportunidades para vivir una vida que valoren. El desarrollo humano busca proporcionar un ambiente en el que las personas, individual y colectivamente, desarrollen plenamente sus potencialidades y tengan una oportunidad razonable de vivir unas vidas productivas y creativas que les satisfagan (PNUD 2015).

Por tal motivo, esta investigación trata de observar cómo la ejecución de la gobernabilidad democrática contribuye en el desenvolvimiento del desarrollo humano de los habitantes en las delegaciones municipales de Othón P. Blanco, durante el año 2017, específicamente se estudiarán las delegaciones: Luis Echeverría Álvarez, Subteniente López y Carlos A. Madrazo. La forma de acercarnos a esta realidad es a través de métodos y técnicas de investigación cualitativa.

## **PALABRAS CLAVE**

Desarrollo local, gobernabilidad democrática, municipio, ayuntamiento, unidades administrativas menores.



## INTRODUCCIÓN

Las unidades auxiliares de la administración local son una división administrativa importante en la conformación de cualquier municipio, puesto que, al ser comunidades más pequeñas, las personas pueden dialogar y organizarse más fácilmente en busca de la solución de alguna de sus necesidades y con ello contribuir en la mejora del desarrollo de su comunidad y el bienestar de los que la habitan. Una de las formas de estudiar estas unidades locales es a través del desarrollo humano, perspectiva centrada en mejorar la vida de las personas, otorgándoles más libertad y más oportunidades para vivir una vida que valoren.

Sin embargo, el municipio mexicano ha tenido diversas funciones a lo largo de su historia, en ocasiones tomando más o menos relevancia a partir de las diferentes reformas por las que ha atravesado. En la actualidad el marco jurídico que regula al municipio es el siguiente:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Leyes reglamentarias de su propio articulado.
- Las Constituciones Locales, así como diversas Leyes y Reglamentos.
- Leyes Orgánicas Municipales.
- Las Bases Normativas de los Congresos Estatales.
- Las Disposiciones Administrativas de los Ayuntamientos. (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2001, p.99).

Dichas normas reconocen la personalidad jurídica y la facultad reglamentaria del municipio. Por personalidad jurídica se entiende que los municipios son entes sujetos a derechos y obligaciones y con capacidad para intervenir en todos los actos y hechos jurídicos de su competencia. Es necesario aclarar que dicha atribución permite que el municipio celebre convenios con los estados, que también están sujetos a derechos y obligaciones; de igual forma puede realizar acuerdos con otros municipios y estados en el ámbito de su competencia y jurisdicción, y es aquí en donde toman relevancia las relaciones intergubernamentales que son los vínculos de coordinación cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno y un ejemplo claro de estos es el de los municipios conurbados que llegan acuerdos para prestar servicios sin la necesidad de duplicar inversión y

trabajo como lo son agua potable, drenaje, etc. (Díaz, 2005), además también puede dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observación general dentro de su respectiva jurisdicción, además de adquirir obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales. Es decir, la personalidad jurídica significa que el municipio posee la capacidad para resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a su comunidad, y el producto inmediato de la personalidad jurídica es la facultad reglamentaria (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2001). Sin embargo, podemos observar que no se especifica qué tipo de desarrollo habrá de seguir, aunque por la coordinación entre niveles se asume que seguirá las pautas marcadas por los niveles estatal y federal.

No obstante lo anterior, las funciones del municipio suelen ser escasamente conocidas. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) menciona que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, y que tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- Agua potable y alcantarillado
- Alumbrado público
- Limpia
- Mercados y centrales de abasto
- Panteones
- Rastro
- Calles, parques y jardines
- Seguridad pública y tránsito y
- Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. (Art. 115, Frac. III)

En lo que se refiere a las unidades administrativas menores, la CPEUM les otorga autonomía a los municipios para administrar eficientemente su territorio, y, para lograr dicha administración los ayuntamientos pueden “aprobar (...) disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal” (Art. 115, Frac. II).

De igual forma la CPEUM menciona que “los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal” (Art. 115, Frac. V). Para hacer más eficiente la administración municipal, y bajo estos preceptos es que los municipios han creado autoridades municipales auxiliares, que son los representantes de las comunidades y dependen del ayuntamiento, pues es quien les delega la autoridad a través ciertas funciones y atribuciones. La autoridad que se delega tiene un espacio territorial marcado con límites por decreto de la ley, tiene su respectivo reglamento y esa jurisdicción que se le es transferida no debe ser rebasada, de ser así, se puede ser acreedor a las sanciones correspondientes. Estas autoridades municipales auxiliares no solo representan al gobierno municipal, si no también representan a la comunidad, debido a que esta lo eligió democráticamente. Por lo tanto, debe de cumplir con la normatividad que le exige el ayuntamiento a través de la Ley Orgánica Municipal y con la comunidad mediante la demanda de solución a sus necesidades (Cerde, 2008). De acuerdo con Polo (2012):

Pueden concebirse como instituciones público-sociales de carácter territorial y esa particularidad no es una situación derivada de la visión y de los arreglos formales de cada legislatura sino también de la práctica de su doble carácter representativo porque representan a la comunidad o circunscripción territorial en que se divide el municipio y son gestores del bienestar de la colectividad, además representan territorialmente al ayuntamiento y son partícipes en el ejercicio del poder local (p. 127).

Esta doble función determina las características de su poder de dirección, e influye en el cumplimiento de sus funciones, y más si la comunidad se propone avanzar en la búsqueda de su bienestar y para lograrlo elige a los mejores prospectos. Es entonces que las autoridades auxiliares municipales, deben ejercer el poder al interior de la comunidad y también reflejarlo hacia el exterior para poder ser gestoras de las soluciones a los problemas comunitarios y pro-ejecutoras de políticas para el desarrollo.

Por su parte Moreno (2001) señala que “las autoridades auxiliares municipales tienen un conjunto de facultades que configuran verdaderos órganos administrativos, que hacen que [...] se constituyan en auténticos auxiliares ejecutivos de los presidentes municipales, más que de los ayuntamientos en sentido estricto” (p. 141). Entre estas facultades podemos señalar:

- Representar al ayuntamiento en la comunidad o demarcación territorial;
- Representar a la comunidad o circunscripción de su competencia ante el ayuntamiento y otras autoridades estatales y federales;
- Vigilar y coadyuvar al cumplimiento de los ordenamientos federales, estatales y municipales;
- Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento y los mandatos del presidente municipal;
- Mantener el orden público, la paz social y la tranquilidad de los vecinos del lugar;
- Informar al presidente municipal de los asuntos relacionados con su cargo;
- Actuar como conciliadoras en los conflictos vecinales;
- Promover y coordinar la participación ciudadana en la solución de asuntos comunitarios de carácter colectivo;
- Gestionar ante las instancias del gobierno municipal la solución a los problemas y necesidades de la comunidad, y
- Participar en la introducción, ampliación y vigilancia de los servicios públicos. (Polo, 2012 p. 151)

Al mismo tiempo de representar a su comunidad, las autoridades municipales auxiliares tienen la obligación de gestionar ante el gobierno municipal la adquisición o mejoramiento de servicios de salud y de los servicios públicos, como la prestación del servicio de agua potable no municipalizada, la vigilancia y mejoramiento de panteones, apertura y rehabilitación de caminos, calles, vigilancia del alumbrado público y otros. También su función política les obliga a suministrar la acción del gobierno municipal en la comunidad o circunscripción territorial sub/municipal, para generar ambientes propicios a la participación ciudadana y consecuentemente la implementación de programas (Cerdea, 2008).

El municipio se divide en pequeños espacios físicos territoriales que les sirven de auxilio para administrarse eficientemente; en estos espacios podemos encontrar a las autoridades municipales auxiliares. Para administrar dichos espacios el municipio puede utilizar tres diferentes formas administrativas y estas pueden ser la centralizada, desconcentrada y descentralizada.

Un ejemplo de lo anterior lo podemos encontrar en las delegaciones municipales, que de acuerdo con la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, en su capítulo segundo, que habla sobre la división administrativa, en el artículo 31 menciona el concepto de delegación, que:

es un órgano desconcentrado de la administración pública municipal que estará a cargo de un delegado y tendrá como función el desempeño de las tareas administrativas que el ayuntamiento les encomiende y de acuerdo a la ley de los municipios.

Al ser desconcentradas, las delegaciones municipales solo fungen como auxiliares de la administración municipal, pues el municipio le transfiere potestades para la toma de decisiones, para que con ello puedan desahogar la carga de tareas administrativas del gobierno municipal y así poder contribuir a una rápida y eficaz actuación en los asuntos administrativos; todo esto sin perder el calificativo de entidades subordinadas al ente municipal. Y es que en este caso, el municipio quien es la “autoridad política investida de ciertos poderes transfiere el ejercicio de los mismos en su totalidad o en parte, a otra autoridad” como lo son las delegaciones municipales o dicho más acertadamente al delegado de dicha comunidad; y a consecuencia de esto es que “los poderes del delegado son precisamente aquellos que pertenecían al delegante (municipio), y los actos realizados en virtud de la delegación tienen la misma naturaleza jurídica que si los hubiera realizado el propio delegante” (Polo, 2012, p. 127).

Y es que el término desconcentrado le da la pauta al subordinado para recibir la autoridad, derechos y también obligaciones para que los ejerza bajo determinadas normas de supervisión y posteriormente debe informar de los resultados de su ejercicio a quien le delegó la autoridad. En principio, la autoridad pertenece a la administración municipal, para que sea ejercida por ella misma, sin embargo, y como ya se mencionó con anterioridad para poder cumplir con mayor eficiencia y eficacia, es necesario delegar determinadas funciones a los delegados municipales que fungen como autoridades auxiliares municipales en las comunidades.

Sin embargo, las diversas realidades sociales y políticas ponen retos para el funcionamiento de las delegaciones. En una aproximación realizada en Othón P. Blanco se pudo encontrar que las unidades auxiliares no cuentan con ningún presupuesto por parte del municipio para satisfacer las necesidades que se presenten (Entrevista con Roberto Poot, alcalde de Calderitas, 09 de noviembre de 2015). En la práctica, muchas veces sus funciones se reducen a reportar problemas al gobierno municipal, según testimonio del Jefe del Departamento de Delegados de Othón P. Blanco, Alexander Terrón (Entrevista, 24 de octubre de 2015), y reafirmado por el delegado de Morocoy, quien declaró en entrevista realizada para este trabajo que las delegaciones sólo cumplen con informar al ayuntamiento mediante un oficio de algún

servicio que requiera la delegación como la reparación del alumbrado público o cualquiera otro, para que la autoridad competente atienda el problema (Entrevista con Candelario Ornelas, 24 de octubre de 2015).

De dichas entrevistas y a partir de un levantamiento de encuestas exploratorio a habitantes de las unidades auxiliares se empieza a revelar una serie de problemas que impiden o limitan al gobierno de las delegaciones ejercer sus funciones de desarrollo y alcanzar una auténtica gobernabilidad democrática. Se encontró que los ciudadanos poco conocen a cerca de las funciones de sus representantes, desconocen la existencia de un reglamento que regule las tareas de los delegados y confunden las competencias del ayuntamiento y de la delegación.

Por tal motivo, esta investigación trata de observar cómo la ejecución de la gobernabilidad democrática contribuye en el desenvolvimiento del desarrollo humano de los habitantes en las delegaciones municipales de Othón P. Blanco, durante el año 2017, específicamente se estudiarán las delegaciones: Luis Echeverría Álvarez, Subteniente López y Carlos A. Madrazo. La pregunta de investigación que se responde a lo largo del trabajo es ¿Cuál es el diagnóstico de las delegaciones de Othón P. Blanco en materia de capacidades para el fomento del desarrollo humano y la gobernabilidad democrática?

La hipótesis que se intenta comprobar es los gobiernos locales tienen la facultad de impulsar el desarrollo local a través de la legitimidad, la transparencia, la cultura cívica participativa y una pluralidad de actores involucrados, dimensiones que garantizan la gobernabilidad democrática, pues en tanto un gobierno se asegure que lo anteriormente mencionado exista se puede promover el desarrollo humano local. En el caso de estudio, las unidades auxiliares de administración, presentan escasas garantías para la gobernabilidad democrática.

Lo anterior se demuestra en una investigación cualitativa articulada en tres capítulos. En el primero se presentan los elementos teóricos que relacionan la importancia de la gobernabilidad democrática con el desarrollo humano a nivel local. El segundo brinda un panorama general de la evolución del municipio de mexicano, desde su origen hasta nuestros días. Finalmente, el último capítulo explora la presencia o ausencia de las dimensiones consideradas como elementales para la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano local en las delegaciones de Othón P. Blanco, Quintana Roo.

## **CAPITULO I. DESARROLLO HUMANO Y GESTIÓN LOCAL**

El objetivo de este capítulo es analizar los componentes teóricos y conceptuales del desarrollo humano y los elementos de la gobernabilidad democrática para conocer su influencia en el ámbito municipal. También se precisará cómo el tema de la libertad, la globalización y los distintos actores sociales, son condicionantes para el desarrollo social.

El capítulo se encuentra estructurado de la siguiente manera: primeramente, se da a conocer como el enfoque de desarrollo económico deja de ser relevante para el desarrollo social de un país, otorgando mayor atención a un modelo de desarrollo basado en las personas, es decir un enfoque de desarrollo humano. En esta parte se describen tres de los modelos de desarrollo, en los que se incluye el desarrollo económico, el desarrollo sostenible y el desarrollo humano.

Seguidamente se procede a explicar ampliamente el tema de desarrollo humano y gobernabilidad democrática, aspectos que tiene mucha relación con los derechos políticos. Aquí se describen las características, importancia, y transformaciones por las que han pasado ambos conceptos. Posteriormente se analiza las capacidades y limitaciones de los gobiernos locales para fomentar el desarrollo humano. Asimismo, se dan definiciones, características y dimensiones que favorecen al gobierno municipal. Finalmente se presenta un modelo ideal para revisar las subdivisiones políticas municipales con enfoque de desarrollo humano. Aquí se desglosan todos los elementos que caracterizan al desarrollo humano y la gobernabilidad democrática.

### **1. Del desarrollo basado en el crecimiento económico a un modelo centrado en las personas**

Para comenzar es necesario destacar que la idea central de este capítulo es explicar que tradicionalmente el progreso en una sociedad estaba relacionado con enfoques vinculados con la acumulación de riqueza, la industrialización y el crecimiento económico en general. Sin embargo,

la expansión de valores relacionados con la justicia social e igualdad hicieron que el enfoque cambiara a un modelo de desarrollo humano, ya que el modelo anterior no lograba satisfacer ni contribuir al bienestar social.

Por eso, antes de dar una definición del concepto de desarrollo humano es necesario, dar las siguientes definiciones de desarrollo y comprender como ha ido cambiando el desarrollo basado en el crecimiento económico a un modelo enfocado en las personas.

Valcárcel (2006) aclara que la ideología sobre el desarrollo, ha evolucionado ampliamente desde mediados del siglo XX. Principalmente estaba enfocada en resolver los problemas de crecimiento económico, en términos del Producto Interno Bruto (PIB). Se sostenía que elevar la productividad económica, con la ayuda de la industrialización y el uso de la tecnología, eran factores que permitirían a la población acceder a mejores bienes y servicios (p.7).

No obstante, estas connotaciones no son suficientes para entender el proceso de desarrollo. Por ello se procede a comparar las siguientes definiciones, características y dimensiones del desarrollo.

Para Ortiz (2010) el desarrollo es un “proceso través del cual las personas, grupos humanos o comunidades enteras mejoran sus condiciones de vida tanto en cantidad de vida como en calidad” (p. 4). Aunado a ello, Mogrovejo (2010) afirma que el término de desarrollo ha evolucionado ampliamente, consiste en “crear un entorno que permita que las personas disfruten de vidas largas, saludables y creativas” (p. 15). Por su parte, Álvarez y Alonso (2006) resaltan que:

desarrollo es un concepto que ha adquirido un valor cualitativo, dejando en un segundo plano al concepto de crecimiento, así el desarrollo se basa en el empleo del capital humano, en la explotación sostenible de los recursos endógenos y en el respeto al medio (p. 13).

Valcárcel (2006) coincide con Álvarez y Alonso al destacar que el desarrollo es un “proceso de expansión de capacidades humanas, individuales y colectivas para efectuar actividades elegidas y valoradas libremente: a la vez que la oferta y demanda de bienes y servicios es un aspecto complementario y de ningún modo la meta principal” (p. 25).

Como se puede apreciar no existe una sola definición de desarrollo, dado que el término ha ido transformándose en el transcurso del tiempo. Lo relevante de dichos conceptos, es que los autores coinciden en que es un proceso que debe mejorar las condiciones y la calidad de vida de

los seres humanos. Por lo tanto, se puede decir que el desarrollo es un proceso que busca el bienestar social, no sólo en cuestiones meramente económicas, sino en aspectos que mejoran la calidad de vida de las personas.

Además, este proceso debe crear mecanismos o acciones que permitan a los seres humanos ampliar sus capacidades para desarrollarse en diferentes ámbitos sociales, culturales, económicos y políticos. En este sentido ese progreso social se conseguirá siempre y cuando se combinen los entornos mencionados.

### *1.1. Características y dimensiones del desarrollo*

La noción de desarrollo toma auge luego de la Segunda Guerra Mundial, precisamente por la idea de reconstrucción de las sociedades de la posguerra. Las economías occidentales vivieron años crecimiento entre 1945 y 1975, pero los países perdedores de la guerra o que no eran aliados o socios de los vencedores quedaron excluidos (Arocena, 2002, p. 5). Esta idea de desarrollo, desde entonces, fue impulsada por organismos internacionales, con especial énfasis después de la década de 1980 (Arocena, 2002, p. 6).

Joseph Stiglitz (citado por Soto y Labarca, 2013) afirma que las características del desarrollo son las siguientes: incrementa los niveles de vida de los individuos, incluyendo mejoras en salud y educación, considera crecimiento del PIB u otros indicadores económicos. Asimismo, otra característica es que busca el desarrollo sostenible, es decir, que incluye la preservación de los recursos naturales y el mantenimiento de un ambiente sano. Vemos, por lo tanto, que es un desarrollo equitativo que garantiza que todos los grupos de la sociedad, no sólo el estrato alto o los empresarios, disfruten de los beneficios, además de impulsar el desarrollo democrático de ciudadanos participativos en la toma de decisiones que afectan sus vidas (p. 112).

De esta manera, queda explícito una vez más que la relación entre crecimiento y desarrollo va más allá del aumento de la riqueza material, puesto que debe considerar la equidad de oportunidades y opciones para la población. Con esto se busca mantener y mejorar el bienestar social, por lo que el desarrollo pasa a ser un enfoque basado en el bienestar de las personas.

Por supuesto, cuando el crecimiento económico se combina con un enfoque preocupado por el bienestar social puede tener importantes resultados. Ortiz (2010) ofrece la siguiente clasificación que abona a lo anterior:

- La dimensión económica se refiere a las variables de producción y el ingreso per cápita, el grado de industrialización de un país, región o localidad, un nivel equitativo de distribución del ingreso al interior de dichas economías y entre las economías.
- Por su parte, la dimensión social tiene que ver con un nivel adecuado de salud, alimentación, vivienda, servicios básicos, así como la participación ciudadana en la mejora de sus condiciones de vida.
- A su vez, la dimensión cultural se refiere a la identidad de los grupos o comunidades, usos y costumbres, como también la capacidad de entrar en diálogo con otras culturas y en ese proceso transformar la propia cultura.
- La dimensión política, agrega aspectos relevantes en la vida del individuo, puesto que esta dimensión tiene que ver con la vigencia de los derechos humanos (civiles y políticos), la existencia de un Estado de Derecho, la vigencia de la democracia tanto representativa como especialmente directa o participativa.
- Por otro lado, la dimensión ecológica corresponde a la responsabilidad por lo existente, la responsabilidad por el futuro de las nuevas generaciones, así como la armonía del ser humano con la creación, en la perspectiva de un ambiente sano y duradero.
- Finalmente, la dimensión ética tiene que ver con lo que Goulet llama el “full life model” o “modelo de vida plena”. Cada sociedad tiene un modelo de vida plena que tiene derecho a realizar (pp.6-7).

Cada una de las dimensiones mencionadas busca una equidad, agregando un factor diferente pero integral al desarrollo. Ese modelo de vida plena que busca la ética del desarrollo se conseguirá siempre y cuando el Estado establezca los mecanismos democráticos, para que los derechos civiles y políticos de los individuos sean respetados conforme con la identidad de cada persona o grupo.

Hasta aquí ha quedado claro que el término de desarrollo, sus características y dimensiones han evolucionado favorablemente en el bienestar social, haciendo partícipes a los

ciudadanos en la toma de decisiones. Sin embargo, para que se pueda dar el desarrollo basado en las personas, el estado y los diversos países deben crear políticas públicas, nuevas formas de organización, mecanismos de participación democrática, leyes y reglamentos que garanticen y permitan ampliar las capacidades de los humanos y abrir nuevos canales de comunicación entre los distintos actores, sociedad y gobierno.

### *1.2. La importancia del desarrollo a escala humana*

Ahora bien, el desarrollo a escala humana hace hincapié en la profundización democrática, asegurando que una práctica democrática más directa y participativa ayuda a revertir el rol semi paternalista del Estado. Esa postura donde el Estado todo lo provee, limita las capacidades de las personas para desarrollarse en los ámbitos de la vida; este desarrollo busca solucionar los problemas de la sociedad desde un enfoque de abajo hacia arriba puesto que desde esta perspectiva resultan más congruentes las aspiraciones reales de las personas, las ve como sujetos activos del desarrollo (Max-Neef; Elizalde y Hopenhayn, 1993, p. 30).

Este enfoque en donde los ciudadanos tendrían un papel central y activo es el desarrollo humano. Este modelo surgió como resultado de las críticas a la perspectiva de la década de 1980 sobre el desarrollo, como ya se había mencionado con anterioridad los factores económicos ya no eran catalogados como suficientes para el bienestar humano (Soto y Labarca, 2013, p. 107).

En la misma perspectiva, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010) sostiene que “el desarrollo humano es el resultado de un proceso complejo que incorpora factores sociales, económicos, políticos, ambientales, culturales, en la cual participan de manera activa y comprometida los diferentes actores sociales. Es el producto de voluntades y corresponsabilidades sociales” (p. 16). Con esto se deja claro que el desarrollo humano es el resultado de las críticas expuestas.

Para Amate y Guarnido (2011) este enfoque de desarrollo favorece el incremento de las oportunidades sociales y de las capacidades individuales. El compartir conocimientos, el obtener mayor información y el poder expresar las diferentes opiniones son sólo algunas cuestiones que implica este enfoque (p. 51).

Definitivamente, todo esto permitió que el desarrollo humano cobrara relevancia en los últimos años. Por lo que es necesario conocer más afondo las definiciones de desarrollo humano, sus características y sus implicaciones en la gobernabilidad democrática, el cual es un tema importante para todo gobierno y central en esta investigación.

## **2. Desarrollo humano y gobernabilidad democrática**

Enfocarse en el abordaje del desarrollo humano es analizar cómo dicho enfoque influye en la toma de decisiones de los gobernantes y transforma el rol de las personas en la sociedad. Desde la perspectiva gubernamental nos permite identificar cómo y para qué se diseñan las políticas públicas, desde la perspectiva social se vincula con lo que las personas necesitan para ser sujetos de acción en la sociedad. Por ello, se aborda a continuación el contenido teórico y su traducción práctica a través del PNUD.

### *2.1. Desarrollo humano, dimensiones y criterios*

Amartya Sen es un reconocido precursor del desarrollo humano. Señala que nace como parte del reconocimiento de que los gobiernos deben promover el desarrollo de las libertades y los derechos de los individuos. Afirma que para que exista tal desarrollo, el individuo debe hacer uso de sus recursos (materiales, culturales y sociales) para ampliar sus capacidades, de tal forma que los individuos cumplan con sus objetivos de vida (Arcos, 2008, p. 30).

Derivado de lo anterior, el PNUD (2012) insiste que el desarrollo humano es “un enfoque centrado en las personas” al tener como prioridad las necesidades de los seres humanos y “el fortalecimiento de sus derechos, las libertades, las capacidades y las oportunidades, permiten que los ciudadanos tengan una vida larga, saludable y creativa” (p. 2). Este enfoque influye en los individuos para que desarrollen sus habilidades y experiencias sociales como parte de un

desarrollo integral, debido al énfasis en las libertades que otorga el concepto. Por ende, los gobiernos deben crear los medios necesarios para alcanzar esa situación.

