POLITICAS Y GESTION PUBLICA PARA EL ESTUDIO MUNICIPAL:

OPTICA ACADEMICA

MARIA CECILIA MONTEMAYOR MARIN

FRANCISCO BIJARRO HERNANDEZ

PEDRO CARLOS ESTRADA BELLMANN

DIRECTORIO UNIVERSIDAD AUTONOMA DE TAMAULIPAS

Ing. José Ma. Leal Gutiérrez.
Rector

Dra. Olga Hernández Limón
Secretaria General

Dr. Marco A. Navarro Leal
Sub Secretario Académico

Dr. José Roberto Campos Leal
Director General de Investigación y Posgrado

INSTITUCIONES ORGANIZADORAS

Dirección General de Investigación y Posgrado
Centro de Investigación Social
Centro de Excelencia – Dirección de Innovación Tecnológica. (Innova)
Unidades Académicas Multidisciplinarias de :

- Arquitectura, Diseño y Urbanismo
- Comercio y Administración Tampico
- Facultad de Ingeniería "Arturo Narro Siller"

Primera Edición 2007

D.R. Universidad Autónoma de Tamaulipas

ISBN

I N D I C E

Presentación……2

El Municipio en Tamaulipas: su marco jurídico actual y problemática……...4
Ma. De Jesús Barrón Ponce De León

Planeación y desarrollo del espacio turístico urbano de la Laguna del Carpintero, Municipio de Tampico, Tam (México)……..22
Diego Sánchez González
José Juan Batres González

La aplicación de un modelo de cooperación empresarial, estrategia competitiva en la globalización. caso: "PYMES en el Sur de Tamaulipas" (problemática en la aplicación de los modelos de asociación)……38

Laura Esther. Jiménez Ferretiz, Ma. Angélica Garza Arroyo, María Aurelia Bocanegra Noriega

La dimensión política del desarrollo local ……..62
Mayela Cubillo Mora

Capacitando sobre la importancia de la programación y planificación participativa en el Gobierno local: ……77
el papel de la Universidad De Costa Rica,
Mariela Castro Avila

Control de las estrategias de desarrollo territorial: algunas reflexiones…….85
Iris M. González Torres

Desarrollo de la Villa De Puerto Príncipe. Centro económico y cultural……..102
Mabel De La Caridad Puertas Balbuena

Autonomía fiscal municipal en un marco de un nuevo modelo, de relaciones intergubernamentales……..114
Ady Patricia Carrera Hernández

Chile silvestre "piquín" (*Capsicum Annuum* L. Var. *Aviculare* Dierb.) y su impacto socioeconómico de las en la región de Linares, N, L., México…….131

Horacio Villalón Mendoza, Fortunato Garza Ocañas, Olivia Sánchez Hernández
Juan Manuel Soto Ramos , Ramón López De León, Teodoro Medina Martínez
Moisés Ramírez Meráz, Salvador Montes Hernández

Apuntes para la construcción de índice de pobreza por Oportunidades en México……..135
Fabián Alejandro Gerónimo Castillo

Movimientos sociales y nuevas identidades rurales……....150
René Rojas González

Centro de Desarrollo Humano y Productividad, una estrategia de acercamiento a la comunidad tamaulipeca ……165
Jorge Zertuche Rodríguez

El impacto ambiental hidrológico residual en la zona sur de Tamaulipas y sus alternativas legales ……...174
Luis Moral Padilla

Ferrocarriles y desarrollo municipal en la frontera de Tamaulipas*…….188*
Ramiro Navarro López

La ética de los negocios y la responsabilidad social de la empresa como una herramienta para la incubación de las PYMES……214
Ricardo Cuevas Moreno Ma. Eugenia Castillo Torres

La contribución de mejora como fuente de financiamiento para los municipios en la elaboración de obra pública……231
Ramírez Graciano Jorge, Santos Torres Ofelia, Vargas Coronel Jorge

La gestión política municipal de la identidad y la imagen de Tamaulipas: propuesta de marketing de ciudad……243
Mª De Las Mercedes Cancelo San Martín