Por otro lado, las dimensiones que presenta el desarrollo humano son variadas, como ya se dijo resalta la expansión de las libertades, alternativas y capacidades de las personas a través de lo considerado por el PNUD (2007):

- Eficiencia-productividad: el término reconoce que los procesos de producción son maniobrados por las personas, y son estas quienes aportan sus conocimientos y habilidades en la implementación de la tecnología.
- Equidad: consiste en garantizar que las personas tengan acceso a las capacidades y a la riqueza en igualdad de circunstancias y oportunidades.
- Empoderamiento-participación: es el proceso que fortalece las capacidades de los individuos en busca de mejores condiciones de vida. Es imprescindible otorgar confianza e independencia en los individuos para puedan influir en las decisiones de los gobernantes y así estos logren distribuir de forma igualitaria la riqueza y las oportunidades.
- Libertad: es el resultado de los tres criterios antes mencionados. Consiste en aumentar las opciones de elección de los seres humanos, en alternativas que permiten el desarrollo humano de acuerdo al aspecto económico, político, social y cultura que más satisfaga al individuo (p. 14).

De lo anterior, se observa que tanto las dimensiones como los criterios que contempla el desarrollo humano son variados pero complementarios. La materialización del desarrollo humano en los informes anuales del PNUD ha reflejado todos los aspectos relevantes, como la seguridad humana, igualdad de género, el comercio justo, la participación de la gente, pobreza, derechos humanos, entre otros.

Por lo anterior, podemos ir comprendiendo que la participación, el empoderamiento y la libertad son elementos importantes para la gobernabilidad democrática. Es fundamental que todo gobierno establezca nuevos procedimientos de gestión, con políticas públicas viables que permitan a los ciudadanos desarrollar sus capacidades, ampliar sus libertades a través de los derechos y la legislación. Precisamente esto se abordará más adelante en los casos de estudio seleccionados para esta investigación.

## *2.2. Conclusiones y propuestas del informe sobre desarrollo humano del PNUD*

Para mejorar el desarrollo humano de la población, el PNUD ha realizado diversos informes concluyendo en términos generales lo siguiente:

- Los países en desarrollo han realizado progresos significativos en materia de desarrollo humano durante las últimas tres décadas.
  - La brecha Norte - Sur en el campo del desarrollo humano básico se ha reducido considerablemente, a pesar de que la brecha de ingresos se ha ampliado.
  - Los promedios de progreso en cuanto a desarrollo humano ocultan grandes disparidades dentro de los países en desarrollo, entre las zonas urbanas y rurales, entre hombres y mujeres, y entre ricos y pobres.
  - Es posible lograr niveles bastantes respetables de desarrollo humano, incluso con niveles de ingreso bastante modestos.
  - No existe un vínculo automático entre el crecimiento económico y el progreso humano.
  - Los subsidios sociales son absolutamente necesarios para los grupos de menores ingresos.
  - Los países en desarrollo no son tan pobres como para no poder vincular el desarrollo humano y atender su crecimiento económico.
  - Los costos humanos del ajuste suelen ser optativos y no coercitivos.
  - Es indispensable contar con un entorno externo favorable que respalde las estrategias de desarrollo humano en la década de los noventa.
  - Algunos países en desarrollo, especialmente en África, necesitan más asistencia que otros.
- Las propuestas emanadas fueron las siguientes:
- Si la cooperación técnica tiene como propósito ayudar a consolidar aptitudes humanas y capacidades nacionales en los países en desarrollo, es preciso someterla a un proceso de reestructuración.
  - Un enfoque participativo que incluya a las ONG resulta vital en cualquier estrategia tendiente a lograr un desarrollo humano exitoso.

- Es imperativo reducir drásticamente las tasas de crecimiento demográfico a fin de lograr mejoras apreciables en los niveles de desarrollo humano.
- El crecimiento acelerado de la población en los países en desarrollo se está concentrando en las ciudades.
- Las estrategias de desarrollo sostenible deben satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propios requerimientos (INAFED, 2004, pp. 5-6).

Conviene subrayar que las conclusiones establecidas por el PNUD resaltan que los gobiernos no pueden ni deben permitir que las fuerzas del mercado actúen sin restricciones en la vida de la gente, sino que el crecimiento económico debe ponerse al servicio del desarrollo humano de los ciudadanos, mejorando sus condiciones de vida y el acceso a oportunidades. Todo esto se relaciona con la capacidad del gobierno para suministrar esos servicios y conseguir un estándar de vida saludable, cuestiones que se determinan con ayuda de la inclusión y participación social.

### *2.3. Tipos de libertades*

En relación a las libertades mencionadas Sen (2000) recalca que su desarrollo depende de las instituciones sociales y económicas, así como de los derechos políticos y humanos, los cuales conllevan a mantener una interacción social. Resaltando que las libertades políticas y civiles son fundamentales en el proceso del desarrollo humano por la oportunidad que se les da a los individuos para desarrollarse y participar en los asuntos públicos (p. 187).

En la obra titulada *Desarrollo y libertad (2000)*, Sen presenta los tipos de libertades que debe tener todo ciudadano para impulsar su desarrollo humano. Estos son las libertades instrumentales; libertades políticas; los servicios económicos; las oportunidades sociales; las garantías de transparencia y la seguridad protectora, mismos que se detallan a continuación:

- Son denominadas las libertades instrumentales las que contribuyen en las personas para que estas vivan libremente y puedan desarrollarse en los ámbitos de la vida de acuerdo a las aspiraciones. De esta forma actúan como libertades complementarias de las otras libertades.

- Las libertades políticas como parte del desarrollo tienen una visión más amplia, ya la gobernabilidad democrática ofrece a los ciudadanos las oportunidades para desenvolverse en el ámbito electoral, además de poder opinar sobre los asuntos de gobierno. Esto es una contribución de la democracia, porque también comprende los derechos políticos y la participación del ciudadano en la vida pública. Por esto, el tema de las libertades políticas es tan relevante para la gobernabilidad democrática de un país.
- Los servicios económicos son las libertades que ofrecen mejores oportunidades a la población, puesto de los recursos económicos que se tengan, el individuo logra satisfacer sus necesidades materiales, puede realizar transacciones o consumir. Además, en esta libertad se logra satisfacer las necesidades mediante servicios requeridos. Pese a esto las autoras afirman que la existencia de recursos financieros y el acceso a estos recursos influyen crucialmente en los derechos económicos porque abarca a pequeñas, grandes y medianas empresas. En este ámbito los gobiernos ofrecen esa libertad económica porque de alguna forma es una economía distributiva, que afecta y beneficia a toda la sociedad
- En las oportunidades sociales se abarca los sistemas de educación, sanidad, vivienda entre otros medios sociales que se tienen para desarrollar una vida digna. Además, se establece que estas oportunidades favorecen los derechos humanos y libertades fundamentales, ya que son los medios que garantizan una participación ciudadana tanto en la vida pública como en la vida privada, puesto que favorecen el desarrollo de las capacidades y habilidades del ser humano.
- Las garantías de transparencia son una importante clase de libertad instrumental. Esta se desarrolla mediante la franqueza en la que se desenvuelven los individuos, con base a la libertad y capacidad para interrelacionarse con los demás. Por lo que no se debe quebrantar la confianza que otorgan los demás. Inclusive esta libertad sirve para tener un gobierno transparente y responsable con el uso de los recursos públicos.
- Como última libertad esta la seguridad protectora, relacionada con la necesidad de proteger a los individuos más vulnerables. De tal manera que el gobierno garantice mediante programas, los medios mínimos para vivir una vida digna y que la sociedad no se vea tan afectada por los factores económicos, el desempleo entre otras causas que limiten demasiado las libertades mencionadas y que afecte negativamente a su vida del individuo (p. 58).

Obviamente, la finalidad de todas estas libertades es favorecer que cada ser humano pueda desarrollarse en el ámbito de la vida que desee. Efectivamente todas las libertades son importantes puesto cada una da un aporte significativo al desarrollo social y comunal, sin embargo, son las libertades políticas las que brindan la pauta para la gobernabilidad democrática, tema que se desarrollará posteriormente.

Dicho lo anterior los derechos políticos son parte esencial de las libertades que deben poseer todas las personas para poder desarrollarse adecuadamente y esto es lo que garantiza la gobernabilidad. Todo esto representa una forma de responder oportunamente las necesidades sociales por los entes o funcionarios que se encuentran el poder gubernamental.

#### *2.4. Gobernabilidad democrática*

Por consiguiente, antes de dar una definición exacta de la gobernabilidad democrática es necesario analizar los términos por separado. Para Filmus (2005) la élite gobernante crea las condiciones de gobernabilidad mediante una adecuada ingeniería social, modificaciones en los sistemas de los procedimientos políticos y altos niveles de legitimidad (p. 2).

En palabras de Castelazo (2004) la gobernabilidad es la capacidad de gobernar, que demanda la interacción constante de órganos gubernamentales e instituciones políticas y sociales (p. 133). Por lo que se puede decir que la gobernabilidad se asocia con niveles de democracia y bienestar en tanto que las fórmulas democráticas canalicen las necesidades y demandas ciudadanas para una mejor calidad de vida, propiciando en todo momento el desarrollo humano (Oriol, 2003, p. 250). Además, se rige por principios, se regula por normas, y se ejecuta a través de prácticas político-administrativas; por lo que otorga legitimidad a la toma de decisiones gubernamentales y a las políticas públicas implementadas (Castelazo, 2004, p. 133).

Sobre la regulación de normas en la gobernabilidad democrática, se relaciona con la existencia de un Estado de Derecho, en el que las leyes, reglamentos y ordenamientos las mejores opciones para indicar los derechos y obligaciones que rigen la conducta social para la convivencia comunal. Es la carta magna de un país la que debe contener las bases para gobernar y contemplar la forma de organización de las instituciones (Castelazo, 2004, p. 133).

Así al contener los principios y las normas, la gobernabilidad debe ejecutarse a través de las prácticas político-administrativas. En este ámbito los servidores públicos deben desempeñarse bajo las conductas específicas expuestas por las normas, generando en todo momento el bienestar social, por lo que se resalta que “sin la búsqueda del bienestar, no hay gobernabilidad estable” (Castelazo, 2004, p. 135).

Por otra parte, una vez definido el término de gobernabilidad corresponde a hacer lo mismo con el término de democracia. Por ello para que una sociedad sea considerada una democracia en los términos modernos, es necesaria la selección de los gobernantes en condiciones libres, periódicas y sin coerción hacia los ciudadanos, con libertades y derechos formales y sustantivos para los ciudadanos, en donde esté garantizada la libertad de expresión, asociación y de acceso a la información pública (Dahl, 1999). Ante tal afirmación, para Urzúa y de Puelles la “democracia está consolidada y es gobernable cuando actores políticos que pierden en el ejercicio del juego democrático aceptan ese resultado y siguen participando y apoyándolo” (1996, párr. 10). Con esto se entiende que como parte de la democracia, las reglas de elección gubernamental deben ser libres, y los participantes a cargos de elección popular deben aceptar el resultado, ya sea que se gane o se pierda una contienda electoral, puesto que son los ciudadanos los que ejercen su voto de manera libre.

Por su parte, para los autores Romero y Guzmán (2008) la consolidación de la democracia requiere de equidad social, un nivel educativo elevado y de una cultura política de la democracia ampliamente extendida en la población para que la sociedad se pueda interesar más en los asuntos públicos. De esto las decisiones gubernamentales son pieza importante para la democracia, ya que resolverán conflictos, intereses y demandas sociales (p. 133).

A partir de estas definiciones se observa que la democracia requiere de ciertos elementos para su consolidación, pero es la gobernabilidad la que otorga los lineamientos en las que se basa un gobierno. Por lo tanto, para atender las demandas sociales se necesita de actores sociales y estrategias de gobierno bien diseñadas, que puedan fomentar el desarrollo social e integral del ser humano, sin importar el nivel de gobierno en el que se encuentren.

Respecto a lo anterior, una visión muy importante a resaltar, es la del autor Robert Dahl que en su obra denominada *¿Qué instituciones políticas requiere una democracia a gran escala?* (1999), expone que la forma más moderna de democracia es mediante la poliarquía, ya que se necesita de un sistema de reglas que vaya más allá de un simple proceso electoral. Añade que la

democracia recae en las instituciones; por lo que la poliarquía se basa en representar la voluntad de la ciudadanía, por medio de las votaciones, incluyendo las exigencias de la población como una forma de participación ciudadana, dado que esta forma de gobierno es de muchos y no solo de una parte elitista.

Para el autor este tipo de democracia, se basa en el actuar de seis instituciones democráticas a gran escala, y son:

- Los cargos públicos electos. Son los que representan la voluntad de los ciudadanos, en las elecciones. Es decir, al momento de ejercer el voto ciudadano, se elige al candidato que se apegue a más a mis ideologías.
- Las elecciones libres, imparciales frecuentes. Esto hace referencia a que las elecciones deben llevarse a cabo con cierta periodicidad, y deben ser libres porque los ciudadanos no deben sentirse obligados a votar por determinado candidato o partido.
- La libertad de expresión. Está enfocada a participar en los asuntos de gobierno, ya sea criticando o portando en la toma de decisiones, ejerciendo en cierta forma el derecho de poder expresarse, sin temor a represalias.
- El acceso a fuentes alternativas de información. Indica que se debe acceder a todo tipo de información, ya sea formal o informal, para que la población se mantenga informados acerca de las actividades del gobierno o de otros asuntos que afecten el bienestar social.
- Autonomía de las asociaciones. Resalta que como ciudadanos tiene el derecho de reunirse, congregarse con otros individuos y de esta manera forma asociaciones privadas, que no necesariamente tiene que pertenecer o involucrar los asuntos del gobierno.
- La ciudadanía inclusiva. Engloba todos los aspectos antes mencionado, y añade que todo ciudadano que residente en determinado país debe contar con derechos políticos y sociales (p. 4).

Como podemos apreciar las aportaciones que hizo el autor son sobresalientes no sólo para la democracia, sino también para el fomento del desarrollo humano. Indudablemente al crear una ciudadanía inclusiva se ejerce esas capacidades, la libertad política y social que tanto defiende el autor Amartya Sen. Además, se deja claro que toda institución tiene una finalidad, al buscar un bienestar para toda la sociedad con base a la participación ciudadana.

Por todo lo anterior, la gobernabilidad democrática es definida como “los mecanismos, procesos e instituciones que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones

sobre temas de inquietud pública y cómo los ciudadanos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias” (Clark, 2015, párr. 1).

La definición anterior es muy clara, es la sociedad la que a través de su libertad logra influir en las decisiones del grupo gobernante. El hecho de que los ciudadanos expresen sus ideas, sean compatibles o no con su forma de gobierno, es parte de la participación ciudadana y de la cultura política que abre nuevos vínculos a las demandas sociales.

Además, para que la gobernabilidad democrática se fortalezca, los gobiernos electos democráticamente deben contar con un “aparato estatal que pueda atender y responder de manera transparente, eficiente, efectiva y sostenible las demandas ciudadanas” (OEA, 6 de julio de 2013, párr. 4). En tal sentido, el PNUD invierte recursos en este tema, ya que es esencial para hacer que el desarrollo abarque nuevas visiones, nuevos gobiernos y muchos países. Por lo que se puede decir que el PNUD (2016) “desempeña una función clave en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en todo el mundo y promueve oportunidades para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones políticas, especialmente las mujeres y los pobres” (párr. 2).

Lo anterior representa la forma en que se gobierna una sociedad, es una idea clara de cómo existe un sentido de corresponsabilidad entre los gobernantes y los diferentes actores sociales. Estos ámbitos la participación ciudadana y la transparencia de los actos gubernamentales proporcionan que las oportunidades sociales se den de forma equitativa, sin embargo, se requiere de calidad en la gestión, y de buenas decisiones para superar las expectativas de los gobernados.

Por ello se dice que otros elementos a favor de la gobernabilidad democrática son la legitimidad, eficacia y estabilidad, puesto que:

en un marco democrático es posible articular y encauzar organizadamente las iniciativas de la sociedad, en la medida en que los diversos grupos de interés implicados en una cuestión específica pueden reconocer y procesar aceleradamente el caudal de información necesario para actuar en consecuencia (Camou, 2001, p. 46).

Otro punto a favor de la gobernabilidad democrática plantea que gran parte de la eficacia de las políticas públicas y la conducción política, dependen de esta. Por lo que si la población pierde la confianza en sus autoridades y pone en entredicho la eficiencia de las políticas públicas implementadas, se debilita la democracia. De ahí que se deben dar la importancia ciudadana y

reconocer que su participación es muy valiosa en la toma de decisiones. Con esto se requiere fortalecer tanto las normas, como las creencias y las actitudes que están orientando el comportamiento colectivo y las decisiones públicas, para tener una cultura cívica refuerce o no las instituciones democráticas (Puelles y Urzúa, 1996, p. 10).

Por otra parte, existen estrategias en áreas sectoriales para impulsar la gobernabilidad democrática (Ramos, 2005, pp. 45-48):

- Representación y participación política. Para tener democracias de calidad, los ciudadanos deben participar activamente en los asuntos públicos de índole político-electoral y participación social para estar bien representados en la esfera pública. Por lo que los gobiernos deben implementar mecanismos de participación ciudadana, y hacerlos del conocimiento de la sociedad para que poco a poco se interesen por los asuntos sociales. Su ámbito de actuación se orienta hacia partidos políticos, procesos electorales y participación social.
- Inclusión política. Abarca muchas variantes, puesto que pone más atención a los grupos menos desprotegidos, excluidos de la vida pública. Esto es incluir en la vida política a las mujeres, los grupos vulnerables de pobres, jóvenes e indígenas que viven en zonas rurales apartadas y que por su condición las acciones políticas no llegan a dichos sectores de la población.
- Generación de consensos políticos. Constituye un objetivo claro de actuación, obviamente no es una tarea fácil para todo gobierno, puesto que los intereses grupales pesan más que el bienestar social. Lamentablemente, los problemas para las democracias latinoamericanas son: la división política, la polarización ideológica y el conflicto como factor de ingobernabilidad.
- Fomento de la capacidad formativa autónoma. Como parte de las libertades y fomento del desarrollo humano, los gobiernos deben crear nuevas expectativas profesionistas. Invertir en conocimiento es ampliar la capacidad formativa de cada individuo, por lo que la mejor forma de crear capacidades y mejorar la toma de decisiones es a través de la vida profesional.
- Además, es importante resaltar que con la preparación académica se logra crear mayor conciencia ciudadana, para participar en los procesos electorales de forma responsable, transformando la gestión pública para mejorar la relación entre la sociedad y el estado.

Con lo expuesto con anterioridad, es necesario que todas las esferas gubernamentales, en especial en lo local, como las delegaciones municipales amplíen las libertades políticas por ser el nivel más cercano a la sociedad y, por lo tanto, a sus necesidades. En cuanto a la ampliación de las libertades hablando en términos de gobernabilidad democrática, los habitantes del municipio deben lograr una participación más activa en las decisiones de su comunidad.

Estas acciones son imprescindibles para que se logre el desarrollo, puesto que una sociedad que no interactúa con su gobierno o a la inversa, no contribuye con la expansión de capacidades que se deben dar en el desarrollo humano. Por lo que los gobiernos deben innovar y buscar nuevas prácticas de acercamiento con los ciudadanos, tal como lo es la participación ciudadana.

Por un lado, todo gobierno debe mantener una política de desarrollo inclusivo, donde haya una distribución más equitativa de los recursos a los que pueda acceder una sociedad, donde se garantice los servicios básicos como salud, educación y vivienda, pero que a su vez los ciudadanos puedan opinar sobre qué fin se deben ejercer los recursos. Por ejemplo, discutir sobre la distribución del recurso económico a determinada obra.

Para fortalecer la gobernabilidad democrática es relevante mantener una acción integral e inclusiva. Es integral porque debe abarcar todos los aspectos de la vida pública, por ejemplo, cultura, economía, política, y cuestiones tecnológicas. Además, es inclusiva porque sus elementos deben ser para todos los habitantes de una población, sin excepción alguna. A pesar de lo anterior, la gobernabilidad democrática reconoce que siempre habrá conflictos entre el Estado y la sociedad, pero el gobierno debe crear vínculos o espacios de diálogo entre sociedad civil y gobierno (Castelazo, 2004, p. 139).

### **3. Capacidad de los gobiernos locales para fomentar el desarrollo humano**

Otro tema a tratar en esta investigación es la capacidad que tienen los gobiernos locales para fomentar el Desarrollo Humano. En México el gobierno se divide en federal, estatal y municipal. No obstante, el ámbito local representa lo más cercano a la gente, es aquí donde los gobernantes

conocen mejor el contexto económico, político, social y cultural, lo que permite establecer una mejor interacción entre la sociedad y gobierno.

Por los cambios que han implicado la globalización y la democracia, así como por la expansión del paradigma del desarrollo humano, los gobiernos locales han tenido que transformar sus patrones y formas de interacción con la sociedad, o al menos se espera que avancen en ese sentido. Una noción que nos permite comprender los retos de los gobiernos es el término innovación. Arocena (2002) resalta que la innovación va de la mano con el desarrollo, puesto que forma parte del proceso de globalización (p. 5). El autor es muy claro al señalar que desenvolverse o desarrollarse va marcando las etapas, y avances de un proceso evolutivo que siguen los países en desarrollo, lo cual abarca la gestión local.

La innovación se define como la “forma particular del cambio organizacional e institucional, donde se dan nuevas combinaciones de los recursos organizacionales, asumiendo cambios sociales” (Cabrero, 2003, p. 8). En esta definición, aunado a lo que estipula Arocena, permite pensar en avances y desarrollos tecnológicos, económicos, políticos, sociales y culturales, que benefician el progreso de la sociedad. Por ello es transcendental que los gobiernos actúen de forma responsable y presenten ideas, proyectos innovadores que realmente atiendan las necesidades de la población y estos puedan desarrollar sus capacidades en busca de mejores oportunidades que contribuyan a su calidad de vida.

Cabrero (1996) señala que el contexto del ámbito local se ha transformado, de tal modo que la sociedad exige a los gobiernos mayores resultados y mayor capacidad de acción en el diseño e implementación de las políticas públicas. En la administración de este nivel se discuten opiniones, se intercambian visiones y se recomiendan cursos de acción viables al contexto local (pp. 41-43). Específicamente hablando del nivel municipal, Di Prieto (2014) lo entiende como un “sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados... por lo que los gobiernos municipales juegan el papel de facilitadores y sus comunidades ejercen función protagónica” (pp. 21-22).

Ahora bien, antes de examinar las dimensiones sociales en el área local, hay que subrayar que como parte del municipio, se encuentran las delegaciones municipales y ambos niveles deben ampliar las libertades políticas de los ciudadanos, hablando en términos de gobernabilidad democrática, de tal manera que sus habitantes participen de forma activa en las decisiones de su comunidad. Hay que señalar que desde la perspectiva del desarrollo humano no se puede

considerar el progreso sin la participación activa de las personas, planteando sus necesidades e ideando soluciones junto con las autoridades gubernamentales (Vargas y Galván, 2014, pp. 433 - 434).

Pero para que la gobernabilidad democrática pueda ser efectuada en las delegaciones, es necesario que exista voluntad y disposición por parte de las autoridades para aceptar y promover la participación ciudadana no electoral, y esta disposición y voluntad se puede ver cuando:

- Existen mecanismos institucionales para la consulta a la población en general y a la parte directamente afectada por la política pública en particular; estas formas se corresponden con el tipo y densidad de la población involucrada y
- Se disponen de controles formales para impedir que las vías para la consulta sean manejadas bajo un carácter clientelístico, entendiendo por éste a la forma en que la autoridad se relaciona con los individuos y los colectivos a través de un intercambio de favores discrecionales y al margen de la ley (Casas, 2009, p. 65).

Lo anterior se relaciona con la democratización, que de acuerdo con Cansino (2001) “es una ampliación completa y de reconocimiento de los derechos civiles y políticos, que crean las condiciones para el pluralismo y la participación” (p. 55). Y es por ello que sería una buena acción fomentar la democratización en las delegaciones municipales, ya que en algunas partes las personas no pueden participar en los procesos internos de selección de sus delegados. Un factor perjudicial para dicha elección es que son los propios subordinados del ayuntamiento los que dirigen y llevan a cabo este proceso, y por lo general existe desconfianza entre las personas que quieren ejercer su derecho al voto. Es entonces que, de acuerdo con García (2003) cada nivel de gobierno debe preocuparse por hacer mejor las cosas, preocuparse por la eficiencia y eficacia en sus procedimientos, funciones y resultados, sin dejar de lado el requerimiento de una base de legitimidad (p. 2).

Otro de los rasgos que forman parte de todo gobierno y por lo tanto representan el fundamento del municipio son los proporcionados por los autores Gallicchio y Camejo, (2005) ellos, resaltan que el desarrollo de un territorio se logra mediante cuatro dimensiones básicas e integrales para el bienestar social: la económica, la social y cultura, la ambiental y la política. La dimensión económica está vinculada a la creación, acumulación y distribución de la riqueza,

como se sabe la dimensión económica no es un pieza fundamental para el desarrollo humano, pero sí forma parte del desarrollo; la dimensión social y cultural, se refieren a la calidad de vida, a la equidad y a la mayor integración social, donde cada individuo solo o en grupo puede desarrollar sus capacidades; “el enfoque ambiental, se refiere a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo; y dimensión política vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo, específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales” (p. 25).

Por otra parte, los retos o principales actividades que debe afrontar un municipio en la actualidad apuntan a:

- Administrar eficientemente los recursos físicos, humanos, financieros y económicos de sus respectivas municipalidades.
- Propender a la disminución o erradicación de la pobreza; preservar el equilibrio ecológico; diseñar y ejecutar políticas de empleo en coordinación vertical (con los organismos provinciales y nacionales).
- Promover la planificación indicativa para el desarrollo económico y social del distrito con el objeto de potenciar la localización de inversiones en áreas/sectores perfectamente identificadas.
- La atención de la problemática de las actividades productivas y empresariales locales, en especial las PyMES y las microempresas y el despliegue de una capacidad operativa flexible y concertada con los diferentes actores sociales territoriales (pp. 33-34).

Este nuevo reto de política social debe en todo momento fortalecer el desarrollo de las personas, puesto que pone las bases para transformar la gestión local en una gestión integral, abarcando los distintos actores sociales. El hecho de administrar eficientemente los recursos públicos implica influir en una nueva visión administrativa para innovar los procesos de gestión con una mayor eficiencia y eficacia. Todos estos aspectos ayudarán a mejorar el desarrollo social,

además de otorgar mayor legitimidad a los gobiernos locales. Como se recordará esta es una de los criterios que busca la gobernabilidad democrática.

Como se ha desarrollado a lo largo de la investigación, el municipio juega un papel muy importante en el desarrollo de su población. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) destaca que la función del municipio es facilitar y crear un ambiente favorable para todos los agentes sociales. En su investigación denominada *El papel de los municipios en el desarrollo de sus comunidades* (2004) dicha institución no solo aclara las funciones clásicas del municipio, sino también agrega las nuevas funciones que, a pesar de no ser formales, se dan en el entorno local, y forman parte de la integridad de funciones administrativas que se dan directa o indirectamente.

Como funciones clásicas del municipio está la construcción de obras de infraestructura, administrar y proveer servicios básicos y normar o regular el desarrollo local. Es objetivo que para el desarrollo humano se requiere de la construcción de

caminos, puentes, escuelas, puestos de salud, mataderos, redes de agua, alcantarillado y energía eléctrica. Servicios como la recolección de basura, los mercados, rastros, el registro civil, la policía municipal y regular el desarrollo urbano, así como el ordenamiento territorial, el tránsito y la ubicación espacial de las actividades económicas (p. 22).

Hablando en términos de integridad, el municipio necesita no solo ejecutar, sino integrar las necesidades sociales, incorporando elementos sociales, económicos, culturales, políticos, ambientales. Es determinante que, si un municipio no puede satisfacer las necesidades, otorgue las facultades a las instituciones autónomas o privadas o en su caso entran a compensar las necesidades los actores sociales que facilitan el acceso a dichos bienes.

El listado que presenta el INAFED, de la visión integradora de las funciones del municipio por lo general son las siguientes:

- Proporcionar los elementos necesarios no sólo para la construcción, sino también el mantenimiento de obras de infraestructura (calles, caminos, puentes), de redes de servicios (agua, alcantarillado) y áreas recreativas (plazas, parques, deportivos).

- Otro elemento es, disponer de salubridad ambiental y manejo de residuos sólidos (recolección, separación y disposición final) como un elemento clave del desarrollo sostenible.
- Planeación y regulación del desarrollo urbano, de la construcción, del transporte y la seguridad pública. Representa no solo disponer de leyes, sino de elaborar una estrategia con una adecuada planeación que ayuden a una favorable y exitosa toma de decisiones.
- Proporcionar servicios cívicos como el registro civil, el juzgado de faltas administrativas y la información al ciudadano.
- Coordinación y apoyo en programas para la promoción y mejora de la salud y la educación. Esta es una forma de incluir al ciudadano en programas de salud y educación para su bienestar social.
- Ejecución de programas sociales y de erradicación de la pobreza.
- Fomento del desarrollo económico y promoción del empleo, incluido el turismo. En este punto se amplían las oportunidades laborales y el desarrollo social.
- Defensa y cuidado del medio ambiente y la biodiversidad local.
- Promoción, rescate y fomento de la identidad y la cultura locales.
- Educación para la participación democrática y estímulo a la conducta cívica de la ciudadanía.
- Prevención y acción frente a situaciones de calamidad pública y desastres (pp. 23-24).

Se puede decir que muchos de los elementos de integridad forman parte de la democracia, donde se destaca la inclusión social, y el acceso a fuentes alternativas de información que propone Dahl en apartados anteriores. Asimismo, hay que señalar que los gobiernos locales

deben fomentar, facilitar y estimular el desarrollo social, porque en una visión amplia, todos los entes y actores son beneficiados.

Si los funcionarios públicos logran ver el ámbito de su actuación y no limitarse a eso, podrán proporcionar los requerimientos que la sociedad necesita para su desarrollo, y enfrentaran con mayor éxito los retos que se proponga, pues no solo innovaran políticas públicas, sino que podrán crear nuevas expectativas. Por eso es fundamental la participación ciudadana y analizar las mejores alternativas tanto para la gobernabilidad democrática como para el desarrollo humano.

En vista de lo anterior, una gestión local eficiente debe ser innovadora en sus procesos de desarrollo por lo que requiere de la articulación de los planes que guíen las acciones a implementar, y que favorezca a una adecuada toma de decisiones de los funcionarios públicos. Además, se requiere de evaluar los planes de trabajo y determinar si con base en los resultados se contribuye al bienestar social y a su vez identificar las fortalezas y debilidades de los programas y proyectos. Por eso las bases de toda administración pública debe ser, crear planes consistentes, coherentes y viables que sean las directrices del gobierno; abrir nuevos espacios de comunicación entre los distintos actores sociales, y crear órganos de apoyo de la gestión local eficientes, a través de una adecuada información que establezca una alta responsabilidad de gestión en la toma de decisiones (DEMUCA, 2009, p. 9).

### *3.1. Limitaciones de los gobiernos locales para implementar el desarrollo humano*

Una vez abarcado el tema del desarrollo humano y su enfoque desde el área municipal, es relevante dar a conocer las limitaciones que presentan los gobiernos locales. Desafortunadamente, la esfera municipal en México debe cumplir con las órdenes, leyes, reglamentos y procedimientos de gestión, emanadas del gobierno federal o en su caso del gobierno estatal. Esto impide que se tenga una relativa autonomía para tomar decisiones políticas, administrativas y hacendarias (Pérez y Arenas, 2012, p. 47). Inclusive, el PNUD (2009) recalca que se deben trascender esas barreras tradicionales de gestión y reglamentación. Añadiendo que

lo que debe existir entre los distintos órdenes de gobierno es un vínculo de colaboración para el éxito y desarrollo de las comunidades (p. 48).

Por otro lado, Peñalva y Grossi (citados por Pineda, 1996) señalan que los obstáculos que deben superar los municipios para asumir nuevas funciones es su “debilidad económica-financiera; la incapacidad para hacer frente a la administración de los diversos servicios urbanos; desequilibrios en la estructura de gastos; mecanismo inadecuados para obtener recursos; carencia de fuentes de financiamiento; autonomía limitada” (p. 386). Es indiscutible que la capacidad administrativa de los municipios es limitada porque existen muchos impedimentos para resolver las necesidades sociales y, probablemente, esto se deba a una mala planeación de la utilización de los recursos públicos, a un mal diseño de políticas públicas, a la condición dependiente del gobierno federal, pero sobre todo a la mala ejecución, coordinación y desarrollo de actividades de la administración pública en turno.

En palabras de Cabrero (2003) “una de las características del proceso implementación de políticas públicas en el espacio local es que se compacta, porque cada política pública se diseña en etapas diferentes y a corto plazo” (p. 14). Por lo tanto, para que una política pública pueda funcionar, se debe tomar en cuenta el problema o la necesidad que se pretende resolver, pero sobre todo precisar para quién o quiénes es un problema y determinar su solución inmediata. Además, se destaca que como los cargos en las presidencias municipales son a corto plazo (tres años) resulta complejo poder implementar una política pública, que sea menos costosa y más viable, porque solo se realizará por cumplirse como una promesa mencionada en campaña electoral. Por otra parte, es difícil que cuando otro candidato llegue a la presidencia municipal pueda darles seguimiento a las políticas públicas implementadas en el municipio, a menos de que ese programa sea del ámbito federal, lo que resulta complejo pues cada administración tiene sus propios programas de trabajo en cuestiones políticas, sociales, culturales y económicas.

En ese sentido, Arévalo (como se cita en Rodríguez, 2008) coincide con los demás autores que hablan sobre la limitación de la autonomía gubernamental en el área local y la discontinuidad de las políticas implementadas. Además de eso, se agregan otros elementos como la poca visión que tiene los presidentes municipales para colocar en la administración a funcionarios que no cubren los perfiles para ocupar el puesto, lo que limita su capacidad de actuación para afrontar los problemas sociales, lo que lleva a la necesidad de profesionalizar a la administración pública. Al mismo tiempo resalta que existe una debilidad en las estructuras sociales, por la escasez de una

ciudadanía organizada y participativa. Este autor agrega a las limitaciones de los municipios un factor muy importante, que es la poca participación ciudadana en temas de política social, es de esperarse y muy probablemente la sociedad está cansada de promesas de marketing político y piensa que su opinión no es relevante para el desarrollo municipal. En este caso se debe informar a la población de cómo su participación complementa la agenda de desarrollo social, para mejorar la calidad de vida de las personas y familias y por tanto son asuntos que debe llevar toda administración pública (pp.27-29).

Otro aspecto negativo a nivel local, es el proceso de urbanización, que contempla el crecimiento social, en términos de que existen poblaciones que, dependiendo del espacio geográfico, se encuentran ubicadas en zonas de difícil acceso y por lo general no gozan de los mismos bienes y servicios que otras localidades. De eso se desprende que el gobierno local presenta una cobertura de servicios públicos insuficientes, dado que la distribución de los recursos no llega a toda la población de manera equitativa, lo que representa su poca capacidad de respuesta a las demandas sociales (García, 2003, p.11).

La realidad es que, con los argumentos presentados, para Harris (como se cita en Pineda, 1996) la limitada capacidad administrativa de los gobiernos locales, desalienta el poder atribuirles nuevas responsabilidades por temor a que no puedan cumplirlas con efectividad o emplear con efectividad los fondos que los municipios reciben. Si bien el municipio tiene elementos para poder favorecer el desarrollo humano, aun se duda de su capacidad de actuación, por lo que se les debería brindar la oportunidad a los municipios para tomar sus propias decisiones en su legislación y directrices locales (p. 377).

Si bien es cierto que bajo la administración municipal no hay un desarrollo humano garantizado, se debe iniciar con ese proceso, tal vez lento pero continuo, de participación social para que pueda enfrentarse satisfactoriamente a la problemática que existe en ese entorno. Es fundamental que el gobierno local genere las libertades y oportunidades para que la población sea escuchada, y de esta manera exista una sociedad incluyente, transparente, participativa, democrática y menos corrupta. Lo anterior nos lleva a pensar que, para alcanzar una transformación plena en el área municipal, se necesita de altas expectativas y una amplia visión de los funcionarios públicos.

### 3.2. Modelo de análisis para el estudio de las capacidades de los gobiernos locales para promover la gobernabilidad democrática.

A lo largo de este capítulo se presentaron las diferentes perspectivas de los autores respecto al papel del municipio para fomentar el desarrollo humano. Hay que recordar que el gobierno local trabaja a través de las delegaciones municipales, para conocer de forma oportuna y cercana las demandas sociales y de esta manera hacer eficiente los servicios y bienes ofrecidos para fomentar el desarrollo de la sociedad.

Sin embargo, para que se pueda ejercer las funciones formales e informales del municipio, se requiere fortalecer el gobierno democrático, que actúa como el medio de interlocución para intercambiar opiniones entre los distintos actores sociales. Como la gobernabilidad democrática llega a todos los individuos a través de sus elementos, conviene conocer su influencia en las delegaciones municipales de acuerdo a la teoría presentada.

Por tal motivo se presenta un modelo ideal que abarque los elementos más relevantes descritos por la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano. Las dimensiones que se presentan a continuación se desprenden de la revisión teórica presentada en las páginas previas, y será una guía para analizar la capacidad de las delegaciones municipales en Othón P. Blanco, Quintana Roo, para promover el desarrollo humano.

<b>Tabla 1. Modelo ideal de análisis sobre la capacidad de las delegaciones municipales para promover el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática</b>		
<i>Dimensión</i>	<i>Definición</i>	<i>Exploración empírica</i>
Legitimidad	Es relevante cumplir con los lineamientos de la ley para elegir a los gobernantes de un territorio, mediante los resultados del voto ciudadano en elecciones libres, y transparentes, es decir elegidos democráticamente.	Se pretende explorar a través del cumplimiento o no de los mecanismos democráticos, con base en la información recabada a través de entrevistas con los informantes clave.
Cultura	Son las relaciones que existen entre la	Con la ayuda de la percepción de las

política participativa	sociedad y el gobierno municipal, para involucrarse en los asuntos públicos, desde una perspectiva de convicciones y percepciones sobre la vida política.	autoridades entrevistadas, se explorará a cerca del nivel de involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos, si las decisiones de algunos asuntos se toman consultando a los ciudadanos, y si el gobierno conoce, implemente y estimula la participación ciudadana.
Marco normativo	Todo municipio debe tener leyes, normas, reglamentos y otras disposiciones que indiquen sus facultades y atribuciones, para desempeñarlas con legitimidad.	Se valorará la claridad de las competencias y atribuciones que la ley señala para las unidades auxiliares de la administración local.
Igualdad de condiciones	Favorecer que todos los individuos sin importar el género, edad, condición social y religiosa para que puedan ejercer sus derechos políticos y competir en cargos públicos, así como votar libremente para premiar o castigar a los políticos.	Se verificará explorando cuáles son los perfiles de los representantes que suelen ganar las elecciones locales y las condiciones en las que se organiza y realiza el proceso electoral.
Garantías de transparencia.	Se refiere a que en lo local se deben establecer lineamientos para que los gobiernos hagan público el ejercicio de los recursos y rindan cuentas sobre las decisiones que toman en su administración.	Se verificará a través de la identificación de páginas web o la fluidez de información que se perciba a través de documentos públicos existentes en las unidades menores del gobierno local; de igual manera se realizará una solicitud de información en la plataforma nacional de transparencia.
Pluralidad de actores	Se refiere a la importancia de tener una visión amplia de que, junto a la	Se explorará a través de entrevistas e informes la presencia de

sociales	participación social, la opinión de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales enriquecen las decisiones de las autoridades locales, ya que todos aportan conocimientos de los distintos entes sociales.	universidades; partidos políticos; organizaciones no gubernamentales locales, nacionales o internacionales en actividades específicas en las delegaciones municipales.
Fuente: Elaboración propia		

Para que todo lo anterior pueda llevarse a cabo es necesario estrechas relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales de acuerdo al marco de sus respectivas competencias. Además de que una claridad en esas competencias es la mejor vía para el fortalecimiento de la gestión municipal en función del desarrollo local para la equidad, la igualdad y la libertad, valores claves para el paradigma de desarrollo humano (Alonso y Matías, 2007 p. 89).

Cabe señalar que el modelo presentado en la tabla 1 será contrastado con la realidad a través de la recolección de información con entrevistados que fungen como delegados municipales, así como funcionarios del ayuntamiento encargados de ser enlaces o contactos con las unidades administrativas menores de Othón P. Blanco. Asimismo, los ordenamientos legales que involucran a las delegaciones serán analizados y contrastados frente al quehacer de las autoridades y ciudadanos en general.



## **CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO**

En este capítulo se abordará la evolución histórica del municipio mexicano con el fin de conocer los datos relevantes de su transformación y su importancia en el ámbito local. Está estructurado por tres subtemas vinculados con: los antecedentes y aparición del municipio en la conquista española; luego se da paso al devenir de esta entidad jurídico-administrativa desde la independencia a la revolución mexicana; para cerrar, finalmente, con el diseño institucional del municipio mexicano contemporáneo.

### **1. Antecedentes y evolución del municipio en México**

El municipio es un “sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados (...) por lo que los gobiernos municipales juegan el papel de facilitadores y sus comunidades ejercen función protagónica” (Di Prieto, 2001, pp. 21-22). El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que “los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y su organización política y administrativa, el municipio libre”.

Como se ha mencionado, ese territorio delimitado, conformado por autonomía que aluden tanto el artículo 115 como Di Pietro (2001), tuvo que pasar por un proceso de transformación para convertirse en lo que actualmente se le llama municipio. Como parte de la historia, la relevancia del municipio en la comunidad se origina de las primeras relaciones de organización vecinal, que se dieron en las grandes civilizaciones de Grecia y Roma.

De acuerdo con Doger (2013) el concepto etimológico del municipio viene de la composición latina *manus*, que quiere decir carga, y de *capere* que significa asumir o hacer algo. En Roma estas acepciones fueron utilizadas para que las ciudades otorgaran cierto tributo, denominado *municipio* (p. 12). Con esto se observa que los impuestos que se pagan en la

actualidad en las instancias de gobierno, han formado parte de la creación del municipio desde sus inicios.

Por otra parte, como antecedente del municipio en Grecia, se puede decir que los griegos fueron los primeros en crear las denominadas ciudades-estado, a lo que llamaron *polis*, constituía “una comunidad autónoma formada por una ciudad principal y una pequeña franja de tierra laborable a su alrededor” (Doger, 2013, p. 14). Cada *polis*, era autónoma, puesto que tenía su propio gobierno, cultura y tradiciones. Asimismo, conforme pasaba el tiempo las ciudades-estado se iban expandiendo, por lo que la relevancia del rey fue perdiendo importancia, ya que resaltaba la libertad de los griegos en cuanto a su administración (Doger, 2013, p. 15).

Tal como lo afirma, Doger (2013) en Grecia existía la ley por el *demos* es decir, el pueblo, el soberano. En esta ley, el pueblo respetaría la ley y el estado estaba comprometido a cuidar de ellos en cuanto a la satisfacción de bienes, y servicios, como en la educación y la construcción de obras. En lo competente a la vida política, existían instituciones como el *ágora* que “era la asamblea de todos los varones adultos que se encontraban subordinada a un consejo de ancianos, la *boulé*, integrada por los cabezas de familias nobles, los *baslees*” (p. 17). Hay que destacar que toda decisión estaba sujeta a probación de las asambleas y que tanto el discurso como la retórica fueron piezas claves para convencer a la comuna de las decisiones tomadas por el consejo de ancianos.

En efecto, estas fueron las primeras características del municipio que se presentaron en Grecia, A pesar de que el término aún no se encuentra estipulado como tal (municipio), las *polis* sirvieron como antecedente para establecer los sistemas de gobierno que existen a lo largo de la historia.

En lo correspondiente a la civilización romana, esta presenta otros aportes al municipio. En las indagaciones realizadas, los primeros asentamientos romanos datan del año 1000 a. C. Para Salazar (2009) el personaje más importante en esta época fue Servio Tulio, por organizar a las instituciones políticas, y organizar la división del pueblo en cinco clases, cada una contaba con una centuria que tenía un representante en la asamblea. Sin embargo, el mismo autor señala que el antecedente del gobierno municipal, está localizada en la institución del tribunado, consistía en una elección de hombres, específicamente uno para cada cuatro tribus o barrios de la ciudad. Estos hombres en quienes se depositaba la confianza eran los que resolvían y deliberaban los problemas de sociedad (p. 28). Por ello cuando Roma se establece como un imperio requería

controlar las tierras conquistadas, en este paso tan grande se empieza a formar el municipio mejor denominado como *municipium*:

(acto voluntario por el cual una comunidad aceptaba las cargas del interés público); reafirmado mediante un foedus, que era un tratado jurado por un pueblo libre...se instauraron, principalmente, dos categorías de municipios: el municipia foederata y municipia cerita. El primer término hacía referencia a los que tenían derecho a la ciudadanía y autonomía administrativa; mientras que los segundos conservaron su organización local pero no su ciudadanía (Salazar, 2009, p. 29).

En otras palabras, en la época romana, el municipio podía ser de dos clases, pero ambos tenían los elementos de un *territorium* y un *populus* como parte de su organización territorial. Ya sean las centurias o el tribunado, lo importante en esta época es que se le empieza a dar tanto ciudadanía como autonomía al municipio en Roma, lo que da paso a la formación del municipio español, que a su vez, fue el que influyó con su organización política al municipio mexicano (Salazar, 2009, p. 29).

Es así como, el *Instituto de investigaciones legislativas del Senado de la República en su LVIII Legislatura* postula en su obra denominada *El municipio mexicano* que la parte importante de la organización del municipio español, está dada por el fuero municipal que “consistía en la concesión de los reyes a nuevas villas o ciudades emergentes, como premio a su lucha por la reconquista de los espacios que habían estado ocupados por los árabes” (p.15), por lo que las ciudades manejaban su organización administrativa de acuerdo a sus necesidades. En la misma obra del Instituto de Investigaciones, manifiesta que las figuras que conformaban el municipio español eran:

- Concilium o Asamblea Judicial. El Consejo Municipal estaba compuesto por un grupo de vecinos que deliberaban de forma pública o privada asuntos que competían a toda la comunidad. El consejo actuaba de forma autónoma en lo político y administrativo, poseía leyes y magistrados propios.
- Jueces o Justicias. Funcionarios que trabajaban con apego a la ley y respeto a los edictos reales, impartiendo justicia sin contradecir lo dispuesto en los decretos de la Corona.

- Judex. Representantes populares elegidos mediante la celebración de asamblea vecinal, en vez del Rey.
- Alcaldes. Era prácticamente la figura de un jefe general que desempeñaba funciones políticas y ejecutivas al interior de las comunidades en que era elegido mediante una asamblea pública y participativa de la sociedad (p. 15).

Como se observa, en esta época, el municipio español es más específico al postular a funcionarios y distribuir más su administración municipal, por lo que se puede decir que se empieza a formar el organigrama municipal. Además, en esta parte de la historia, los alcaldes ya discutían asuntos públicos haciendo partícipes a la sociedad para resolver los problemas que competían a la comunidad.

Igualmente, en esta etapa de la historia ya se hacían elecciones de forma democrática por decirlo de alguna manera, y surge esa necesidad de participación. Esto es algo que impera y se exige no solo al municipio sino también a otros niveles de gobierno.

En resumen, los antecedentes del municipio se dieron por una necesidad de organización y distribución de funciones. Evidentemente el establecimiento y la recaudación de los impuestos ya era una facultad del municipio. En los siguientes párrafos se observará el desenvolvimiento del municipio mexicano a nivel nacional, desde la época prehispánica hasta la época de la revolución.

### *1.1. Época prehispánica*

En lo que compete a los antecedentes del municipio mexicano, hablando en un contexto nacional, se originan en la época prehispánica. En esta parte de la historia existía un grupo de organización social y territorial denominados los *calpulli*. Esta unidad social o barrios como le llaman algunos autores, estaba formado por grupos de familias, amigos y aliados, que contaban con sus propias reglas en cuanto a la propiedad, pues eran personas que tenían tierras de cultivo y la trabajaban para su subsistencia (Salazar, 2009, p.32).

No obstante al igual que en Roma, los *calpulli* pagaban tributo pero en especie ante el *tlatoani* (gobernador de la tribu), así lo especifica Hernández-Gaona (1991), añadiendo que los

habitantes de dicha unidad social “estaban obligados a prestar servicios de trabajo, tales como el cultivo de otras tierras y la construcción de obras públicas” al gobernante (p. 11).

Es de hacer notar que existían tres maneras de repartir la tierra:

- La tierra distribuida específicamente entre los jefes de familia del *calpulli*, a quienes les tocaba de un solar en el pueblo y una parcela para trabajar el campo.
- La destinada para cubrir los gastos públicos.
- Y la tierra que era baldía, por lo general utilizada en beneficio común (p. 11).

Asimismo, existía un consejo de ancianos que al igual que en Grecia era la autoridad más alta de los *calpulli*, conformada por su puesto de los jefes de familia, y se postulaban funcionarios que ejercían facultades ejecutivas, administrativas y judiciales, pero podía ser removidos por el consejo si no cumplían sus funciones (Hernández-Gaona, 1991, p. 11).

Vargas y Damián (2008) realizan una especificación más a fondo de los funcionarios del *calpulli*, mismos que se describen a continuación.

- a) El *teachcauh* o pariente mayor. Era el de mayor rango, encargado de la administración local. Entre sus múltiples funciones estaba vigilar al régimen comunal agrario, impartir justicia y cuidar el orden en la comunidad.
- b) El *Tecuhtli*. Era el encargado militar del *calpulli*, por lo general adiestraba a los jóvenes y dirigía sus tropas en caso de guerra.
- c) Los *Tequitlatos*. Tenían como parte de sus responsabilidades dirigir los trabajos comunales.
- d) Los *Calpizques*. Eran los encargados de recaudar los tributos.
- e) Los *Tlacuilos*. Eran los escribanos o pintores de jeroglíficos, que transcribían los acontecimientos importantes tanto históricos y actuales realizados por el *calpulli*.
- f) Los sacerdotes y los médicos hechiceros. Jugaron un papel muy importante, pues a su cuidado estaba la salud del *calpulli*. Los sacerdotes eran importantes por sus valores religiosos y los médicos hechiceros por cuidar no solo la salud del *calpulli*, sino también de la comunidad (p. 12).