La aplicación de un modelo de cooperación empresarial, estrategia competitiva en la globalización.caso: "PYMES en el sur de Tamaulipas" (problemática en la aplicación de los modelos de asociación)……268
Laura Esther. Jiménez Ferretiz Ma. Angélica Garza Arroyo
María Aurelia Bocanegra Noriega

El municipio en Tamaulipas: su marco jurídico actual y problemática…….294
Ma. De Jesús Barrón Ponce De León

Remesas de tamaulipecos que laboran en los EE.UU. Una opción de desarrollo de los municipios del centro del Estado……..315
Jorge A. Lera Mejía,

Retos del desarrollo urbano, calidad de vida y envejecimiento demográfico en los municipios de México……334
Dr. Diego Sánchez González

Ordenación urbana litoral y prevención ante desastres de inundación en los municipios de Tamaulipas, México. El sistema de alerta temprana contra eventos meteorológicos extremos (SATEME)……..356
Sergio Jiménez Hernández Diego Sánchez González

Globalización: género y migración en Puebla……..371
Aurora Furlong

Experiencia de vinculación universidad, comunidad y el Municipio De San Buena Ventura Nealtican, Puebla, México……391

Pedro Macario García Caudillo

El Turismo Como Base Para Un Desarrollo Local
Ernesto……..405
Luis Espinola Espinosa

Gobiernos locales y su transformación gerencial: elementos conceptuales y balance preliminar de algunos casos costarricenses……414
Olman A. Villarreal Guzmán

Participación de la Administración Municipal en proyectos de co-inversión rural, período 1999 y 2003 en el Ejido Congregación Caballeros Municipio de Victoria, Tamaulipas, México……..*430*

Luz Ma. Guillén Lara, Silvia Hortencia Lara Escárpita, María Cecilia Montemayor Marín y Pedro Carlos Estrada Bellmann.

Un análisis de los efectos de la autonomía en las finanzas públicas municipales; en el desarrollo local: caso Estado de Puebla……435
Manuel Reyes Trinidad Y Alejandro Adán Chávez Palma

Pobreza, medición de la pobreza, e implementación de acciones de políticas públicas en combate a la pobreza en el municipio de Eloxochitlán, Puebla……467.

Periodo de estudio 1999-2006.
Elizabeth Gutiérrez Olmos

China oportunidad para la internacionalización de las empresas mexicanas y el desarrollo local al 2010……479
Fernando Hernández Contreras

La joven generación y su oferta en servicios en apoyo al medio rural: caso; equipamiento de taller mecánico automotriz "Los Balderas de Laborcitas" Ejido Laborcitas del Municipio De Victoria, Tamaulipas…….492

Luz Mª. Guillén Lara, Silvia Hortencia Lara Escarpita, María Cecilia Montemayor Marín y Pedro Carlos Estrada Bellmann

Consolidación intermunicipal……507
Eduardo E. Leos Morales

Agricultura urbana y periurbana concepto aplicable a modelos de municipalidad al norte de México……..530
Pedro Carlos Estrada Bellmann
María Cecilia Montemayor Marín

Gestión ambiental y su impacto en el destino final de de los residuos sólidos urbanos: tiradero a cielo abierto de Cd. Madero, Tamaulipas…….540

Rodolfo Garza Flores, Dominga Márquez Fernández, Pedro Escamilla Ramírez , Ricardo Tobías Jaramillo y Ana María Salazar Gea

Gestión de calidad y el desarrollo municipal……..553
René Tinoco Mendiola

PRESENTACION

EL repertorio de investigaciones expuestas en el presente libro son producto del intercambio interdisciplinario de diversos enfoques, cuya meta principal, es analizar las experiencias en el marco de la globalización, entre el sector público y académico para promover líneas de investigación que lleven a un mejor desarrollo municipal, fortaleciendo la formación de recursos humanos capaces de atender las necesidades reales de la población y gobiernos municipales.