Con ello se tiene que en la historia mexicana, los *calpulli* formaban parte de ese círculo social, en la que se empezaron a dividir la tierra conforme a la utilidad requerida. Esta distribución de la tierra era parte del comienzo del municipio, un sistema de gobierno que dividía funciones, y solicitaba tributos no monetarios, pero si en especie, utilizando la mano de obra de

las personas. Las características del municipio prehispánico solo eran los primeros comienzos del municipio en México.

## *1.2. La conquista española y los primeros municipios en México*

La conquista española es un periodo en la historia mexicana que inicia con la llegada del adelantado Hernán Cortés y sus tropas a las costas de lo que más adelante sería nombrado por él la Villa Rica de la Vera Cruz, primer ayuntamiento. De aquí que la organización municipal tuvo características del gobierno español (Meyer, 1994, p. 233).

De acuerdo con la Red de Investigadores Parlamentarios del Congreso de la Unión en México (2010) el primer ayuntamiento de la Nueva España, lo que más adelante se convertiría en México, se fundó el 22 de febrero de 1519. Mientras que otros autores como Hernández-Gaona (1991), Sosa (2003), Vargas y Damián (2008), coinciden en el año y nombre del ayuntamiento, pero varían en la fecha de fundación, señalando que fue el 22 de abril de 1519.

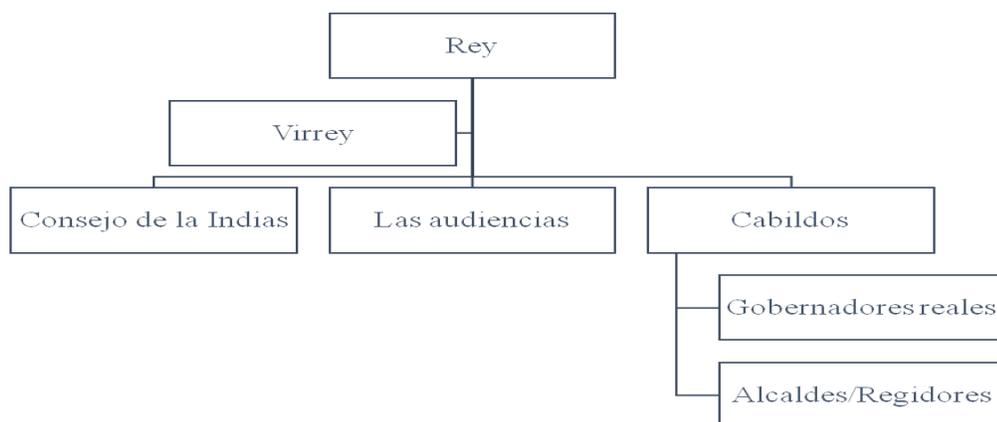
La misma Red de Investigadores Parlamentarios del Congreso de la Unión en México (2010) manifiesta que posteriormente se fundaron los municipios de Tepeaca, Puebla y Coyoacán. Destacando que Tepeaca, fue la segunda ciudad española que se fundó en México y fue el primer ayuntamiento oficial, utilizada de manera estratégica porque “era el trayecto hacia la capital mexicana de Tenochtitlán... se hallaba en medio de los dos caminos hacia el centro y o se encontraba lejos de los tlaxcaltecas, quienes ya estaban aliados con los españoles” (p. 4).

En discrepancia con lo postulado anteriormente, Sosa (2003) afirma que el segundo ayuntamiento en fundarse fue Coyoacán y que sería trasladado tres años más tarde a la capital. Asimismo sostiene que la forma de organización territorial y de gobierno que se implantó en la colonia durante los primeros años, fue el ejercido por los gobernadores reales, ya que tanto las leyes como los reglamentos municipales eran expedidas por el rey. Además de 1550 a 1570 habían instauradas 40 provincias dirigidas por un alcalde mayor, fue así como a partir de esta fecha, hasta 1787 aparecieron las jurisdicciones civiles en que se dividió la Nueva España (pp.12-13).

Para Vázquez (2003) en los primeros años de la fundación de la colonia se designaban alcaldes, regidores y funcionarios con base en las Leyes de la Indias. Posteriormente en 1526, el rey Carlos V, ordena que los regidores sean elegidos cada año por los vecinos del lugar sin posibilidad de reelección, hasta pasar un periodo de dos años. No obstante, en 1524 cambia la forma de integrar a los cabildos, y la forma de gobernar pasa a manos de las familias ricas, principalmente de los criollos. A pesar de que no se indica el nombre de la ley en esta se manifiesta que los regidores ya no se postularían por medio de elecciones, sino que tenían prioridad las familias más poderosas económicamente hablando, por lo que se centralizaba el poder y esta pasaría a sus descendientes. Esta desigualdad de condiciones, y la centralización de poder fue lo influyó para que las colonias se independizaran y de esta forma mantener la soberanía de los ayuntamientos (p. 24).

A continuación, se muestra el organigrama municipal en la Colonia, mejor conocido como Nueva España. Básicamente era su organización política-administrativa hasta la consumación de la Independencia en 1521.

**Figura 1. Organigrama municipal en la colonia**



Fuente: elaboración propia a partir de Fernández, (2004).

De la figura 1 se desprende lo siguiente:

- Como autoridad más alta estaba el Rey de España, cuya voluntad decía cumplirse por todos los reinos, y por ende por todas las poblaciones.

- El Consejo de Indias expedía normas de aplicación de obligatorias para todos los territorios del gobierno español. Asimismo estaba encargado de los asuntos hacendarios y administrativos, proponía funcionarios y obispos para los territorios establecidos.
- El virrey, quien era el representante directo del Rey, otorgaba licencias, tierras, trabajo, tributo, confirmaba las elecciones municipales entre otras funciones.
- La audiencia era la máxima instancia judicial de la Nueva España y gobernaba en ausencia del Virrey.
- A nivel local había, cabildos o ayuntamientos gobernados por alcaldes, regidores que tenían facultades jurisdiccionales y administrativas en su territorio. (Fernández, pp. 77-78).

## **2.2. El municipio en la historia mexicana**

En este apartado se abordará el papel del municipio en la historia mexicana y su transformación a lo largo de la misma, con el fin de observar los cambios transcurridos en esta etapa.

### *2.1. El municipio en la independencia*

Una nueva organización política se formaría a partir del movimiento de independencia que abarcó de 1810 hasta que dicha independencia fue reconocida por España en 1836. Como antecedente a este movimiento Vázquez (2003) sostiene que surge una orden reglamentaria, contemplada en la Constitución de Cádiz, la cual fue promulgada el 19 de marzo de 1812. En esta norma se establece a una nación española libre e independiente, reconociendo la soberanía nacional. Además de ello, se instaurarían ayuntamientos en localidades que no la tenían, mismos que serían conformados por regidores, alcaldes, y un procurador síndico que estarían precedidos por un jefe político, los cuales serían nombrados por decisión del pueblo. Asimismo, en este

sistema gubernamental se prohibían las reelecciones y el rey no podía nombrar a los empleados públicos (pp. 27-28).

Ya como consumación del movimiento

con el Plan de Iguala, el 21 de febrero de 1821, se estableció la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional. El último virrey de la Nueva España, Don Juan O' Donojú, reconoció la Independencia en los tratados de Córdoba, firmados con Agustín de Iturbide el 27 de agosto; pero en ninguno de estos documentos se hizo referencia a la organización de los estados (Vázquez, 2003, p. 29).

Sin embargo, fue hasta 1822 cuando Iturbide es proclamado emperador, disuelve el Congreso y pide a la Junta Nacional Instituyente elaborar el *Reglamento Provincial Político del Imperio Mexicano*. En dicho reglamento se postulaba lo siguiente:

- El gobierno estaría dividido en tres poderes: en ejecutivo que estaría a cargo del emperador como jefe supremo del Estado, el legislativo que radicaban en la Junta Nacional Instituyente y el judicial formado por el Supremo Tribunal de Justicia.
- La organización territorial se integraría por provincias y cada capital contaría con un jefe superior político, que sería nombrado por el emperador.
- En materia municipal se regulaban las elecciones de los ayuntamientos y los jefes políticos eran los encargados de que los cabildos cumplieran con la ley (p. 29).

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, tal y como lo establecen Vargas y Damián (2008), en esta acta se manifestaba la forma de gobierno para la nación mexicana como una república, representativa, popular y federal, contemplando 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal. No obstante, en esta constitución no se dejaba claro la figura ni papel del municipio, por lo que según el autor los estados tenían facultad para organizar libremente su gobierno, pero el municipio siguió regulado por lo contemplado en la Constitución de Cádiz (p. 16).

En lo que se refiere al papel que jugó la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales Vázquez, (2003) añade que estas tienen un aporte centralista. La primera parte de esas leyes se

promulgó en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las restantes en diciembre. La constitución centralista tenía un carácter conservador, puesto que se establecía bajo un poder supremo que sólo se respondía ante Dios (p. 31). Gutiérrez (2010) establece que en este nuevo régimen centralista, lo sobresaliente en el municipio fue que el territorio de la República se dividiría en “departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos” (p. 8). De igual forma, los ayuntamientos eran electos popularmente y se ordenó que existieran en todas las capitales.

Más afondo, Vázquez (2003) expresa que el sistema gubernamental en esta época poseía lo siguiente:

- Los departamentos eran dirigidos por gobernadores, nombrados por la autoridad central por un periodo de ocho años.
- Los gobernadores designaban a los prefectos, subprefectos y a los jueces de paz.
- Las capitales de los departamentos eran gobernadas por los ayuntamientos, mientras que las cabeceras de los distritos las presidían los prefectos (p. 32).

Esto fue lo más sobresaliente para el municipio, en cuanto a su administración gubernamental que postulan las Siete Leyes Constitucionales.

## *2.2. El municipio en la reforma*

En la historia de México la época de la reforma abarca de 1857 a 1861. En lo que respecta a la Constitución de 1857, Gutiérrez (2010) sostiene que esta presentaba una estructura bajo el régimen de república representativa, democrática, federal y popular. Los artículos 31, 36 y 72 abordaron, respectivamente, aspectos sobre el municipio, señalando que la población vecindada debía pagar un tributo para contribuir a los gastos del municipio; que los habitantes debían inscribirse en el padrón de municipalidad; que y los cargos de los funcionarios (políticos, municipales y judiciales) eran de elección popular (p. 9).

Por su parte, Doger (2013) señala que uno de los aspectos más debatidos en esta Constitución, es la intención del poder legislativo, para el control de la vida nacional. Este

propósito da paso a pensar que analizaban la forma de asignar recursos a los municipios de forma centralizada para cubrir sus necesidades (p. 50).

A modo complementario *El Instituto de Desarrollo Municipal* en su obra denominada *ABC del Gobierno Municipal* (2003), señala que durante la época de la reforma, el Presidente Juárez afecto a las municipalidades con las leyes de amortización de 1857 (p. 9). Al obligar a los municipios a enajenar tierras no destinadas a servicios públicos “los municipios perdieron numerosos y extensos terrenos que eran necesarios para el ensanche de las poblaciones y que más tarde se han visto obligados a readquirir a precios muy superiores (Gutiérrez, 2010, pp. 9-10).

### *2.3. El municipio en el porfiriato*

Con la llegada de Porfirio Díaz al poder y con su gobierno de 1876 a 1911 se establecería un nuevo régimen político en el país. Salazar (2009) asegura que existieron grandes cambios a nivel municipal, y muchos logros en el aspecto de desarrollo económico. Esto se dio porque el gobierno central tenía la capacidad para pedir crédito al exterior del país, lo que ayudó en la construcción de grandes obras, calles modernas, mercado, rastros, alumbrado público, procurando siempre que fueran préstamos a bajo interés y a largo plazo (p. 73).

No obstante, la institución más sobresaliente en esta época fue la jefatura política o jefes políticos, sujetos a las decisiones del gobierno central. Estos estaban encargados de suspender cualquier intento de inclusión de estructuras democráticas, normados por lo siguiente:

- Constituían la autoridad intermedia entre el gobierno del estado y los ayuntamientos.
- Recibían instrucciones directas de los gobernadores.
- Centralizaban y controlaba toda la actividad municipal.
- Residían en las cabeceras de distrito y de partido, controlando los ayuntamientos que le correspondían (Rabell, 2011, pp. 261-262).

La centralización de poder fue tan grande que los ayuntamientos solo existieron de nombre, pues se limitó la autonomía y libertad municipal. Sólo por cuestiones electorales los

municipios eran tomados en cuenta. En parte, este panorama incrementó el malestar social y de líderes regionales que detonaría en la revolución mexicana (Hernández, 1991, p.23).

Hasta aquí el panorama del municipio libre, no se veía muy bien, puesto que se había luchado por la independencia de las colonias y la autonomía de gobierno. Ciertamente con la llegada de Porfirio Díaz al gobierno, hubo una modernización del país, pero la autonomía municipal se vio amenazada, ya que existía una centralización de poder que permitía al presidente en turno poder reelegirse y dañar de esta forma la democracia gubernamental.

#### *2.4. El municipio en la revolución mexicana*

El texto de la Constitución de 1917 implicó una nueva posibilidad de desarrollo para el municipio mexicano. Su antecedente, la revolución mexicana implicó mejoras en materia de libertades y facultades municipales:

- El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata dictara la ley general sobre libertades municipales en el estado de Morelos, en ella se postulaba la autonomía política, económica y administrativa del municipio.
- El Plan de Guadalupe, brindaba medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional,
- El 26 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza expide un decreto sobre la libertad municipal.
- El 1 de diciembre de 1916, Carranza entrega al Congreso Constituyente el Proyecto de Constitución que daría libertad política e independencia económica a la vida municipal, de la forma que sigue:
  - El municipio es base de la división territorial, política y administrativa.
  - Sus autoridades son de pleno origen popular.

- Supresión de autoridades son de pleno origen popular.
- Tendrá personalidad jurídica propia.
- Deberá tener plena suficiencia económica para su actividad (Gutiérrez, 2010, pp. 12-13).

Con la formulación de la Constitución de 1917 y su aplicación a partir del primero de mayo de ese mismo año, se le da prioridad al municipio, y existiría a partir de ella un artículo, el 115 que establecería que:

los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Los municipios administrarán libremente su hacienda, es decir, sus recursos económicos, para poder realizar sus tareas de gobierno, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender sus necesidades (Vallarta, 2002, p. 552).

De aquí se desprenden características importantes para el municipio mexicano actual, como la diferenciación entre municipio y ayuntamiento, siendo este último la figura de gobierno electa por los ciudadanos con derecho a voto; la personalidad jurídica; y la facultad para administrar sus recursos. Todo lo anterior quedó plasmado en el artículo 115 constitucional.

### **3. Diseño institucional del municipio contemporáneo**

A menudo leemos que el municipio es la célula política, administrativa y territorial del estado mexicano. Por lo que a continuación se abordan las características que lo distinguen en la

actualidad, considerando que la investigación fue concluida en el mes de agosto del año 2018.

### *3. 1. Estructura, facultad reglamentaria y funciones*

Es necesario iniciar con los elementos que conforman el municipio mexicano. De acuerdo a la Guía práctica del (la) síndico del Gobierno de San Luis Potosí, y desde el punto de vista constitucional, el municipio se encuentra integrado por cuatro elementos:

- Población: Que es el conjunto de individuos que viven dentro del territorio del municipio, mismos que están establecidos en asentamientos humanos y que integran una comunidad con su propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.
- Territorio: Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos y constituye la base material del Municipio.
- Gobierno o también llamado poder del municipio: Gobierno elegido democráticamente por el municipio, conformando con ello el conjunto de personas que administran todos los recursos del municipio.
- Marco jurídico. Finalmente, el municipio debe ser regulado en un marco jurídico que le otorgue facultades en el ámbito de su competencia (2010, pp. 8, 9).

Ahora bien, en el ámbito gubernamental el municipio mexicano tiene su regulación mínima en el artículo 115 constitucional, en las constituciones locales de cada entidad federativa y en las respectivas leyes orgánicas. A partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, el artículo 115 ha sido reformado en varias ocasiones, las razones son múltiples, y se pueden mencionar, por ejemplo: el crecimiento de la población, la demanda de mayores y mejores servicios, la inversión objetiva en proyectos que realmente tengan un impacto positivo y lo cual es más factible debido a que son estos, los habitantes de los municipios y sus subdivisiones el fin último de todo programa, otra importante razón de estas modificaciones es la búsqueda y confirmación de la soberanía, en la actualidad, su última modificación fue en el año 2016. De acuerdo a este artículo, los municipios se integran de la siguiente manera:

- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa.
- El ayuntamiento estará compuesto por un presidente municipal, un secretario del ayuntamiento, uno o varios regidores y uno o varios síndicos procuradores, según lo disponga la ley orgánica municipal del municipio que se trate (Art. 115, Frac. I).

Todos los miembros del ayuntamiento son electos por un periodo de tres años. Los demás funcionarios públicos principales y de alto nivel son designados por el presidente municipal. Según el grado de importancia del puesto podemos encontrar en primer lugar al secretario, el tesorero y el oficial mayor, y, en segundo lugar, el director de obras públicas y el jefe de la policía municipal. Cada ayuntamiento decide el número de funcionarios públicos que requiere, dependiendo de su tamaño, recursos económicos y las necesidades locales. El presidente municipal junto con los altos funcionarios del municipio designa a los demás empleados administrativos municipales de menor nivel, este personal tiende a conservar sus puestos entre una administración y la siguiente (Valencia, 2002, pp. 45-46).

Es relevante mencionar que la constitución, antes de la reforma de 2014 realizada al artículo 115 mencionaba que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa o por nombramiento o designación, no podían ser reelectos para el periodo inmediato. Puesto que como lo sostiene Mejía (2014) la reelección era señalada como antidemocrática por lo que “hablar de reelección es recordar las dictaduras como las de Santa Ana o la de Porfirio Díaz” (p.38)

No obstante, la reforma de 2014 sentó las bases para que los ciudadanos pudieran reelegir alcaldes, regidores, síndicos, diputados locales, federales y senadores por un segundo periodo (Castellanos, 2014). La reforma constitucional en materia político-electoral publicada el 10 de febrero de 2014, adiciona un párrafo a la fracción I del artículo 115 constitucional:

Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Es conveniente mencionar que previo a la reforma de 2014 la reelección municipal estaba permitida pero no en periodos consecutivos. Por lo anterior, podemos ver que la reforma permite la reelección en ayuntamientos por un periodo, por lo que, por ejemplo, un presidente municipal podrá ocupar el cargo máximo por seis años si el voto popular lo favorece.

En general, el marco jurídico del municipio mexicano es el siguiente:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Leyes reglamentarias de su propio articulado.
- Las Constituciones Locales, así como diversas leyes y reglamentos.
- Leyes Orgánicas Municipales.
- Las Bases Normativas de los Congresos Estatales.
- Las Disposiciones Administrativas de los Ayuntamientos. (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2001, p.99).

La tabla 2 muestra, clasificado por órdenes de gobierno, el marco legal del municipio mexicano.

<b>Tabla 2. Conformación del marco jurídico del municipio</b>	
En el orden federal	Por los preceptos constitucionales y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado
En el orden estatal	Por la constitución de cada estado.
En el orden municipal	Por la ley orgánica municipal, leyes, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expida cada ayuntamiento conforme con las leyes locales.
Fuente: (Reynoso y Villafuerte, 2003, p. 3)	

Dichas normas reconocen la personalidad jurídica y la facultad reglamentaria del municipio. Por personalidad jurídica se entiende que los municipios son entidades sujetas a derechos y obligaciones, y con capacidad para intervenir en todos los actos y hechos jurídicos de su competencia. Por ejemplo, el municipio puede celebrar convenios con las entidades de la federación, que están sujetos a derechos y obligaciones; realizar acuerdos con otros municipios y

estados en el ámbito de su competencia y jurisdicción, y es aquí en donde toman relevancia las relaciones intergubernamentales, que “son los vínculos de coordinación cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno” (Hernández, 2006, p. 37), y un ejemplo claro de estos es el de los municipios conurbados que llegan a acuerdos para prestar servicios sin la necesidad de duplicar inversión y trabajo como lo son agua potable, drenaje, etc.; además, puede dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observación general dentro de su respectiva jurisdicción, además de adquirir obligaciones y responsabilidades con otras instancias gubernamentales (Díaz, 2007, p. 231).

Por lo tanto, podemos ver que el municipio posee la capacidad para resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a su comunidad, y el producto inmediato de la personalidad jurídica es la facultad reglamentaria (Reynoso y Villafuerte, 2003, p. 10). Sin embargo, es importante aclarar que, para el caso mexicano, a pesar de contar con una personalidad jurídica que lo respalda para hacer frente a los problemas de diferente índole que se presente, como los mencionados con anterioridad, a decir verdad, es casi imprescindible el respaldo del gobierno estatal por el predominio del centralismo y de anti valores de la democracia mexicana como la sumisión, la lealtad y las aspiraciones a ascensos de los políticos municipales.

La función primordial, aunque no la única de la administración municipal es la prestación de servicios para la comunidad. En términos generales se puede decir que son los siguientes:

- Facultad de iniciativa de leyes ante la legislatura local; y para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus perspectivas jurisdiccionales.
- Manejar libremente su hacienda y su patrimonio.
- Administrar los bienes del dominio público y privado del municipio.
- Organizar la administración y los servicios municipales.

- Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la Federación, como los estatales; por ejemplo, elecciones, censos, servicio militar nacional, materia de trabajo, sanitaria, educativa, etc.
- Acción cívica: fomentar el espíritu cívico y de solidaridad entre sus habitantes.
- Obras públicas municipales: construcción de toda clase de obras públicas municipales.
- Procurar el cumplimiento de los reglamentos de policía y buen gobierno (Acosta, 1999, pp. 726-727).

Por su parte la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán supatrimonio conforme a la ley. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- Agua potable y alcantarillado
- Alumbrado público
- Limpia
- Mercados y centrales de abasto
- Panteones
- Rastro
- Calles, parques y jardines
- Seguridad pública y tránsito y
- Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (Art. 115, Frac. III).

Sin embargo, con base en lo señalado en el capítulo teórico de esta investigación, podemos decir que para alcanzar el desarrollo el municipio requiere más que funciones básicas:

desarrollo es algo más que ajuste, es algo más que presupuestosequilibrados y gestión fiscal; es algo más que educación y salud; es algo más que soluciones tecnocráticas. El desarrollo consiste en aplicar políticas macroeconómicas acertadas, es cierto, pero también consiste en construir carreteras, potenciar a las personas, redactar leyes, reconocerla contribución de la mujer, eliminar la corrupción, educar a las niñas (...) el desarrollo consiste en integrar todos los componentes, reunirlos y armonizarlos (Sagastizabal, 2007, p. 37).

En lo que respecta al ayuntamiento, podemos decir que es el cuerpo de representación popular que ejerce el poder municipal. De acuerdo con la Constitución Mexicana, en su artículo 115, el municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia en el cual no admite más control y autoridad que la de su ayuntamiento (CPEUM, 2017).

Por su parte, el artículo 133 de la Constitución de Quintana Roo afirma que el Ayuntamiento actuará de manera “exclusiva” en los ámbitos de su competencia, regulado por las leyes y cuidando el interés de la población (2018, p. 120). Por eso es la personalidad jurídica que lo hace "ser sujeto de derechos y obligaciones ante tribunales e instituciones por lo cual puede, en determinado momento puede, gestionar y obtener créditos y asesoría técnica" (INAFED, 2004, p. 5). Otra función del ayuntamiento ocurre cuando se reúne el cabildo, que es un cuerpo colegiado que toma las decisiones del gobierno municipal, en el que se someten a voto toda las políticas, planes, programas y presupuestos del gobierno municipal, sus miembros electos tienen derecho a voto, pero en caso de empate es el presidente municipal quien tiene el voto decisivo (INAFED, 2004, pp. 3-5).

Continuando, el presidente municipal ejerce el poder ejecutivo del municipio, además es quien actúa como representante legal y administrativo del ayuntamiento, junto con su cuerpo administrativo tiene funciones de ejecución (Acosta, 1999 p.727). El presidente municipal tiene la facultad de iniciar disposiciones reglamentarias ante el ayuntamiento; así como presidir y dirigir las sesiones del cabildo para representar al municipio, posee voto de calidad en las votaciones del cabildo y administra el gobierno en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes y de los acuerdos del ayuntamiento (Acosta, 1999, pp. 727-728).

En términos generales, las facultades y obligaciones del presidente municipal de acuerdo

Con lo que establecen las leyes orgánicas municipales son las siguientes:

- Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la administración pública municipal que se creen por acuerdo del ayuntamiento
- Cumplir y hacer cumplir en el municipio las leyes, los reglamentos y las relaciones del ayuntamiento con los poderes del estado y de la Federación, así como con otros ayuntamientos de la entidad.
- Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo.
- Ordenar a la población en sesión pública y solemne del ayuntamiento. la cual debe celebrarse al final de cada año, sobre el estado que guarda la administración y el avance del plan y de los programas municipales durante ese año.
- Proponer al ayuntamiento las comisiones en que deben integrarse los regidores y el (los) síndico(s) municipal(es).
- Presentar a la consideración del ayuntamiento para su aprobación, las propuestas de nombramientos y remociones del secretario del ayuntamiento y del tesorero municipal.
- Conducir la elaboración y el desarrollo del plan municipal, los programas de desarrollo urbano, los programas anuales de obras y servicios públicos, y vigilar el cumplimiento de las acciones que le correspondan a cada una de las dependencias de la administración municipal.
- Promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal.

- Celebrar todos los actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención del desarrollo urbano y de los servicios públicos municipales.
- Informar durante las sesiones ordinarias del ayuntamiento, sobre el estado de la administración municipal y el avance de sus programas.
- Promover la formación de los organismos municipales de planeación y presidir sus reuniones de trabajo.
- Vigilar la correcta administración del patrimonio municipal.
- Disponer el nombramiento de los funcionarios del municipio que le corresponden, de conformidad a las disposiciones reglamentarias que emita el ayuntamiento (Instituto de Desarrollo Municipal, 2003, pp.17-18).

Por su parte, los regidores coadyuvan en la administración de la comunidad municipal y son los representantes de la sociedad. Cada municipio tiene un número determinado de regidores de acuerdo con las leyes orgánicas de cada estado. Entre las atribuciones de los regidores se encuentran las de:

- Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.
- Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento e informar con la periodicidad requerida sobre las gestiones realizadas.
- Promover la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- Sujetarse a los acuerdos que tome el ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.

- Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones y aportar información sobre los temas y asuntos a tratar, esto permite decidir más conscientemente.
- Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el ayuntamiento.
- Estar informado del estado financiero y patrimonial del municipio y de la situación en general del ayuntamiento, teniendo acceso a la información respectiva.
- Además de las demás que señalen en la Ley, en reglamentos municipales y en los acuerdos del ayuntamiento (Ávalos, 2002, p. 143).

En lo que respecta a los síndicos, sus atribuciones son parecidas a las de los regidores, aunque hay que verlo como el representante jurídico del municipio, y quien vigila que las cuentas se manejen adecuadamente; atiende asuntos laborales, etc. Sus atribuciones son:

- Representar al Municipio en los contratos que celebre y en todo acto en que sea indispensable su intervención, ajustándose a las órdenes e instrucciones que en cada caso reciba del Ayuntamiento.
- Representar al Municipio en todas las controversias o litigios en que este sea parte, sin perjuicio de la facultad que tiene el Ayuntamiento para designar apoderados o procuradores especiales.
- Vigilar que la recaudación de los impuestos y la aplicación de los gastos se hagan cumpliendo los requisitos legales y conforme a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos respectivos.
- Conocer de las condonaciones o reducciones de créditos fiscales que autoricen el Presidente Municipal y la Tesorería.
- Revisar e informar al Presidente Municipal la situación de los rezagos fiscales para que estos sean liquidados y cobrados.

- Dar cuenta al Presidente Municipal, sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos que manejen fondos públicos.
- Hacer del conocimiento del Ayuntamiento, respecto a los manejos de la Hacienda y el Patrimonio Municipal.
- Promover la regularización de la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los bienes inmuebles del Municipio, procurando que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control y vigilancia.
- Revisar y, en el caso de estar de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos de la cuenta pública de gasto anual del municipio y los estados financieros.
- Vigilar que se presente al congreso del estado, en tiempo y forma, la cuenta pública de gasto anual aprobada por el Ayuntamiento.
- Vigilar que los servidores públicos municipales que señala la Ley de Responsabilidades, presenten oportunamente la declaración de su situación patrimonial al tomar posesión del cargo, anualmente y al concluir su ejercicio.
- Las demás que establezcan las Constituciones Federal, Estatal y demás Ordenamientos y Reglamentos Municipales. (Sánchez, 2008, pp. 9, 10).

### *3.2. Las unidades territoriales menores*

Cabe mencionar que los municipios se subdividen en unidades administrativas de menor tamaño. La lógica de mantener estas unidades menores tiene que ver, al menos en la formalidad, con mejorar la administración y atención de demandas con un nivel de gobierno aún más cercano a las pequeñas comunidades. En lo que se refiere a las unidades administrativas menores, la Constitución Política Mexicana les otorga autonomía a los municipios para administrar eficientemente su territorio y, para lograr dicha administración los ayuntamientos pueden

“aprobar (...) disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal” (Art. 115, Frac. II). De igual forma la CPEUM menciona que “los municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal” (Art. 115, Frac. V).

Para hacer más eficiente la administración municipal, y bajo el marco jurídico ya mencionado, se han creado autoridades municipales auxiliares, que son los representantes de las comunidades y dependen del ayuntamiento, pues es quien les delega la autoridad a través ciertas funciones y atribuciones. La autoridad que se delega tiene un espacio territorial marcado con límites por decreto de la ley, tiene su respectivo reglamento y esa jurisdicción que se le es transferida no debe ser rebasada, y son encabezados por un titular electo democráticamente por los miembros de la comunidad (Cerdea, 2008, p.28).

De acuerdo con Polo (2012), las autoridades auxiliares municipales:

Pueden concebirse como instituciones público-sociales de carácter territorial y esa particularidad no es una situación derivada de la visión y de los arreglos formales de cada legislatura sino también de la práctica de su doble carácter representativo porque representan a la comunidad o circunscripción territorial en que se divide el municipio y son gestores del bienestar de la colectividad, además representan territorialmente al ayuntamiento y son partícipes en el ejercicio del poder local (p. 127).

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

- Delegados,
- Subdelegados,
- Jefes de Sector o Sección, y
- Jefes de Manzana (Cerdea, 2008, p. 26)

Por su parte Moreno (2001) señala que “las autoridades auxiliares municipales tienen un conjunto de facultades que configuran verdaderos órganos administrativos, que hacen que (...) se constituyan en auténticos auxiliares ejecutivos de los presidentes municipales, más que de los ayuntamientos en sentido estricto” (p. 141). Entre estas facultades podemos señalar:

- Representar al ayuntamiento en la comunidad o demarcación territorial;
- Representar a la comunidad o circunscripción de su competencia ante el ayuntamiento y otras autoridades estatales y federales;
- Vigilar y coadyuvar al cumplimiento de los ordenamientos federales, estatales y municipales;
- Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento y los mandatos del presidente municipal;
- Mantener el orden público, la paz social y la tranquilidad de los vecinos del lugar;
- Informar al presidente municipal de los asuntos relacionados con su cargo;
- Actuar como conciliadoras en los conflictos vecinales;
- Promover y coordinar la participación ciudadana en la solución de asuntos comunitarios de carácter colectivo;
- Gestionar ante las instancias del gobierno municipal la solución a los problemas y necesidades de la comunidad, y
- Participar en la introducción, ampliación y vigilancia de los servicios públicos (Polo, 2012, p. 151).

Al mismo tiempo de representar a su comunidad, las autoridades municipales auxiliares tienen la obligación de gestionar ante el gobierno municipal la adquisición o mejoramiento de servicios de salud y de los servicios públicos, como la prestación del servicio de agua potable no municipalizada, la vigilancia y mejoramiento de panteones, apertura y rehabilitación de caminos, calles, vigilancia del alumbrado público y otros. También su función política les obliga a suministrar la acción del gobierno municipal en la comunidad o circunscripción territorial

sub/municipal, para generar ambientes propicios a la participación ciudadana y consecuentemente la implementación de programas (Cerdeña, 2008, pp. 95-96).

Un ejemplo de la aplicación de dichos auxiliares administrativos lo podemos encontrar en las delegaciones municipales, que de acuerdo con la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, en su capítulo segundo, que habla sobre la división administrativa, en el artículo 31, menciona el concepto de delegación, que “es un órgano desconcentrado de la administración pública municipal que estará a cargo de un delegado y tendrá como función el desempeño de las tareas administrativas que el ayuntamiento les encomiende y de acuerdo a la ley de los municipios” (Ley de los municipios del Estado de Quintana Roo, 2004).

Al ser un órgano desconcentrado, las delegaciones municipales, solo fungen como auxiliares de la administración municipal, pues el municipio le transfiere potestades para la toma de decisiones, para que con ello puedan desahogar la carga de tareas administrativas del gobierno municipal y así poder contribuir a una rápida y eficaz actuación en los asuntos administrativos; todo esto sin perder el calificativo de entidades subordinadas al ente municipal. Y es que en este caso, el municipio quien es la “autoridad política investida de ciertos poderes transfiere el ejercicio de los mismos en su totalidad o en parte, a otra autoridad” como lo son las delegaciones municipales o dicho más acertadamente al delegado de dicha comunidad; y a consecuencia de esto es que “los poderes del delegado son precisamente aquellos que pertenecían al delegante (municipio), y los actos realizados en virtud de la delegación tienen la misma naturaleza jurídica que si los hubiera realizado el propio delegante” (Polo, 2012, p. 127).

Y es que el término desconcentrado le da la pauta al subordinado para recibir la autoridad, derechos y también obligaciones para que los ejerza bajo determinadas normas de supervisión y posteriormente debe informar de los resultados de su ejercicio a quien le delegó la autoridad. En principio, la autoridad pertenece a la administración municipal, para que sea ejercida por ella misma, sin embargo, y como ya se mencionó con anterioridad para poder cumplir con mayor eficiencia y eficacia, es necesario delegar determinadas funciones a los delegados municipales que fungen como autoridades auxiliares municipales en las comunidades.

Es por ello que los “auxiliares” toman determinadas decisiones derivadas de las “obligaciones,” que les concede el ordenamiento jurídico correspondiente; por consecuencia se subordinan al municipio y carecen de personalidad jurídica para contraer responsabilidades con terceros, tales como créditos privados o públicos; adolecen de un presupuesto para gastos de

administración o realización de obras públicas; por lo tanto, no están facultados para crear su reglamento interno con el cual pudieran controlar su propia administración. En cambio, ayudan con la carga de trabajo central del ayuntamiento, mejorando la eficiencia de la administración municipal (Cerdeña, 2008, pp.30-31).

Por lo anterior, se verá en el capítulo siguiente cómo es que las delegaciones municipales en Othón P. Blanco, Quintana Roo pueden o no influir en el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática de la comunidad. En este caso se abordan las delegaciones Subteniente López, Luis Echeverría Álvarez y Carlos A. Madrazo, analizadas bajo el esquema que se presenta en el modelo de análisis de la Tabla 1 de esta investigación.



## **CAPÍTULO III. ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS DELEGACIONES MUNICIPALES EN OTHÓN P. BLANCO, QUINTANA ROO**

Este capítulo analiza el funcionamiento de Subteniente López, Luis Echeverría Álvarez y Carlos A. Madrazo, unidades administrativas menores pertenecientes al municipio de Othón P. Blanco. El capítulo está compuesto de tres apartados, el primero proporciona información sobre la historia, el territorio y la actividad económica de las delegaciones mencionadas. El segundo describe el marco normativo de las delegaciones municipales en Othón P. Blanco. Finalmente, el tercero presenta los resultados del modelo creado para verificar si actualmente las delegaciones municipales pueden promover la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano.

Cabe mencionar que la información pública disponible sobre las delegaciones municipales es escasa, por lo que además de documentos oficiales proporcionados por el ayuntamiento de Othón P. Blanco o alojada en la página oficial de la administración municipal, fueron realizadas entrevistas a informantes clave para ahondar en el conocimiento sobre los casos de estudio. Los entrevistados fueron: un trabajador de la Coordinación de Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones de Othón P. Blanco, Paulino Poot, prácticamente la única persona que conserva información documental y en su memoria sobre las delegaciones y alcaldías del municipio; así como los delegados Jonan Utrera Vergara, Martha Oneyda Gorocica Martínez y Matilde Salazar Estupiñan, de Carlos A. Madrazo, Subteniente López y Luis Echeverría Álvarez, respectivamente. Asimismo, fue solicitada información pública directamente a las delegaciones y a través del sistema INFOMEX, de la plataforma nacional de transparencia.

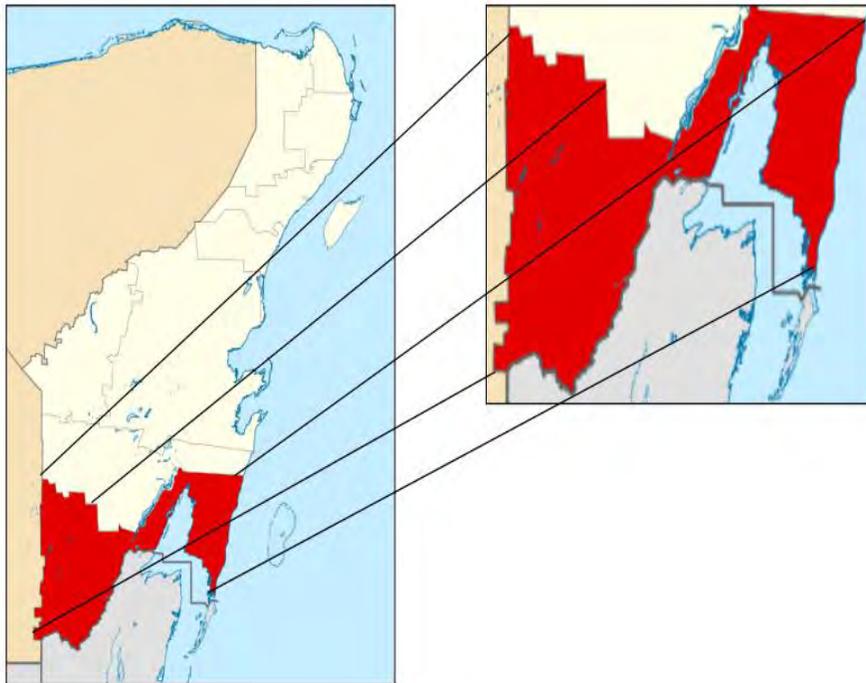
### **1. Breve reseña histórica de las delegaciones de estudio**

De acuerdo con el INAFED (2010), Quintana Roo se localiza en la Península de Yucatán, en el sureste de México, con las coordenadas geográficas extremas al norte 21° 35', al sur 17° 49' de

latitud norte; al este 86° 42', al oeste 89° 25' de longitud oeste. Colinda al norte con Yucatán y con el Golfo de México; al este con el Mar Caribe; al sur con la Bahía de Chetumal, Belice y Guatemala; al oeste con Campeche y Yucatán (párr. 1-2). Tiene once municipios: Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, Othón P. Blanco, Benito Juárez, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Solidaridad, Tulum, Bacalar y Puerto Morelos (INEGI, 2016, p. 5). Su extensión territorial es de 2.3% del territorio nacional, ubicándolo en el lugar diecinueve del país después de Sinaloa y antes de Yucatán (INEGI, 2016, p. 4). En cuanto a población ocupar el lugar veintiséis, con 1, 501, 562 habitantes, según censos del año 2015 (INEGI, 2016, p. 12).

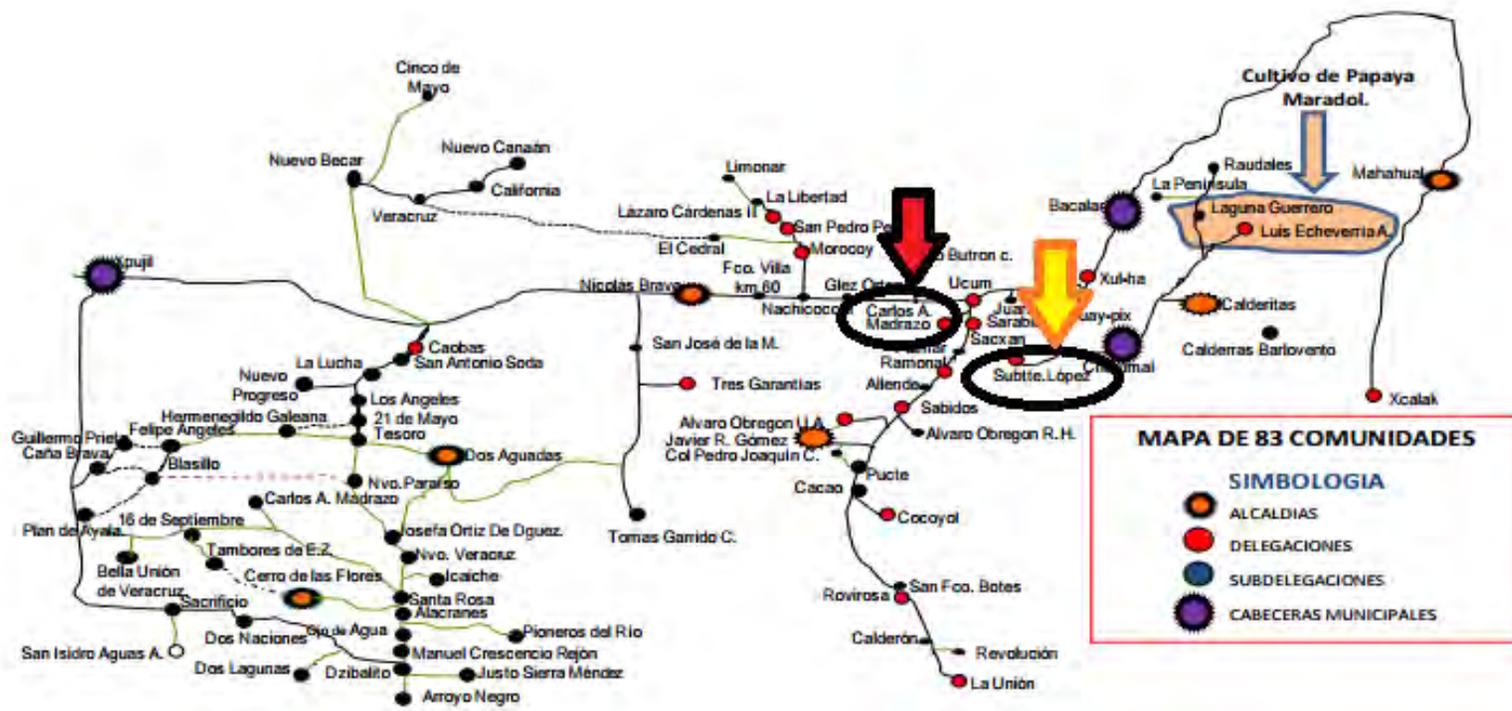
Las localidades a abordar en este trabajo pertenecen al municipio Othón P. Blanco, en el sur del estado de Quintana Roo, entre las coordenadas extremas 19° 19' y 17° 50' latitud norte y a los 87° 15' y 89° 25' longitud oeste. El municipio tiene una extensión territorial de 18, 760 km<sup>2</sup>, por lo que es el más extenso de la entidad. Colinda al norte con los municipios Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos, al este con el Mar Caribe, al sur con Belice y Guatemala y al oeste con Campeche (INAFED, 2010, párr. 1-2).

**Figura 2. Localización del municipio Othón P. Blanco en el estado de Quintana Roo**



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Othón P. Blanco, 2013-2016.

Figura 3. Ubicación de las delegaciones en el municipio Othón P. Blanco, Quintana Roo



Fuente: Plan de desarrollo municipal de Othón P. Blanco 2013-2016.

## *1.1. Subteniente López*

La localidad de Subteniente López está catalogada como un área urbana, se localiza en el municipio Othón P. Blanco, del Estado de Quintana Roo, y es el cruce fronterizo con Belice (PDUM, s/f, p. 105). Se ubica en las coordenadas: longitud 88.393056 y latitud 18.493611, con una mediana altura de 10 metros sobre el nivel del mar (Nuestro México, s/f, párr. 1-2).

Con base a la información proporcionada en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018, en Subteniente López hay 1915 habitantes, de los cuales 971 son hombres y 944 son mujeres, esto correspondiente al año 2010 (p. 43). Del total de la población 32.58% son foráneos y el 5.59% es analfabeta (Pueblos América, s/f, párr. 2).

Hacia 1935, con una dotación de tierras nacionales el poblado alcanzaría la extensión de 1 150 hectáreas, con el nombre original de Santa Elena, en la entonces delegación Payo Obispo, hoy municipio Othón P. Blanco, en el Territorio Federal de Quintana Roo (Diario Oficial de la Federación, Sección Segunda, 11 de octubre de 1935, p. 12). Información del Diario Oficial permite comprender que desde 1930 existía Santa Elena, pero no brinda datos sobre su fundación. El Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Othón P. Blanco (s/f), menciona que como parte de las festividades de Othón P. Blanco la comunidad de Subteniente López celebra su aniversario el 23 de agosto (p. 141), aunque no proporciona el año. Sin embargo, Arriaga (2013) señala que con la instalación del poblado Payo Obispo en 1898, hoy Chetumal, éste era uno más de los pequeños asentamientos, como Santa Elena y Calderitas (p. 79).

Como parte de su historia, el señor Paulino Poot, de la Coordinación de Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones de Othón P. Blanco afirma que la localidad es de Subteniente López originalmente fue un pueblo antiguo, haciendo referencia al 30 de julio de 1847 cuando al iniciar la Guerra de Castas, la gente de la zona maya decide huir de dicha guerra y de esta forma llega a Santa Elena, nombre original del ejido. A parte de ellos, llegaron familias provenientes de Corozal y Honduras, siendo todos ellos los primeros fundadores de la comunidad (Entrevista con Paulino Poot, 15 de Mayo de 2017).

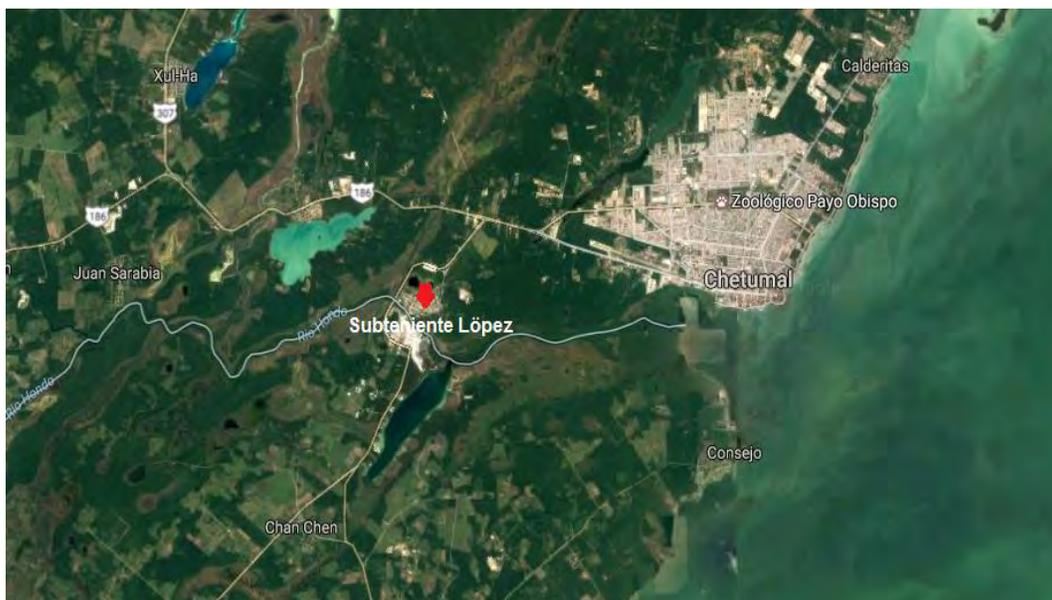
De igual forma, comenta que el gobernador del entonces Territorio Federal de Quintana Roo decide cambiar el nombre de algunos ejidos, principalmente enfocado a aquellos nombres de santos, y extranjeros por lo que Santa Elena se convierte en la comunidad de Subteniente López.

Esta información coincide con Careaga e Higuera (2010), quienes señalan que en diciembre de 1936 varias poblaciones de Quintana Roo cambian de nombre, quedando atrás las denominaciones de santos (p. 19).

La localidad de Subteniente López, llega a tomar gran fuerza económica en aquellos tiempos, debido al cultivo de maíz, la explotación de madera (caoba, cedro, palo de tinto) y la extracción del chicle, el cual era exportado al extranjero. Por otra parte, en cuanto a sus medios de transporte existían cuatro barcos que transitaban por el Río Hondo y servían para el desarrollo de sus actividades económicas (Entrevista con Paulino Poot, 15 de mayo de 2017). Actualmente la comunidad cuenta con servicio telefónico, servicio de taxis, servicios de autobús, calles pavimentadas, construcciones, parques, domos, campos deportivos, instituciones educativas de nivel preescolar hasta bachillerato, entre otros bienes y servicios.

En lo referente a su actividad económica Subteniente López trabaja la agricultura, ganadería, áreas turísticas como balnearios y comercio, este último representa las máximas ganancias para la comunidad (Entrevista con Paulino Poot, 15 de Mayo de 2017). Asimismo, el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2016 añade el maíz para autoconsumo y siembra de coco (pp. 12-13)

**Figura 4. Ubicación de la delegación Subteniente López**



Fuente: Elaboración propia a partir de Google Maps.