La administración y gerencia pública municipal, incita a una interacción entre el sector gubernamental, iniciativa privada, sector académico y sociedad civil, para una mayor consolidación. Este proceso interactivo requiere y exige una vinculación participativa, una cohesión social, una comunicación efectiva, un manejo de liderazgo, entre otras técnica especializadas, enfocadas a la construcción de equipos de redes y círculos de acción y análisis consolidadas bajo un discurso más practico y eficiente, encaminado al desarrollo y diseño de políticas publicas eficientes y especificas encaminadas a poblaciones objetivos. El proceso del control político queda cada día mas lejos, pues, este proceso sistémico requiere un conjugación de todos los sectores los cuales a parte de ser sus propios diseñadores también participan con árbitros de los avances de las metas planteadas.

La participación de la administración municipal cada día toma más auge, pues es la primera instancia en conocer la situación real de la comunidad gobernada, para ello requiere de una suma especialización que la conlleve a crear una metodología especializada acorde a las situaciones que se le presenten. Consideramos que la distribución de responsabilidades de la administración publica –local, estatal y federal- requiere de mecanismos enfatizados a una conjugación de las actividades, emprendidas al bienestar comunitario, pues la sociedad civil cada día demanda y cuestiona tareas eficientes que reflejen el buen desarrollo de su localidad. El sector académico es un punto clave entre gobierno y sociedad, su participación puede derivar de

estudios científicos, que ofrezcan estrategias de acción que beneficien los requerimientos de la sociedad.

La construcción territorial del espacio de las decisiones públicas de abajo hacia arriba, que privilegia con una mayor autonomía al gobierno local, debe considerar la corresponsabilidad de competencias en la gestión pública. El desarrollo local es un proceso orientado por estrategias y políticas que articula esfuerzos y recursos de agentes económicos y actores políticos con capacidad de acción territorial para lograr objetivos de crecimiento económico, desarrollo social y mayores niveles de bienestar de la población. Son actores y agentes todos los que toman decisiones que afectan al territorio ..

Por lo anterior y para contribuir a la análisis y reflexión de las políticas que se diseñan y aplican los Gobiernos Municipales en aras de alcanzar de alcanzar el desarrollo económico, social y administrativo, se conformó la Red de Estudios Municipales (Red-E-Mun) el 29 de noviembre del 2001, iniciativa de las Facultades de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, en México y de la Universidad de Camagüey, en Cuba, así como el Colegio de Tlaxcala A.C.; El Centro Estatal de Estudios Municipales y la Dirección de Estudios Políticos y Sociales de la Secretaría Gobierno de ese Estado; en Tamaulipas la Universidad Autónoma de Tamaulipas, a través del Centro de Investigación Social; de Puebla; Centro Estatal de Desarrollo Municipal, los H. Ayuntamientos de San Pedro, Cholula, Acajete y el Organismo Estatal de Mujeres de Puebla municipalistas.

|A nivel internacional destacan en Costa Rica: las Municipalidades de Esparza, Belén, y Curidabat, la Universidad de Costa Rica, el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, el Programa de Desarrollo Urbano Sostenible, La Comisión Institucional de Apoyo al Desarrollo y Gobierno Local y la Unión de Gobiernos Locales de Costa Rica.

La Red estudia, las Áreas Temáticas

- Universidad, municipios y comunidad.
- Enfoques de autonomía financiera municipal.

- Gestión para un desarrollo comunitario regional sustentable.
- Descentralización y gestión local para la sustentabilidad urbana y rural.
- Urbanismo y desarrollo social en el marco de las finanzas públicas.
- Estímulo tributario.
- La globalización en el desarrollo local.
- Marco legal del municipio en México.
- Gobiernos locales y apoyo a la creación, desarrollo y consolidación de las PyMES.
- Políticas macroeconómicas y finanzas pública

EL MUNICIPIO EN TAMAULIPAS: SU MARCO JURÍDICO ACTUAL Y PROBLEMÁTICA

Ma. De Jesús Barrón Ponce de León*

I. INTRODUCCION: EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de su artículo 115 reconoce la autonomía Municipal en forma relativa. Sin embargo resulta evidente que solamente podrá haber plena autonomía toda vez que el municipio cuente con el reconocimiento de un poder tributario que sea original y esencialmente propio lo que le permitiría estar en aptitud de cumplir con sus fines. Llegado a este tema son múltiples las preguntas que nos formulamos:

¿En qué medida podemos hablar de autonomía cuando los Municipios en México no tienen recursos propios suficientes para cumplir su cometido?; ¿La falta de personal capacitado en el ejercicio de las funciones administrativas repercute en el ejercicio de las funciones de los gobiernos locales?; ¿Los municipios cuentan actualmente con estructuras sólidas para hacer frente a las demandas de los ciudadanos de sus respectivas localidades?; ¿La debilidad ancestral de los municipios es producto de la evolución histórica del país?