## *1.2. Luis Echeverría Álvarez*

La comunidad de Luis Echeverría Álvarez, se encuentra ubicado dentro del ejido Calderitas, específicamente a 21 km de la ciudad de Chetumal, en un trayecto de veinte minutos por vía terrestre. Su localización es la siguiente: colinda al norte con el ejido de Laguna Guerrero, al sur con el ejido Calderitas, al oriente con el Mar caribe, y al poniente con el ejido Chetumal-Santa Elena (Poot, 2015, p. 1).

De acuerdo con las estadísticas del año 2010, en la localidad había 899 habitantes, 461 hombres y 438 mujeres (PMD 2016-2018, p. 42). Del total de la población, 44. 27% proviene de afuera del estado de Quintana Roo, el 7.90% es analfabeta y el 35. 26% de la población mayor de 12 años está laboralmente ocupada (Pueblos América, s/f. párr. 2-4).

Nace con el decreto de creación del ejido Calderitas, el 2 de febrero de 1929. Para estas fechas Emilio Portes Gil, mediante resolución presidencial, dota al ejido con 21 000 00 00 hectáreas. Ya con la llegada del presidente de la república Luis Echeverría Álvarez, se presentó su nuevo plan de trabajo, entonces Quintana Roo dejaría de ser territorio federal y se convertiría en el estado libre y soberano que es en la actualidad (Poot, 2015, p. 1). Como dato relevante dicha comunidad lleva ese nombre en honor al presidente Luis Echeverría Álvarez y su interés por crear los Nuevos Centros de Población Ejidal.

Con Echeverría se crearon 15 Nuevos Centros de Población Ejidal, quedando ubicado sobre el camino maderero-costero que conducía a Laguna Guerrero. Posteriormente, en la localidad se procedió a desmontar 101 hectáreas de selva para la ubicación de los terrenos, se implementa un programa especial para los campesinos puesto que las tierras no eran aptas para mecanizar, por lo que se decide implementar el cultivo del cocotero para la producción de copra (Poot, 2015, p. 2). Además, se implementó un programa ganadero a través del Programa Nacional de Desmontes con apoyos federales, a través del Banco de Crédito Ejidal, y se trabajó con la horticultura al trazarse los terrenos o solares, y se desarrolló una desaladora de agua para el consumo humano, que posteriormente se cambió por la introducción de agua potable (Poot, 2015, p. 2).

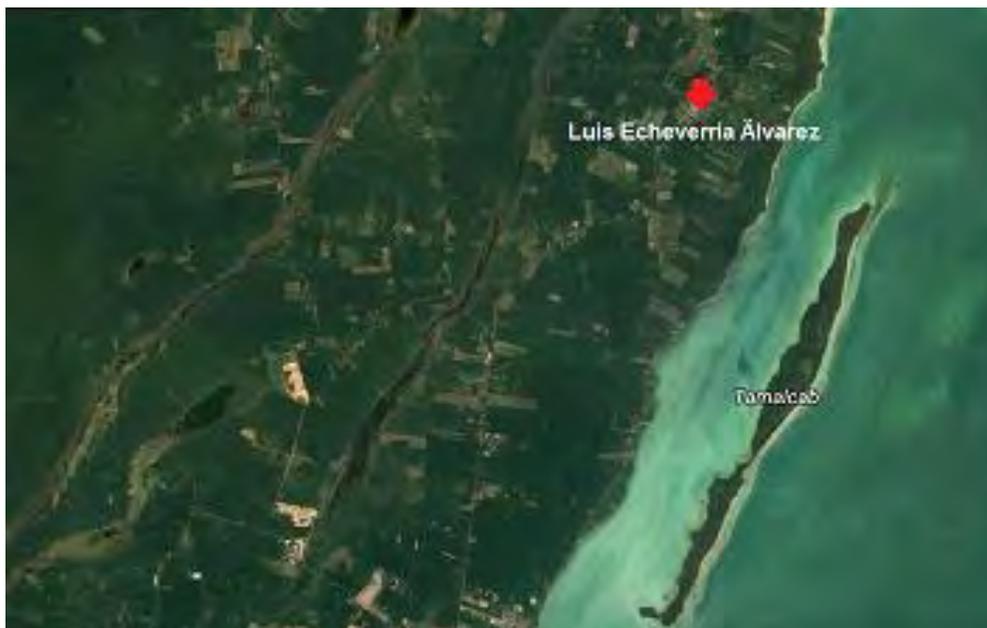
Actualmente la localidad cuenta con las siguientes obras y servicios:

- Infraestructura educativa. Preescolar, primaria y secundaria.

- Infraestructura deportiva. Cancha deportiva y campo de fútbol.
- Infraestructura social. Domo de usos múltiples, parque, refugio anticiclónico, casa social ejidal.
- Servicios. Agua potable, tanque elevado, energía eléctrica, alumbrado público, telefonía, transporte, calles pavimentadas y de terracería y panteón municipal.
- Áreas turísticas. Punta Lagarto, Costa Azul, Río chilero, Laguna Chan-ká (Poot, 2015, p. 3).

El Plan de Desarrollo Municipal 2013-2016 establece que los cultivos que sobresalen en la zona son: maíz para autoconsumo y siembra de coco, frijol Jamapa para autoconsumo y papaya Maradol, además de consumir estos productos, los habitantes de esta comunidad los utilizan para comercializar, lo cual hace que la principal actividad económica de este poblado sea la agricultura (Poot, 2015, pp. 12-17).

**Figura 5. Ubicación de la delegación Luis Echeverría Álvarez**



Fuente: Elaboración propia a partir de Google Maps.

### 1.3. Carlos A. Madrazo

Siguiendo con el último caso de estudio, la Delegación Municipal de Carlos A. Madrazo es catalogado por la *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México*, en su apartado correspondiente al Estado de Quintana Roo, como unas de las principales localidades del municipio de Othón P. Blanco junto con Subteniente López.

Carlos A. Madrazo está situado en el municipio de Othón P. Blanco a 26 metros de altitud. La localidad tenía 1 825 habitantes, 901 hombres y 924 mujeres (PDM 2016-2018, p. 41). Del total de la población, 46. 85% proviene de otro estado, 5. 21% es analfabeta y 32. 60% de la población mayor de doce años está ocupada laboralmente (Pueblos América, s/f. párr. 2,4).

Poot (2015) y Pech (2013) sostienen que la comunidad fue fundada en 1975, por el entonces gobernador del territorio de Quintana Roo, David Gustavo Gutiérrez Ruiz, durante la presidencia de Luis Echeverría Álvarez, al retomar el programa de colonización que implementara inicialmente el presidente Adolfo López Mateos en la década de 1950 (Mendoza, 2004, p. 266 y Poot, 2015). Como mencionaba Poot (2015) con anterioridad, se trataba de crear NCPE, para proceder a terminar con el reparto de tierras, y acceder de esta forma a la creación del estado libre y soberano de Quintana Roo.

Por su parte Mendoza (2004) señala que para lograr atraer a más campesinos a Quintana Roo se hizo una campaña a través de la prensa y la radio, señalando los siguientes beneficios de llegar al Territorio Federal de Quintana Roo:

- Los gastos de traslado del colono y de su familia.
- Entrega de 10 hectáreas de tierras de riego (8 para cultivo y 2 para huertos familiares)
- O en su caso entrega de 50 hectáreas para uso temporal (20 para cultivo y 30 de uso común, entre ellos ganadería)
- La tierra para darles a los campesinos estaría desmontada, y se darían créditos agrícolas y ganaderos para su uso.
- Construcción de viviendas, donde el gobierno asumiría los gastos de la construcción total de la vivienda.

- Cada poblador recibiría de 25 pesos diarios y una despensa a cambio de su mano de obra (p. 272).

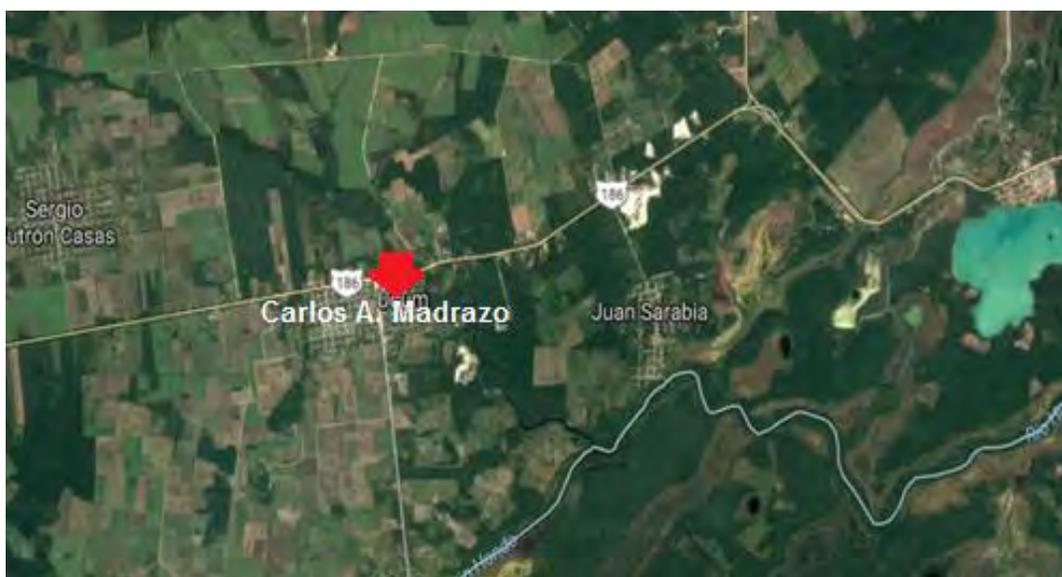
Mendoza (2004) y Poot (2015) coinciden en que estas iniciativas lograron la distribución territorial de Quintana Roo, quedando de la siguiente forma: al norte del territorio federal se ubicó Alfredo V. Bonfil; al sureste, en la delegación de Payo Obispo, se ubicó la población de José N. Rovirosa; en los márgenes del Río Hondo, San Francisco Botes; al oriente de esta misma, la delegación de Luis Echeverría Álvarez; en los márgenes del Caribe, el ejido Calderitas; al poniente, entre la carretera Chetumal-Escárcega, se ubicó a Sergio Butrón Casas; y a 26 km de Chetumal se ubicó a Carlos Alberto Madrazo; entre las carreteras de Chetumal-Escárcega y Ucum, la Unión y el ejido Sac-xan.

Para el año 1975, el gobierno federal anunció que 50 000 colonos de la Comarca Lagunera (Jalisco, Veracruz, Durango y Coahuila) serían trasladados a Campeche y Quintana Roo (Mendoza, 2004, p. 273). Es así como llegaron los primeros pobladores a la comunidad de Carlos Alberto Madrazo, encabezado por el Bulmaro Padilla Magaña y el extinto Ignacio García, Quirino García y otros líderes (Poot, 2015, p. 2).

Ahora bien, con base en la información proporcionada por Paulino Poot en una entrevista, el nombre de la localidad Carlos Alberto Madrazo, mejor conocido como Carlos A. Madrazo, inicialmente fue “Nueva Laguna”, después se denominó Nuevo Centro de Población Ejidal “Emiliano Zapata”, hasta que se decidió poner el nombre de Carlos Alberto Madrazo en honor al reconocido político mexicano, muerto el 4 de junio de 1969 en un accidente aéreo (Entrevista con Paulino Poot, 15 de mayo de 2017). Actualmente Carlos A. Madrazo cuenta con energía eléctrica, drenaje, telefonía, parques y domos deportivos, mini empresas; obras productivas; y planteles educativos de nivel, primaria, telesecundaria y un Colegio de Bachilleres que alberga a los estudiantes de las localidades aledañas, entre otros servicios y obras.

En el análisis realizado en el Plan de Desarrollo Municipal, indica que las actividades económicas de cultivo son: siembra de maíz para autoconsumo y caña de azúcar (pp. 11, 12). Es indispensable mencionar que, económicamente, el eje carretero que va desde Carlos A. Madrazo, hasta la localidad de la Unión es un buen vínculo para conectar a la zona cañera con las demás localidades del Río Hondo (PDU, s/f, p. 93). Por su parte el INAFED (s/f) señala que las actividades predominantes en Carlos A. Madrazo son la cría y engorda de cerdos.

**Figura 6. Ubicación de la delegación Carlos A. Madrazo**



Fuente: Elaboración propia a partir de Google Maps.

## **2. Marco normativo de las delegaciones municipales de Othón P. Blanco**

Después de dar un panorama general histórico de las delegaciones municipales Subteniente López, Luis Echeverría Álvarez y Carlos A. Madrazo se debe abordar el marco legal y normativo para su funcionamiento. Estas comunidades se rigen por la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, el Reglamento del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco, y el Reglamento para la Elección y Funcionamiento de las Alcaldías y Elección de Delegados del Municipio de Othón P. Blanco, mismos que se describirán a continuación.

La Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, que data de 2014, establece en su artículo 31 que:

las ciudades, villas o pueblos que no sean Cabeceras ni Alcaldías municipales, se establecerá una Delegación, que es un órgano desconcentrado de la Administración Pública Municipal, el cual estará a cargo de un Delegado y tendrá como función el desempeño de las tareas administrativas encomendadas por el Ayuntamiento de

acuerdo a la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, los Reglamentos, Acuerdos y disposiciones que de ella emanen

Por su parte, el artículo 34, indica que los Delegados y Subdelegados municipales serán designados por el Presidente Municipal o con base en los lineamientos para la elección de las Alcaldías mencionadas en el artículo 25 de esta ley. Es por ello que el artículo 35 establece las siguientes facultades y obligaciones del Delegado o Subdelegado Municipal:

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales dentro de la esfera de su competencia.
- Ejecutar las resoluciones del Ayuntamiento en su circunscripción territorial.
- Informar al Presidente Municipal de todos los asuntos relacionados con su cargo.
- Vigilar el orden público.
- Actuar como Oficial del Registro Civil, en los casos, forma y términos que la ley establece.
- Promover el establecimiento de servicios públicos.
- Elaborar el censo de los contribuyentes de su circunscripción, y actuar como auxiliares de la Hacienda Municipal previa aprobación del Ayuntamiento.
- Inscribir a los ciudadanos en el Registro Civil, en el cual manifestarán sus propiedades, industrias, profesión u ocupación y hacerlo del conocimiento del Presidente Municipal.
- Actuar como conciliador en los conflictos que se le presenten.
- Auxiliar a las autoridades federales del Estado y del Municipio en el desempeño de sus atribuciones.
- Colaborar en las campañas de alfabetización, de limpieza e higiene y de conservación de los caminos de su centro de población.

- Procurar todo aquello que tienda a realizar el bienestar de la comunidad, y
- Las demás que le señale el reglamento interior o los acuerdos del Ayuntamiento.

Mientras tanto, el Reglamento del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco, publicado en el año 2005 y reformado por última vez en el año 2011, manifiesta en su artículo 1 que dicho reglamento posee las normas básicas, para la integración y organización del territorio, la población, el Gobierno y la Administración Pública Municipal, y de esta forma se logre un mejor funcionamiento de los servicios públicos que garanticen el bien común. Asimismo, en su artículo 12 establece que, para lograr, el cumplimiento de sus funciones políticas y administrativas, el municipio se divide en: cabecera municipal, alcaldías, delegaciones y subdelegaciones. Destacando en su artículo 35 que el Ayuntamiento contará con autoridades auxiliares municipales (alcaldes, delegados, y subdelegados) para asuntos específicos de la administración municipal.

Es así como el Reglamento para la Elección y Funcionamiento de las Alcaldías y Elección de Delegados del Municipio de Othón P. Blanco, (2011) establece en su artículo 1 las bases necesarias para la elección y funcionamiento de los Integrantes de las Alcaldías y elección de los Delegados del Municipio de Othón P. Blanco, en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

A su vez, el artículo 2 de este reglamento sustenta que las delegaciones municipales dependerán administrativamente de las decisiones del presidente municipal, y tendrán facultades que les señale el ayuntamiento. Más afondo, en su artículo 3 afirma que las Delegaciones Municipales estarán a cargo de un delegado y personal administrativo autorizado por el Ayuntamiento de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

El artículo 4 del Reglamento para la Elección y Funcionamiento de las Alcaldías y Elección de Delegados del Municipio de Othón P. Blanco señala que los integrantes de las alcaldías y los delegados municipales durarán en sus funciones el mismo período que fue electo el ayuntamiento, debiendo permanecer en sus cargos hasta que entren en funciones los nuevos miembros electos. Su artículo 5 indica que los integrantes de las alcaldías y los delegados municipales, serán electos mediante el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, de los ciudadanos que residan dentro de la circunscripción territorial de la alcaldía

y la delegación municipal respectiva, para lo cual el presidente municipal deberá expedir una convocatoria.

El título séptimo del Reglamento para la Elección y Funcionamiento de las Alcaldías y Elección de Delegados del Municipio de Othón P. Blanco, referente a las funciones de los delegados municipales, señala en el artículo 64:

El Delegado Municipal tendrá a su cargo la representación legal de la Delegación, dependerá administrativamente del Presidente Municipal y ejercerán las facultades y atribuciones que les confiera el Ayuntamiento, conforme a la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, el presente reglamento y demás disposiciones de carácter administrativo que emita el Presidente Municipal, en el ámbito territorial que le sea asignado y contarán con el personal y presupuesto que el propio Ayuntamiento le señale.

El artículo 65 del reglamento en cuestión manifiesta que los Delegados Municipales en los términos que marca la Ley de Municipios del Estado de Quintana Roo:

tendrán las facultades y obligaciones contenidas en el artículo 35 de la propia Ley, las previstas en el presente Reglamento, las que le confiera el Honorable Ayuntamiento de Othón P. Blanco y las demás contenidas en las disposiciones de carácter administrativo que emita el Presidente Municipal.

En cuanto al artículo 66, el reglamento señala que el delegado municipal será el responsable de los asuntos administrativos de la Delegación; y el artículo 67 expresa que el delegado gestionará ante la secretaría general "los permisos para ferias, comercio ambulante, espectáculos, juegos mecánicos y circos, en los ámbitos de su competencia".

Como se puede observar, las leyes son claras al señalar las funciones de los delegados municipales, pero estas facultades de alguna forma dependen de las decisiones que tome el presidente municipal, por lo que se percibe poca autonomía de esta autoridad local, manteniendo la función de auxiliar al ayuntamiento.

Otro aspecto que vale la pena resaltar es que, al menos en la legislación, se aprecia que las unidades menores del municipio pueden ser espacios de oportunidad para el desarrollo de la democracia. A través de la selección de representantes por voto universal directo se ejercen

derechos políticos, y es un espacio más para la competencia, pero también para la colaboración entre ciudadanos.

De esta manera, vemos que aparentemente las delegaciones municipales, las subdelegaciones y las alcaldías cumplen una función muy importante al servir de enlace entre ciudadanos y gobierno municipal. A continuación, se explora más a detalle qué tanto puede llevar a cabo las autoridades delegacionales para impulsar el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática

### **3. Resultados del modelo de análisis para el estudio de las capacidades de los gobiernos locales para promover la gobernabilidad democrática**

A continuación, se analizarán los resultados obtenidos de las entrevistas hechas al delegado y las delegadas de las comunidades de Luis Echeverría Alvares, Subteniente López y Carlos A. Madrazo, con el fin de verificar si se cumplen los criterios necesarios para promover la gobernabilidad democrática. Antes de empezar el análisis es necesario comprender que estas tres delegaciones forman parte de un ejido. El Ejido se conforma por la comunidad, la zona agraria y las áreas forestales productivas. La comunidad es lo que denominamos delegación municipal para el caso de Othón P. Blanco, es necesario recalcar que la zona agraria y las áreas forestales productivas tienen otra forma de organización, pero para efectos de esta investigación nos vamos a centrar solo en la organización de la comunidad (Ley Agraria Art. 63- 66).

#### *3.1. Legitimidad*

Como vimos anteriormente, para que se pueda cumplir con la legitimidad es relevante cumplir con los lineamientos de la ley para elegir a los gobernantes de un territorio, mediante los resultados del voto ciudadano en elecciones libres, y transparentes, es decir elegidos democráticamente.

En el municipio de Othón P. Blanco existe un Reglamento para la Elección y Funcionamiento del Alcaldías y Elección de Delegados, el cual menciona en su artículo 5 que:

Los delegados o delegadas municipales y sus suplentes son electos mediante el voto universal, libre, secreto y directo, personal e intransferible de los ciudadanos y ciudadanas que residan dentro de la circunscripción territorial de la delegación municipal, para lo cual el H. Ayuntamiento, mediante el Presidente o Presidenta Municipal, deberá expedir una convocatoria.

Posteriormente este mismo reglamento señala que la convocatoria para el caso de las delegaciones municipales debe ser publicada por el ayuntamiento, al menos quince días naturales antes de la votación; dicha convocatoria debe publicarse en lugares concurridos y visibles de la comunidad, de igual forma deberá publicarse en el periódico de mayor circulación en el municipio. Una vez publicada la convocatoria los candidatos a delegados o delegadas deberán presentar una solicitud de registro ante el comité de elección en la hora y fecha señalada en la convocatoria previamente publicada y con los siguientes requisitos. La solicitud de registro debe señalar el nombre completo; lugar y fecha de nacimiento; domicilio y tiempo de residencia en el mismo; ocupación; cargo para el que se postula; declaración de aceptación de la candidatura y firma del candidato o candidata. Acompañado de la solicitud los postulantes deben presentar su acta de nacimiento en original y copia; constancia de residencia y vecindad original expedida por la Secretaría General del Municipio de Othón P. Blanco, en la que señale que tiene como mínimo tres años viviendo en la localidad; original y copia de la credencial para votar y constancia de no tener antecedentes penales en original. Cabe señalar que después de la fecha señalada en la convocatoria no se recibirá ninguna solicitud de registro (Reglamento para la Elección y Funcionamiento de las Alcaldías y Elección de Delegados del Municipio de Othón P. Blanco, Arts. 6, 72-74).

La preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral estará a cargo de un comité de elección nombrado por el ayuntamiento, e integrado con siete regidores y regidoras, los cuales deberán ser cuatro de mayoría relativa y tres de representación proporcional. El ayuntamiento designará de entre los integrantes de dicho comité, quien fungirá como presidente o presidenta, secretario o secretaria y vocales del mismo. El comité de elección durará en sus funciones el mismo período de tiempo para el que fue electo el ayuntamiento y será el órgano de control que

substanciará y dictaminará toda controversia relativa a la aplicación de las sanciones especificadas en la ley (Reglamento para la Elección y Funcionamiento de las Alcaldías y Elección de Delegados del Municipio de Othón P. Blanco, Arts. 68-69).

En las siguientes cuarenta y ochos horas al vencimiento del plazo del registro, el comité de elección se encargará de analizar y verificar la documentación presentada, con el fin de determinar si cumplen con los requisitos señalados, en caso de faltar alguno de los documentos señalados en el párrafo anterior, el comité de elección tendrá por no presentada la solicitud de registro. Todos los candidatos o candidatas deberán presentarse en el lugar y a la hora señalada en la convocatoria para la emisión del dictamen emitido por el comité de elección. Cada candidato o candidata a delegado municipal deberá ser identificado por un color como distintivo, mismo que se los otorgará el comité de elección al momento de autorizar el registro. Para lograr captar los votos, los candidatos o candidatas podrán realizar una campaña electoral bajo los siguientes términos:

- las reuniones públicas no tendrán más limitante que el respeto a terceros y en particular a los candidatos;
- la propaganda que difundan por medios gráficos no tendrá más límite que el respeto a la vida privada de los candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones;
- no podrá fijarse ni distribuirse propaganda alrededor de las oficinas de la administración pública;
- queda prohibido utilizar recursos públicos para efectos de la propaganda electoral;
- queda prohibido utilizar recursos públicos para efectos de la campaña electoral.
- Cada candidato o candidata deberá retirar su propaganda electoral dentro de los quince días posteriores a la elección (Reglamento para la Elección y Funcionamiento de las Alcaldías y Elección de Delegados del Municipio de Othón P. Blanco, Arts. 75, 77, 84, 85, 87).

Para la elección de los delegados o delegadas municipales se instalarán las casillas que correspondan por cada sección electoral, ubicadas al exterior del local que ocupe la delegación municipal, en caso de no poder ser posible ubicar la mesa directiva de casillas en el lugar antes mencionado, se instalará en alguna escuela o lugar de fácil acceso. Cada casilla será presidida por una mesa directiva integrada por un presidente, un secretario, un vocal y sus respectivos

suplentes. Los requisitos para ser integrante de la mesa directiva de casilla son: haber cumplido dieciocho años de edad al día de la elección; contar con credencial para votar; saber leer y escribir y no ser candidato o candidata a delegado municipal. En cada casilla se instalarán mamparas donde los votantes podrán decidir el sentido de su sufragio. Las mamparas serán diseñadas con el fin de garantizar el voto secreto. El comité de elección deberá establecer la fecha, hora y lugar en la convocatoria publicada. El presidente de la mesa directiva declarará cerrada la votación a la hora señalada y el secretario llenará la cata de la jornada la cual deberá ser firmada por todos los integrantes de la mesa directiva y las candidatos y candidatas, posteriormente el comité hará llegar personalmente los expedientes que contengan las actas al comité de elección quien hará la suma de los resultados de conformidad a las actas que se presenten y se pegaran en el exterior del local de la delegación municipal. Finalmente, en la fecha señala en la convocatoria el comité de elección expedirá constancias al candidato o candidata que obtuvo el triunfo y este rendirá protesta de ley ante el ayuntamiento en los términos y condiciones que este disponga (Reglamento para la Elección y Funcionamiento de las Alcaldías y Elección de Delegados del Municipio de Othón P. Blanco, Arts. 89, 90, 92, 94,100, 106-107, 109, 111)

Una vez descrito lo que concierne al proceso de elección de un delegado de acuerdo al reglamento, pasamos a analizar la información recabada en las entrevistas al delegado y las delegadas de las comunidades ya mencionadas.

Para el caso de la delegación Luis Echeverría Álvarez, su delegada, la señora Matilde Salazar Estupiñan, declaró que el gobierno municipal abre una convocatoria, posteriormente las personas que quieran ser delegados van y se registran presentado cierta documentación y es el municipio (sic.) quien acude a la delegación a darle fe a las votaciones (Entrevista con Matilde Salazar Estupiñan, 20 de mayo de 2017).

En la delegación Subteniente López, su delegada, la señora Martha Oneyda Gorocica Martínez, menciona que por medio de la convocatoria se hace la elección de los ciudadanos que quieran participar, mismos que se inscriben y presentan la documentación necesaria en el municipio (sic.) y es el mismo municipio (sic.) quien llega el día de las elecciones a la comunidad y celebra el proceso de votación (Entrevista con Martha Oneyda Gorocica Martínez, 16 de mayo de 2017).

Finalmente, el señor Jonan Utrera Vergara, delegado del poblado Carlos A. Madrazo manifestó que el proceso electoral inicia con una convocatoria para quienes quieran postularse

para el puesto de delegado o delegada, posteriormente se hace una pequeña campaña con una duración aproximada de tres a cuatro días, donde cada candidato da a conocer sus propuestas o plan de trabajo a la población, por los medios que tenga a su alcance, por último viene la votación, y en esta parte interviene el gobierno municipal a darle la legalidad al proceso de elección (Entrevista con Jonan Utrera Vergara, 16 de mayo de 2017).

Después de conocer lo declarado por las delegadas y el delegado, podemos darnos cuenta que a grandes rasgos sí conocen el proceso de elección de un delegado municipal, tienen conocimiento de los requisitos necesarios para postularse y ellos consideran que la forma actual de elegir es la adecuada porque es el gobierno municipal quien da fe de la legalidad de la elección. Sin embargo, aunque efectivamente es mediante el sufragio universal de los habitantes de cada comunidad y existe un proceso claro y transparente en las votaciones que va de acuerdo al reglamento interno ya descrito con anterioridad, no nos atreveríamos a decir que es un proceso legítimo, porque es el ayuntamiento quien se encarga de todo el proceso y consideramos que para que pueda ser denominado un proceso legítimo debería ser el órgano electoral el único encargado del proceso de elección, en este caso el Instituto Electoral de Quintana Roo, puesto que al ser el gobierno municipal quien dirige toda la elección se puede prestar a un mal manejo de los procesos electorales y a cualquier clase de favoritismo. Con lo anterior no queremos declarar que el proceso actual es el de una democracia consolidada, sino que el gobierno municipal sólo está cumpliendo con lo que dice el reglamento, por lo cual es que consideramos que lo debería cambiar es el reglamento al darle toda la facultad en el proceso electoral al municipio y pasársela a quien de verdad le compete, que es al órgano electoral ya mencionado.

### *3.2. Cultura política participativa*

En lo concerniente a este punto, debemos aclarar que para nosotros la cultura política participativa son las relaciones que existen entre la sociedad y el gobierno municipal, para involucrarse en los asuntos públicos, desde una perspectiva de convicciones, y percepciones sobre la vida política y ciudadana. En el municipio de Othón P. Blanco existe un Reglamento de Participación Ciudadana que tiene como objetivo “promover y establecer las normas referentes a

la organización, formas, medios y procedimientos de participación de la ciudadanía que deberá instrumentarse en el municipio” (Art. 1).

Dicho reglamento menciona que su ámbito de aplicación incluye a todos los vecinos del municipio y demás personas jurídicas con funciones de representación ciudadana y vecinal cuyo domicilio social y ámbito territorial se encuentran en el municipio de Othón P. Blanco. Por lo tanto, como autoridades auxiliares de la administración local, los representantes de las delegaciones municipales deben conocer este reglamento y aplicarlo en sus comunidades (Reglamento de participación ciudadana del municipio de Othón P. Blanco, Art. 3).

Más detalladamente, el reglamento enfatiza que los ciudadanos del municipio de Othón P. Blanco, podrán participar de una forma organizada en el análisis de la realidad social y de los problemas y necesidades de la comunidad, así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos en beneficio de la misma, en temas tanto políticos, como sociales, económicos, culturales, cívicos, educativos y en cualquier otro que sea legal y provechoso para la comunidad (Reglamento de participación ciudadana del municipio de Othón P. Blanco, Arts. 21, 23).

Todo lo anterior con el propósito de fortalecer el régimen de democracia, para ello los vecinos del municipio podrán organizarse en un comité de colaboración ciudadana que se instalará con el fin de propiciar una permanente comunicación entre las autoridades del ayuntamiento de Othón P. Blanco y la ciudadanía, para vincular su intervención en los asuntos comunitarios, teniendo como unas de sus funciones primordiales, el contribuir al mejoramiento de los servicios públicos en el área de su demarcación. Otra de las funciones de los comités será promover la mutua ayuda entre los residentes de su zona, para organizar el comité vecinal, la dirección de alcaldías, delegaciones y subdelegaciones municipal, elaborará la relación de comunidades que pertenecen a la zona rural (Reglamento de participación ciudadana del municipio de Othón P. Blanco, Arts. 105, 106, 108).

El comité deberá ser integrado con al menos seis vecinos, dependiendo de los servicios públicos con que cuente la comunidad, y que requieran ser vigilados. Para integrarse a un comité de vecinos se requiere: Ser mexicano o mexicana y tener una vecindad en la demarcación de que se trate; ser mayor de edad; estar en pleno goce de sus derechos; tener su credencial para votar con fotografía; no ser servidor público municipal; no ser miembro directivo de algún partido político; no tener antecedentes penales por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal por delito

doloso; y no haber ocupado cargo dentro del comité directivo en el periodo inmediato anterior. (Reglamento de participación ciudadana del municipio de Othón P. Blanco, Arts.113, 114).

Ya que conocemos lo que dice el reglamento de participación ciudadana de Othón P. Blanco pasaremos a analizar lo declarado por las delegadas y el delegado entrevistado. En la delegación Subteniente López, su delegada menciona que los habitantes sí participan de forma intensa en las elecciones emitiendo su voto y algunos otros en las campañas de los delegados, y junto con el comité de vecinos la delegada gestiona lo necesario para arreglar los problemas que aquejan a la comunidad y buscar mejoras para el poblado. La delegada menciona que el único mecanismo de participación ciudadana que se ha utilizado en la comunidad es el comité de vecinos, y que nunca ha habido campañas para promover la participación de los habitantes. Ella misma declara que los habitantes de la comunidad se han vuelto apáticos a los problemas, solo los miembros del comité y la delegada son los interesados en mejorar el pueblo (Entrevista con Martha Oneyda Gorocica Martínez, 16 de mayo de 2017). Podemos encontrar cierta contradicción sobre la percepción del nivel de participación de los ciudadanos.

Por su parte el delegado del poblado de Carlos A. Madrazo menciona que los habitantes de la comunidad, sí participan en las elecciones de la misma manera que en el caso anterior, emitiendo su voto y apoyando a los candidatos en sus campañas, pero no se involucran de manera intensa en las mismas. Además, también señala que los habitantes sí participan en la solución de los problemas que afectan a la comunidad, puesto que la delegación no cuenta con el recurso propio para resolverlos, por tal motivo, en ocasiones son los mismos ciudadanos los que aportan los recursos para solucionar los problemas, como por ejemplo la gasolina para las máquinas con las que se hace la limpieza del parque, o asuntos de bacheo, o si alguien tiene un volquete o una retroexcavadora la presta, en realidad, afirma, el 80 a 90% de la inversión proviene de la población. El delegado también declara que él ha puesto en marcha un plan para que los habitantes participen más, consiste en reunir grupos de trabajo que hacen pequeñas labores con el fin de contagiar a la gente para que se integre en las actividades que se realicen. De igual forma en el poblado de Carlos A. Madrazo se pide la opinión de los habitantes en las soluciones de los problemas. Finalmente, el delegado declara que no han existido campañas para promover la participación ciudadana en la comunidad (Entrevista con Jonan Utrera Vergara, 16 de mayo de 2017).

En el caso de la delegación de Luis Echeverría Álvarez, su delegada refiere que los habitantes de la comunidad sí participan en las elecciones, pero al igual que en los casos

anteriores su participación es únicamente emitiendo su voto y no son todos los que se toman el tiempo para salir a votar porque, a su parecer, los ciudadanos no consideran importante emitir su voto. En esta comunidad los problemas se solucionan a través de solicitudes que presenta la delegada ante las autoridades correspondientes, y aunque es un poco más tardado si logra solucionar el problema, solo, en los momentos en lo que se realizó la entrevista se requería la construcción de una oficina delegacional, y la población era quien estaba recaudando las firmas para solicitar el apoyo correspondiente. Para la delegada de esta comunidad la participación ciudadana se da cuando llegan los candidatos al pueblo e invitan a los habitantes a las reuniones para captar su voto y las únicas campañas para promover la participación ciudadana han sido las mismas que llevan los candidatos para darse a conocer previo a un proceso electoral (Entrevista con Matilde Salazar Estupiñan, 20 de mayo de 2017).

Después de observar la situación en estas tres delegaciones podemos darnos cuenta que en estas comunidades la única participación que existe durante los procesos de elección es al emitir su voto y que solo los habitantes que son parte del equipo del candidato son quienes se involucran de una manera más intensa en las elecciones. Por otra parte, por lo declarado por los entrevistados, podemos darnos cuenta que ellos no tiene conocimiento de la existencia de un reglamento de participación ciudadana, y tampoco conocen los mecanismos para promoverla; en estos poblados el único instrumento de participación utilizado es el comité de vecinos, y son solo sus integrantes los que se preocupan por la solución de los problemas de la comunidad, todo esto es consecuencia de la falta de campañas para promover la participación ciudadana y la falta de talleres para dar a conocer el reglamento aunque sea a los representantes de las comunidades.

### *3.3. Marco normativo*

Todo municipio debe tener leyes, normas, reglamentos y otras disposiciones que indiquen sus facultades y atribuciones, para desempeñarlas con legitimidad. Como ya vimos en el apartado anterior, existen tres reglamentos por los cuales se rigen las comunidades de Othón P. Blanco, dichos reglamentos son la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, el Reglamento del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco, y el Reglamento para la

Elección y funcionamiento de las Alcaldías y elección de Delegados del Municipio de Othón P. Blanco.

En lo que respecta a este punto, en Subteniente López, su delegada menciona que las funciones del delegado son solo gestionar la resolución de los problemas que tengan la delegación, menciona que ella acudió a un taller donde le dijeron sus funciones, pero no recuerda el reglamento en donde estén plasmadas y, a pesar de que sí cuenta con un ejemplar para su uso personal, no acostumbra leerlo. La entrevistada considera que las funciones de un delegado no han cambiado con el paso de los años, siempre han sido solo gestionar los apoyos que recibe la comunidad (Entrevista con Martha Oneyda Gorocica Martínez, 16 de mayo de 2017).

En el caso de la delegación Luis Echeverría Álvarez, la entrevistada declaró que su función es apoyar al pueblo en la elaboración de solicitudes para lograr la solución de los problemas de la comunidad, pero que ella no sabe en qué reglamento se encuentran las funciones de un delegado. Menciona que en un taller donde acudió le dieron un folleto con sus funciones, y que lo leyó en ese momento, aunque aclara que es muy poca la información que logra recordar. Considera que las funciones de un delegado siempre han sido las mismas y no han cambiado a lo largo del tiempo (Entrevista con Matilde Salazar Estupiñan, 20 de mayo de 2017).

Por su parte en Carlos A. Madrazo, el delegado entrevistado señala que el cargo le da facultad para convocar y dirigir a la población de la comunidad; que es quien debe llevar el orden público, apoyándose en las dependencias de gobierno, como la policía municipal, la Comisión de Agua Potable, la Comisión Federal de Electricidad, entre otras, todo con el fin de ayudar en la solución de los problemas de la comunidad, pues, al fin de cuentas, un delegado es un representante de la comunidad. No recuerda el nombre exacto del reglamento donde señala sus funciones, pero menciona que se lo ha proporcionado el gobierno municipal en talleres previos. Desconoce si las funciones de un delegado han cambiado a lo largo del tiempo, pero considera que no (Entrevista con Jonan Utrera Vergara, 16 de mayo de 2017).

Como se ha podido observar, las leyes son claras al señalar las funciones de los delegados municipales, pero también es necesario aclarar que estas facultades son muy limitadas y dificultan el desempeño de los delegados, lo cual no debería de ocurrir porque ellos son la imagen política más cercana en la interacción del gobierno municipal con los habitantes. Estos problemas ocurren no sólo por las atribuciones legales, sino también porque los delegados y delegadas no

tienen bien claras sus funciones y no se preocupan por leer dicha ley o al menos aprenderse su nombre.

Si bien es cierto que sus principales facultades y obligaciones de los delegados son informar las resoluciones del ayuntamiento, mantener el orden, la tranquilidad, la seguridad y verificar el correcto funcionar de los servicios públicos dentro de su demarcación territorial, es importante señalar que puede verse afectado el desarrollo de las delegaciones por las limitaciones que estas tienen con respecto a sus atribuciones.

### *3.4. Igualdad de condiciones*

La igualdad de condiciones se refiere a favorecer a todos los individuos sin importar el género, edad, condición social y religiosa, para que puedan ejercer sus derechos políticos y competir en cargos públicos, así como votar libremente para premiar o castigar a los políticos. El Reglamento para la Elección y Funcionamiento de las Alcaldías y Elección de Delegados del Municipio de Othón P. Blanco menciona que podrán participar como candidatos y candidatas a delegados las personas que cumplan con los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano quintanarroense en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Tener una residencia y vecindad en la Localidad o Circunscripción territorial de la Delegación de que se trate no menor a tres años anteriores al inicio del proceso electoral;
- III. Ser de reconocida probidad y solvencia moral;
- IV. No desempeñar, con excepción de los docentes, cargo o comisión del Gobierno Federal, Estatal o Municipal, a menos que se separe con noventa días de anticipación al día de la elección. Esta disposición no será aplicable a quienes participen con el carácter de suplentes;
- V. No ser Magistrado del Tribunal Electoral del Estado, ni Consejero,

Secretario General o Director del Instituto Electoral del Estado, a menos que se separe dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral, y

VI. No ser ministro de cualquier culto religioso, a menos que se separe formal y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años antes del inicio del proceso electoral (Art. 70, 2011).

Continuando con lo recabado en las entrevistas, en Carlos A. Madrazo su delegado menciona que cualquier habitante puede postularse para ser delegado si cumple con los requisitos, pero que el requisito más importante para ellos es que resida en la comunidad desde al menos cinco años atrás; en esta comunidad las postulantes al cargo de delegado no dependen de alguna relación que puedan tener con un personaje político puesto que es un cargo de popularidad y los postulantes solo deben de tener una buena relación con las personas que viven en la comunidad, además de que el apoyo que puedan tener es consecuencia de los trabajos o labores que han desempeñado por el pueblo, porque para ellos lo primordial es elegir a alguien que haya trabajado anteriormente por el bienestar de la comunidad; por lo tanto al final es decisión propia decidir quién puede lanzarse como candidato (Entrevista con Jonan Utrera Vergara, 16 de mayo de 2017).

La delegada de Luis Echeverría Álvarez declaró que cualquier habitante de la comunidad, que lo desee, puede postularse, solo tiene que cumplir todos los requisitos que establece el reglamento para la elección de delegados. Mencionó que las postulaciones no dependen de la cercanía que puedan tener con algún personaje político, simplemente, como ya se mencionó tiene que cubrir los requisitos de ley (Entrevista con Matilde Salazar Estupiñan, 20 de mayo de 2017).

En el caso de la delegación Subteniente López, cualquier habitante de la comunidad puede postularse para ser delegado, solo tiene que cumplir los requisitos establecidos en la ley, siendo lo más importante residir en la comunidad desde al menos cinco años atrás (Entrevista con Martha Oneyda Gorocica Martínez, 16 de mayo de 2017).

Como observamos en lo descrito anteriormente, en las comunidades de Othón P. Blanco cualquiera de sus habitantes puede postularse para ser delegado, solo debe de cumplir los requisitos que establece el reglamento para la elección de delegado municipal; sin necesidad de tener alguna relación con un personaje político, puesto que es decisión propia postularse y el

único criterio por el cual se basa el gobierno municipal para aceptar o rechazar la solicitud, es verificando si cumplen con todos los requisitos establecidos.

### *3.5. Garantías de transparencia*

Se refiere a que en lo local se deben establecer lineamientos para que los gobiernos hagan público el ejercicio de los recursos y rindan cuentas sobre las decisiones que toman en su administración. En el municipio de Othón P. Blanco existe un Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública que en su artículo primero señala que el reglamento es de interés colectivo y tiene por objeto garantizar el cabal cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo y el derecho de acceso a la información pública del ayuntamiento del municipio Othón P. Blanco; posteriormente señala que toda persona tiene el derecho de acceso a la información pública y deja claro que la información pública generada, administrada o en posesión del Ayuntamiento en ejercicio de sus atribuciones, será accesible de manera permanente a cualquier solicitante y el acceso a esta será gratuito (Reglamento de transparencia y acceso a la información pública del municipio de Othón P. Blanco. 8, 9, 11, 2005)

El mismo reglamento también señala que información pública es toda aquella que este en posesión del ayuntamiento que pueda proporcionarse sin restricción alguna y aclara en su artículo 39 que se considera información pública lo siguiente:

- I. Reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, convenios, manuales de organización, y demás procedimientos y disposiciones en las que se establezca el marco jurídico de actuación del Ayuntamiento;
- II. El directorio de las y los servidores públicos, desde el Presidente o Presidenta Municipal, hasta el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes, incluyendo su domicilio postal, dirección electrónica de su centro de trabajo y teléfonos de oficina;
- III. Programas de Obra;

- IV. El registro de solicitudes de acceso a la información pública, incluyendo el registro de las solicitudes recibidas y atendidas. Lo anterior, sin que deban publicarse los datos personales del solicitante a menos que éste manifieste lo contrario;
- V. La estructura orgánica y las atribuciones de la Dirección de la Unidad de Vinculación para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Othón P. Blanco;
- VI. La remuneración mensual por puesto; debiendo incluirse en caso de que sea percibido por el funcionario, las compensaciones, premios, estímulos, recompensas, gastos de representación, costo de viajes, viáticos y otro tipo de gastos realizados por los servidores públicos del Municipio en ejercicio o con motivo de sus funciones; todo lo anterior en caso de que sea percibido por el funcionario;
- VII. El domicilio, número telefónico y la dirección electrónica de la Dirección de la Unidad de Vinculación para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Othón P. Blanco;
- VIII. Las metas y objetivos de sus programas, así como los montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio;
- IX. Los servicios que se ofrecen en el Municipio; trámites, requisitos y formatos y, en su caso, el monto de los derechos para acceder a los mismos;
- X. El monto del presupuesto asignado al Municipio;
- XI. Los informes sobre la ejecución del presupuesto asignado;
- XII. Los destinatarios o destinatarias y el uso autorizado de toda entrega de recursos públicos municipales;
- XIII. Las enajenaciones de bienes que realice el Ayuntamiento por cualquier título o acto, indicando los motivos, beneficiarios o adquirentes y los montos de las operaciones;

- XIV. Las contrataciones, licitaciones y los procesos de toda adquisición de bienes o servicios; siempre y cuando no representen una ventaja a terceros o que pueda causar daño a los intereses del Municipio;
- XV. Los resultados finales de las auditorias que se practiquen al Municipio;
- XVI. Las reglas para otorgar concesiones, licencias, permisos o autorizaciones;
- XVII. El padrón de bienes muebles e inmuebles;
- XVIII. Los contratos de obra pública, su monto, fecha de convocatoria y licitación, y a quién le fueron asignados, independientemente de si se trata de licitación o invitación restringida de acuerdo a la ley de la materia;
- XIX. Los informes o equivalentes que por disposición legal genere el Ayuntamiento, incluyendo los documentos en que consten las cuentas públicas, empréstitos y deudas contraídas;
- XX. Las iniciativas de ley que el Ayuntamiento presente ante el Congreso del Estado, así como los acuerdos y decretos aprobados por el Ayuntamiento;
- XXI. Los balances generales y el estado financiero;
- XXII. El origen y monto de los ingresos mensuales de los fondos auxiliares especiales que tuviese o llegase a tener el Municipio, así como la aplicación de los mismos;
- XXIII. La relación de solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les den.

La información antes mencionada, deberá ser publicada y actualizada, en la página de internet del Ayuntamiento de Othón P. Blanco, para facilitar el uso por la ciudadanía. Para poder solicitar información pública tiene que ser mediante una solicitud de acceso a la información, la cual será proporcionada gratuitamente por la Dirección de la Unidad de Vinculación para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Othón P. Blanco, y cualquier persona puede solicitar la información pública del municipio (Reglamento de Transparencia y Acceso a la

Información Pública del Municipio de Othón P. Blanco, Arts. 40 y 69) La solicitud de acceso a la información municipal deberá contener los siguientes datos:

- I. Los datos de la Dirección de la Unidad de Vinculación para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Othón P. Blanco;
- II. Número de folio de la solicitud;
- III. Datos del solicitante y domicilio para recibir notificaciones, y en su caso el nombre de la persona autorizada para recibir notificaciones. El domicilio del solicitante deberá estar ubicado en el lugar donde resida la Dirección de la Unidad de Vinculación para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Othón P. Blanco o la Unidad de Enlace correspondiente;
- IV. La descripción clara y precisa de la información solicitada;
- V. Cualquier otro dato que a juicio del solicitante facilite la localización de la información solicitada;
- VI. Datos adicionales para fines estadísticos de la Dirección de la Unidad de Vinculación para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Othón P. Blanco; y
- VII. La modalidad en que el solicitante desee le sea proporcionada la información, siempre y cuando fuere posible; en todo caso, la información se entregará en el estado en que se encuentre (Reglamento de transparencia y acceso a la información pública del municipio de Othón P. Blanco, Art. 70).

Por lo complicado que podría llegar a hacer para algunos ciudadanos realizar una solicitud formal de información, la Dirección de la Unidad de Vinculación para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Othón P. Blanco tiene la obligación de entregar y auxiliar a las personas en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información pública municipal. De igual forma está obligada a entregar información sencilla y comprensible a las

personas sobre los trámites y procedimientos que deben efectuarse para solicitar orientación o formular quejas, consultas o reclamos sobre la prestación del servicio o sobre el ejercicio de las funciones o competencias a cargo de la autoridad de que se trate. Dicha solicitud deberá ser satisfecha en un plazo no mayor de diez días hábiles, pero podrá prorrogarse en forma excepcional por otros diez días hábiles si existieren circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada (Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Othón P. Blanco, Arts. 72,73, 82, 83).

En el caso de la delegada de Luis Echeverría Álvarez, menciona que los delegados tienen la obligación de reportar mensualmente las actividades que realizan a la Coordinación de Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones, en caso que no realicen el reporte de un mes o dos, reciben un llamado de atención para que esa situación no vuelva a pasar. En lo que respecta a los ciudadanos, la entrevistada declaró que las personas solo están interesadas en conocer los próximos apoyos que pueda brindarles el gobierno, más no se han acercado a preguntar solo el costo económico que pueda tener la reparación de alguna lámpara de alumbrado público o el monto utilizado para reparar las calles, les interesa la solución del problema y no los costos (Entrevista con Matilde Salazar Estupiñan, 20 de mayo de 2017).

Por su parte, la delegada de Subteniente López mencionó está obligada a informar a la población de las actividades realizadas en la comunidad, y también al presidente municipal mediante un informe mensual. De la entrevista se desprende que en esta delegación las personas sí se interesan por saber lo que pasa con las solicitudes para reparar algo dañado, pero una vez resuelto problema no se preocupan por investigar más (Entrevista con Martha Oneyda Gorocica Martínez, 16 de mayo de 2017).

En la comunidad de Carlos A. Madrazo, su delegado manifestó que al igual que en los casos anteriores debe presentar un informe mensual de actividades a la Coordinación de Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones, y que desde su experiencia los habitantes no hacen solicitudes de información de ningún tipo, sino que es el mismo delegado el que le proporciona la información que considera importante para la comunidad (Entrevista con Jonan Utrera Vergara, 16 de mayo de 2017).

Una vez expuesto la situación en estas tres delegaciones podemos notar que sí existen mecanismos que permiten a los ciudadanos ejercer su derecho de acceso a la información, pero no lo hacen, en algunas ocasiones para falta de conocimiento de dicho instrumento y otras veces

porque simplemente no les importa, para ellos el hecho de que les resuelvan los problemas que aquejan a su comunidad es suficiente. Posiblemente el desinterés sea consecuencia de la ignorancia de los habitantes de estas comunidades. Es probable que si ellos tuvieran el conocimiento de la existencia de una unidad de transparencia y supieran que están en todo su derecho de conocer la información pública que posee el ayuntamiento, podrían hacer uso de esta unidad y estar más informados de lo que sucede con los recursos públicos y de cómo fueron solucionados sus problemas

Cabe señalar que para efectos de esta investigación, la autora de la tesis realizó una solicitud de información al ayuntamiento a través de la plataforma de INFOMEX, quedando dicha solicitud sin respuesta alguna por parte de las autoridades, se trataba de información relacionada con las delegaciones municipales de estudio. La solicitud fue realizada con el único propósito de explorar esta dimensión no sólo con el testimonio de las autoridades, sino a través del uso de los medios a los que cualquier ciudadano tiene acceso.

### *3.6. Pluralidad de actores sociales*

Esta dimensión se refiere a que la participación social, la opinión de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, es decir, de actores diferentes a los gubernamentales enriquece las decisiones de las autoridades locales, ya que todos aportan conocimientos de los distintos problemas y necesidades de la comunidad. Para el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática es importante que las personas desarrollen la capacidad de identificar problemáticas y soluciones sobre su entorno.

Al respecto, en el caso del delegado de Carlos A. Madrazo menciona que ha habido interés de varias asociaciones o agrupaciones políticas, pero que al final solo se acercan para captar miembros a su partido político y no contribuyen a mejorar a la comunidad, solo solicitan documentación a las personas para gestionar apoyos y no regresan más, por lo que la gente del lugar suele desconfiar. El delegado declara que no ha existido alguna colaboración con asociaciones no gubernamentales, todas las que se han acercado o son con fines políticos o son

enviadas por el gobierno en cualquiera de sus niveles (Entrevista con Jonan Utrera Vergara, 16 de mayo de 2017).

En lo que respecta a la delegación de Subteniente López, su delegada declaró que nunca ha existido el apoyo de alguna organización no gubernamental, partidos políticos o universidades que contribuyan en mejorar la comunidad a través de la colaboración con el gobierno local (Entrevista con Martha Oneyda Gorocica Martínez, 16 de mayo de 2017).

Por su parte, la delegada de Luis Echeverría Álvarez, refiere que ella no está enterada de que alguna vez haya existido una colaboración con alguna organización no gubernamental, universidades o partidos políticos para colaborar con la delegación y en el lapso de tiempo que ella lleva en el cargo nadie se ha acercado con la intención de ayudar (Entrevista con Matilde Salazar Estupiñan, 20 de mayo de 2017).

Finalmente, con lo recabado en las entrevistas a las delegadas y el delegado podemos darnos cuenta que las comunidades son importantes, puesto que en ellas la cercanía que existe entre las personas favorece al reconocimiento de sus necesidades y al ser espacios geográficos pequeños la solución de sus problemas sería más eficaz, no han tenido el apoyo que merecen por parte de las organizaciones, solo se acercan algunas para captar integrantes a su lista de afiliados políticos sin importarles las necesidades de la localidad. Sin embargo, la visión de los delegados es también parcial, porque probablemente el acercamiento también podrían realizarlo ellos, y ser impulsado por el ayuntamiento. Se evidencia que consideran que las delegaciones deben ser beneficiadas con apoyo o ayuda del sector asociativo, cuando en realidad debería ser una percepción de colaboración entre las partes.

A continuación, se sintetizan los hallazgos del trabajo en la tabla 3, con los resultados del modelo de análisis que sirvió de guía o base para la recolección de información documental y en entrevista.

<b>Tabla 3. Resultados del modelo de análisis</b>		
<b>Criterio</b>	<b>¿Cumple?</b>	<b>Explicación</b>
Legitimidad	Parcialmente	Los procesos de selección de delegados son aparentemente transparentes, libres y competidos, pero el ayuntamiento se encarga de organizar las elecciones y no el Instituto Electoral Local, que sería lo deseable.
Cultura política participativa	Parcialmente	Los ciudadanos ejercen su derecho político de votar para seleccionar a sus representantes, pero en periodos postelectorales no suelen involucrarse en los asuntos públicos de su delegación, y no hay evidencia de que los delegados los motiven a hacerlo.
Marco normativo	Parcialmente	Las funciones son limitadas, con un gran peso al ayuntamiento, en general, y especialmente al presidente municipal para solucionar, proponer y atender asuntos diversos. A esto se suma el problema de que los delegados no conocen a profundidad sus funciones, y éstas les son presentadas en algún curso que organiza el ayuntamiento. A pesar de tener pocas funciones es poco deseable que los representantes desconozcan el marco legal que los faculta para el cargo.
Igualdad de condiciones	Sí	Cualquiera puede postularse para ser delegado, solo debe de cumplir los requisitos que estable la ley. En lo declarado por los entrevistados tiene un peso importante aspectos como la vecindad y las buenas relaciones con los habitantes, antes que los vínculos políticos.
Garantías de transparencia	Parcialmente	Legalmente es posible que las personas accedan a la información pública, pero este derecho no es ejercido por las personas, ya sea por desconocimiento o apatía, y tampoco es fomentado por las autoridades. Incluso al realizar solicitudes de información vía INFOMEX para realizar esta tesis no fue obtenida respuesta alguna.
Pluralidad de actores sociales	No	No hay evidencia de actores sociales, ya sean organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial o universidades con acompañamiento o contacto con las delegaciones. Solo de recogió información relacionada con la presencia de organizaciones políticas.
Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas a los representantes de la comunidad		

## CONCLUSIONES

Inicialmente el progreso en una sociedad estaba totalmente relacionado con el enfoque del crecimiento económico. Sin embargo, la globalización y la expansión de los valores democráticos hicieron que esto cambiara a un modelo basado en el desarrollo humano. Esta última perspectiva, como parte del progreso de las sociedades se preocupa por la profundización de la democracia, considerando que, si los ciudadanos están empoderados, cambiarán su cultura política súbdita y paternalista en una participativa.

Desde la perspectiva anterior los ciudadanos deben tener la capacidad para identificar los problemas de su entorno e idear soluciones. Por supuesto, en este camino las personas no están solas, los gobiernos tienen la obligación de garantizar el desarrollo de habilidades cívicas a los habitantes de las comunidades políticas.

Uno de los elementos que contribuyen al enfoque de desarrollo humano es la gobernabilidad democrática, relacionada con los instrumentos que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones sobre temas de inquietud pública y cómo los ciudadanos se organizan para ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones. En la gobernabilidad democrática es la sociedad la que a través de su libertad logra intervenir en las decisiones de la élite del poder. El hecho de que los ciudadanos expresen sus ideas, sean compatibles o no con su forma de gobierno, es parte de la participación ciudadana y de la cultura política que abre nuevos vínculos a las demandas sociales.

La hipótesis que se demostró es que los gobiernos locales tienen la facultad de impulsar el desarrollo local a través de la legitimidad, la transparencia, la cultura cívica participativa y una pluralidad de actores involucrados, dimensiones que garantizan la gobernabilidad democrática, y que en la medida en que un gobierno se asegura que lo anteriormente mencionado existe se puede promover el desarrollo humano local. Sin embargo, en el caso de estudio y a partir de la evidencia recabada, las unidades auxiliares de administración presentan escasas garantías para la gobernabilidad democrática, debido a diversos factores que se han presentado con anterioridad, que tienen que ver con un escaso conocimiento de las autoridades y de los ciudadanos sobre la cultura y valores democráticos como el de la participación.

Lo anterior se demostró a través de la revisión de la legislación respectiva que asigna funciones a las unidades auxiliares menores. En la ley es posible encontrar que las dimensiones consideradas en este estudio (legitimidad, cultura política participativa, marco normativo, igualdad de condiciones, garantías de transparencia y pluralidad de actores sociales) están presentes en buena medida en la formalidad de los documentos, pero no así en la práctica sustantiva del quehacer de los delegados y su relación con los ciudadanos.

Por lo presentado en la tabla 3, podemos decir que en el caso de estudio presentado se ofrecen pocas garantías para la gobernabilidad democrática debido al escaso desarrollo de las dimensiones mínimas indispensables para ello. Se encontró que a estas unidades auxiliares de la administración local no se les da la importancia que merecen, tanto en la práctica como en lo legal. Lo pudimos observar en su marco normativo, donde a pesar de que las leyes son claras al señalar las funciones de los delegados municipales, estas facultades son muy limitadas.

Pudimos constatar que los delegados son elegidos mediante el sufragio universal de los habitantes de cada comunidad y existe un proceso claro y transparente en las votaciones que va de acuerdo al reglamento interno ya descrito. El hecho de que sean electos directamente por la comunidad, hace a los delegados aparentemente merecedores de la confianza de los ciudadanos, y esto los coloca en una posición que les permite organizar a la comunidad para cualquiera que sea la situación. Sin embargo, aunque no se encontró evidencia de manipulación de elecciones, lo ideal sería que el órgano electoral local organizara los comicios, restando peso al ayuntamiento sobre las diferentes etapas del proceso electoral.

En lo que respecta a la cultura política participativa, pudimos notar que la única participación que existe en las unidades administrativas de estudio es durante los procesos de elección, cuando los ciudadanos emiten su voto. En contraste, solo los habitantes que son parte del equipo del candidato son quienes se involucran de una manera más intensa en las elecciones y en los asuntos públicos, puesto que las demás personas tienden a ser apáticas y no se preocupan por verificar que las elecciones sean transparentes, ya que para ellos el hecho de que llegue el gobierno municipal a dirigir la elección, es suficiente para darle legalidad al proceso. De igual manera, a partir de lo declarado por los entrevistados, nos dimos cuenta que los representantes de la comunidad no tienen conocimiento de la existencia de un reglamento de participación ciudadana, y que tampoco conocen los mecanismos para promoverla; en estos poblados el único instrumento de participación utilizado es el comité de vecinos y son solo sus integrantes los que

se preocupan por la solución de los problemas de la comunidad, todo esto es consecuencia de la falta de campañas para promover la participación ciudadana y la falta de talleres para dar a conocer el reglamento aunque sea a los representantes de las comunidades.

Otro elemento que impide el buen funcionar de las delegaciones municipales es que a pesar de que existe una ley que señala las funciones de un delegado y es proporcionada por el gobierno municipal a los delegados y delegadas, ellos no tienen bien claras sus funciones y no se preocupan por leer dicha ley e identificar hasta dónde pueden llegar sus atribuciones.

Un punto a favor de estas comunidades de Othón P. Blanco es que cualquiera de sus habitantes puede postularse para ser delegado, solo debe de cumplir los requisitos que establece el reglamento para la elección de delegado municipal; sin necesidad de tener alguna relación con un personaje político, puesto que es decisión propia postularse y el único criterio por el cual se basa el gobierno municipal para aceptar o rechazar la solicitud, es verificando si cumplen con todos los requisitos establecidos.

Otro hallazgo es que pese a que existen vías para que las personas puedan ejercer su derecho a la información no lo hacen. Los hallazgos de la investigación apuntan a la falta de conocimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y otras veces porque simplemente no les importa. No obstante, no se puede dejar de lado que las autoridades no promueven el derecho de acceso a la información.

Finalmente, con lo recabado en las entrevistas a las delegadas y el delegado nos dimos cuenta que aunque las comunidades son importantes, puesto que en ellas la cercanía que existe entre las personas favorece al reconocimiento de sus necesidades y al ser espacios geográficos pequeños la solución de sus problemas sería más eficaz, no han tenido el apoyo que merecen por parte de las organizaciones no gubernamentales, ni de las universidades, solo se acercan algunos partidos políticos para captar integrantes a su lista de afiliados sin importarles las necesidades de la localidad, aunque tampoco las autoridades han ideado espacios de colaboración con las organizaciones mencionadas.

## REFERENCIAS

- Acosta, M. (1999). Estructura administrativa municipal. *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 1 (2), México: UNAM. Recuperado de <https://bit.ly/2IVU2zr>
- Alonso, R. y Matías, D. (2007). *Descentralización y poder local en el desarrollo humano*. República Dominicana: Editora Corripio.
- Álvarez, J y González, A. (2006). Nociones de crecimiento y desarrollo económico. *Revista Galena de Economía*, 15 (2).
- Arcos, O. (2008). *Teorías y enfoques del desarrollo*. Programa administración pública territorial. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, 2a edición. Uruguay: Taurus.
- Arriaga, J. C. (2013). Historia urbana de Payo Obispo/Chetumal, Quintana Roo (1898-1995). *Ketzalcalli*, (1).
- Ávalos, R. (2002). Organización y funcionamiento de la administración municipal. *Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (64).
- Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco. (2005).
- Cabrero, E. (2003). Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria. *Documento de Trabajo*. México: CIDE.
- Cabrero, E. (1996). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE/Porrúa.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO/IIJUNAM/Plaza y Valdés.
- Cansino (2001). *Democratización y liberación*. México: Instituto Federal Electoral. Recuperado de <https://bit.ly/2kFhRNj>
- Careaga, L. e Higuera, A. (2010). *Historia Breve: Quintana Roo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Casas, E. (2009). Representación política y participación ciudadana en las democracias. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 51 (205).

- Castelazo, J. (2004). Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. *Revista de Administración Pública*, 110 (9).
- Castellanos, E. de J. (2014). El impacto de la reelección municipal inmediata, en la reforma constitucional de 2014, para el gobierno municipal y la democracia nacional. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, (6).
- Cerda, A. (2008). Autoridades auxiliares. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Recuperado de <https://bit.ly/1HapSye>
- Cienfuegos, D. y Jiménez, M. (2012) El municipio mexicano: una introducción. En D. Cienfuegos Salgado y G. Cordero Pinto (coords), *Ley Orgánica Municipal del estado de Chiapas comentada*. México: Centro de Estudios del Derecho Estatal y Municipal de la universidad Autónoma de Chiapas / Editora Laguna.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <https://bit.ly/2spMsSM>
- Constitución política del estado libre y soberano de Quintana Roo. (2018). H. congreso del estado de Quintana Roo, XV legislatura. Recuperado de <https://bit.ly/2qPKn1s>
- Clark, H. (2015). Gobernabilidad democrática. Recuperado de <https://bit.ly/2kAXBfP>
- Dahl, R. (1999). *La democracia una guía para los ciudadanos*. España: Editorial Taurus.
- Diario Oficial de la Federación (11 de octubre de 1935). *Sección Segund. XCIII* (34).
- Di Pietro, L. (2001). Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local, en D. Burin y A. I. Hereas (comp.), *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. Buenos aires: Ciccus. Recuperado de <https://bit.ly/2LIRmDj>
- Díaz, H. (2006). *Legitimidad y gobernabilidad democrática: los horizontes del buen gobierno*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México: Cámara de Diputados de la LIX Legislatura.
- Díaz, M. (2007). Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. En *procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Doger, E. (2013). *Gobierno municipal*. México: Porrúa.
- Entrevista con Jonan Utrera Vergara, Delegado de Carlos A. Madrazo, realizada el 16 de Mayo de 2017, en el poblado de Carlos A. Madrazo.
- Entrevista con Martha Oneyda Gorocica Martínez, Delegada de Subteniente López, realizada el 16 de Mayo de 2017, en el poblado de Subteniente López.

- Entrevista con Matilde Salazar Estupiñan, Delegada de Luis Echeverría Álvarez, realizada el 20 de Mayo de 2017, en el poblado de Luis Echeverría Álvarez.
- Entrevista con Paulino Poot, Trabajador de la Coordinación de Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones de Othón P. Blanco, realizada el 15 de mayo de 2017, en el poblado de Carlos A. Madrazo.
- Fernández, I. (2004). *Historia de México I*. México: Pearson Educación.
- Filmus, D. (2005). Gobernabilidad democrática: conceptualización. *Revista Aportes Andinos*. 13.
- Fundación DEMUCA. (2009). *Guía de herramientas municipales para la promoción del desarrollo económico local*. Costa Rica. Recuperado de <https://bit.ly/2kzal6S>
- Gallichio, E y Camejo, A. (2005). *Desarrollo y descentralización en América Latina: nuevas alternativas de desarrollo*. Uruguay: Universidad Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- García, R. (2003). La política de servicios municipales en México: Casos y tendencias recientes. *M. Cabrero (coordinador), Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: CIDE.
- Guía práctica del (la) Síndico. (2010). Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios. San Luis Potosí. Recuperado de <https://bit.ly/2xu6QId>
- Gutiérrez, M. (Junio de 2010). Evolución jurídica del municipio en México. *Congreso Redipal (virtual III)*. Ponencia llevada a cabo por la Red de investigadores parlamentarios en línea. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Guzmán, J y Romero, I. (2008). Crecimiento económico, gobernabilidad democrática y desarrollo social: un enfoque integrador. *Revista latinoamericana de economía*, 39 (153).
- Hernández, E. (1991). *Derecho municipal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hernández-Gaona, P. (1991). *Derecho municipal*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hernández, A. (2006). Relaciones Intergubernamentales. *Espacios Públicos*, 9 (18).
- INAFED (2004). *Guía para el buen gobierno municipal*: México: INAFED.
- Instituto de Desarrollo Municipal. (2003). *ABC del gobierno municipal*. Recuperado de <https://bit.ly/2slvCFf>

- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. (2001). *El municipio mexicano*. Primera edición.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Conociendo Quintana Roo*. Sexta edición. México: INEGI.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2004). *El papel del municipio en el desarrollo de sus capacidades*. México.
- Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2010). Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, Quintana Roo: Othón P. Blanco. Recuperado de <https://bit.ly/2ITOTrE>
- Ley Agraria. Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <https://bit.ly/2tNqDA5>
- Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo. (2004). Recuperado de <https://bit.ly/2JfU30F>
- Max-Neef, M; Elizalde, A y Hopenhay, M. (1993). *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo: Nordan Comunidad.
- Mendoza (2004). Poblar es gobernar. Las políticas de colonización dirigida en Quintana Roo, 1960-1980. G. A. Macías Zapata (coord.), *El vacío imaginario: Geopolítica de la ocupación territorial en el Caribe Oriental Mexicano*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, H. Congreso del Estado de Quintana Roo
- Meyer, L. (1994). El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades. En M. Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El colegio de México.
- Mogrovejo, R. (2010). *Desarrollo: enfoques y dimensiones*. Centro boliviano de estudios multidisciplinarios. Recuperado de <https://bit.ly/2J3IE1G>
- Moreno, M. (2001). *La reorganización territorial del ayuntamiento rural: Un enfoque alternativo para la modernización de los municipios rurales del país en el umbral del siglo XXI*. México: Plaza y Valdés.
- Nuestro México. (s/f). Subteniente López. Recuperado de <https://bit.ly/2LIstHG>
- Nussbaum, M. y Sen, A. (2004). *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OEA (6 de julio de 2013). XLIII asamblea general de la OEA aprueba creación de mecanismo hemisférico de cooperación para la mejora de la gestión pública. Recuperado de <https://bit.ly/2kzGcUV>

- Oriol, J. (2003). El concepto y análisis de la gobernabilidad. *Revista instituciones y desarrollo*, 14 (15).
- Ortiz, H. (2010). *Hacia un enfoque de desarrollo humano, integral, solidario, con basamento en una nueva economía*. CEAS/CELAM.
- Pérez, E y Arenas, Ernesto. (2012). Agenda desde lo Local: Desarrollo Sostenible y Desarrollo Humano. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 22.
- Pech, S. (2013). *Investigación de mercado de servicio de transporte foráneo de la ruta Chetumal-Javier Rojo Gómez, municipio de Othón P. Blanco, Q. Roo: propuestas metodológicas para mejorar el servicio* (Tesis de pregrado). Universidad de Quintana Roo, Quintana Roo, México.
- Pineda, P. (1996). El papel de los gobiernos locales en América Latina. *Gestión y Políticas Públicas*, V, (2).
- Plan de Desarrollo Municipal 2013-2016. Subcomité de desarrollo rural. H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco, Quintana Roo.
- Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018. Municipio de Othón P. Blanco, H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco 2016-2018.
- Polo, H. (2012). *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: las autoridades municipales locales*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Poot, P. (2015). H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco 2013-2016, Coordinación de Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones municipales.
- Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Othón P. Blanco (s/f).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). Gobernabilidad democrática. Recuperado de <https://bit.ly/2L8ScYC>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México. (2012). Recuperado de [http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Indice\\_de\\_desarrollo\\_humano.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Indice_de_desarrollo_humano.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2007). *Descentralización y poder local en el desarrollo: El proceso de descentralización dominicano, ¿crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?*. República Dominicana: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Informe sobre desarrollo humano Jalisco, 2009: capacidades institucionales para el desarrollo local*. Recuperado de <https://bit.ly/1SLdvjr>

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). La verdadera riqueza. Informe sobre desarrollo humano.
- Pueblos América. (s/f). Localidades de México: Carlos A. Madrazo. Recuperado de <https://bit.ly/2H4i4CM>
- Pueblos América. (s/f). Localidades de México: Luis Echeverría Álvarez. Recuperado en <https://bit.ly/2skMr39>
- Puelles , M. y Urzúa , R. (1996). Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos. *Revista Iberoamericana de Educación*, 12.
- Rabell E. (2011). El camino a la diversidad municipal. *Revista mexicana de derecho constitucional*, (24).
- Ramos, M. (2005). La cooperación española en materia de gobernabilidad democrática. *Revista de pensamiento iberoamericano*, 13.
- Reglamento para la Elección y Funcionamiento de las Alcaldías y Elección de Delegados del Municipio de Othón P. Blanco (2011). Recuperado de <https://bit.ly/2JgdsP8>
- Reglamento de participación ciudadana del municipio de Othón P. Blanco (2005) Recuperado de <https://bit.ly/2sikl8y>
- Reglamento de transparencia y acceso a la información pública del municipio de Othón P. Blanco (2005). Recuperado de <https://bit.ly/2kE5EbU>
- Reynoso Soto, S. R. M. y Villafuerte y Eudave, M. A. (2003). *Manual básico para la Administración Municipal*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Rodríguez, C. (2008). La Alternancia Municipal en México. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, (52).
- Rodríguez, V. (1999). *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mejía, U. (2014). *La modernización del municipio mexicano: una visión de la reelección inmediata en los ayuntamientos* (tesis de pregrado). Universidad autónoma del estado de México, México.
- Sagastizabal, M. (2007). El desarrollo local y sus protagonistas. Estudio en dos comunas de la provincia de Santa Fe. *Invenio*, 10, (19).
- Salazar, J. (2009). *Elementos básicos de la administración municipal*. México: IAPEM.

- Sánchez, J. 2008. Manual de organización y operaciones de sindicatura municipal. H. ayuntamiento del municipio de Amacueca Jalisco.
- Secretaría de Gobernación (s/f). *Información básica sobre gobierno y administración municipal*. México: Secretaría de Gobernación/ Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Recuperado de <https://bit.ly/2kAa03H>
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Sosa, R. (2003). *La autonomía municipal mexicana*. México: Universidad Veracruzana.
- Soto, I. y Labarca, N. (2013). Desarrollo humano en Venezuela. *Opción*, 29 (70).
- Valcárcel, M. (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo. Documento de investigación*. Perú: Departamento de Ciencias Sociales Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Valencia Carmona, S. (2002). La nueva estructura constitucional del municipio. *Estudios Doctrinales*, (6). Recuperado de <https://bit.ly/2sqTo1Y>
- Vallarta, G. (2002). El municipio en México En. J. M. Serna de la Garza (Coord.) *Federalismo y regionalismo*. México: UNAM.
- Vargas, N. y Galván, M. (2014) La participación ciudadana en la ciudad de México: panorama, retos y perspectivas. En A. Ayala Sánchez (Coord.) *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*. México: UNAM.
- Vargas, O. Damián, A. (2008). *El papel de los municipios en la planeación y la gestión del desarrollo local*. México: Universidad Autónoma de Hidalgo.
- Vázquez, P. (2003). *El municipio mexicano: nuevo nivel de gobierno* (tesis de maestría). Universidad Autónoma de Nuevo León, México.
- Yanome, M. (2005). La facultad jurisdiccional de los municipios en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXVIII, (114). Recuperado de <https://bit.ly/2JlofaQ>
- Zapata, A. y Meade, O. (2009). *Organización y gestión municipal*. México: Porrúa.