Múltiples estudios parecen coincidir en que la debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la falta de personal profesional y capacitado para el desempeño de la función gubernamental y la inconsistencia de sus estructuras administrativas, son algunas de las razones por las cuales los gobiernos locales no pueden realizar las funciones que les conciernen. Tocante a esto Cabrero (2004:1) señala: *"Desde esta perspectiva, esta condición*

* Universidad Autónoma de Tamaulipas, Facultad de Comercio y Administración de Tampico, Correo electrónico: mjbarron@uat.edu.mx

estructural de precariedad del municipio mexicano es resultado de un sistema político que se ha caracterizado por su centralismo y verticalidad en la forma de conducción de los asuntos de gobierno y por un desprecio hacia los municipios, considerándolos instancias prácticamente minusválidas para la función gubernamental."

A partir de los años 80 se inicia en México un proceso de cambio en la Administración Publica Federal, tendiente a la descentralización administrativa. En 1982, se dieron los primeros pasos hacia una descentralización, toda vez que a escasos 5 días de haber tomado posesión del Poder Ejecutivo el Lic. Miguel de la Madrid, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma al referido artículo 115 Constitucional, que se refiere al Municipio, en donde se destaca como uno de sus principales objetivos el fortalecimiento de la autonomía Municipal consignada en el mismo texto constitucional.

El fundamento de su propuesta entre otros consintió en la consideración de que la descentralización exige un proceso decidido y profundo pero que ésta deberá de ser de manera gradual ordenada y eficaz luego de un análisis a fondo de las competencias constitucionales entre la Federación, los Estados y Municipios a fin de establecer las atribuciones y facultades que le corresponda a cada orden de gobierno, con el propósito de estar en aptitud de determinar aquellas que se puedan distribuir y lograr así un justo equilibrio entre las tres instancias de gobierno.

Posterior a esta reforma aprobada en 1983 el Municipio deja de ser una organización perteneciente a dos órdenes de gobierno (Federal y Estatal) en donde se desempeñaba como una forma de organización interior de las entidades federativas y se instituye como el tercer orden de Estado y de gobierno. Arroyo y Sánchez (2003:87) afirman *"desde la década de los ochenta del siglo pasado, México ha hecho grandes reformas a sus leyes; por ejemplo en el aspecto económico, el Estado prácticamente se retiró de la generación de bienes y servicios que controlaba, se abolió la propiedad social de la tierra y se introdujo a la competencia internacional. Es de esperarse que estas modificaciones se reflejaran en la actividad económica municipal"*

A pesar de que efectivamente el Municipio a todas luces ha cambiado a partir de las reformas al artículo 115 Constitucional de 1983, 1987 y 1999, se puede afirmar que aún no existe en la Constitución Federal normas que den

sustento a las bases de distribución de participaciones a los Estados y Municipios en las materias de la hacienda publica.

En otro orden de ideas, el Municipio en México ha trascendido con graves problemas administrativos. Tales problemas *derivan de una diversidad de factores qué están relacionados con la historia y la configuración institucional misma del sistema de gobierno y del sistema político, económico y social del país* (Cabrero: 2004).)

Algunos de los datos que nos permiten constatar la escasa capacidad administrativa en los Municipios y que reflejan la importancia de profundizar en el estudio del marco jurídico y administrativo pueden ser éstos: Más del 80% de los municipios no cuentan con una normatividad interna administrativa; la mayoría de los Municipios afirman haber recaudado impuestos y derechos muy por abajo (75%) de lo presupuestado; reconociendo inclusive el 17% no contar ni siquiera con una computadora; además de que gran parte de los municipios carecen de personal calificado en el manejo administrativo y tributario (Cabrero 2003:159)

Por otra parte, otro problema que enfrenta no sólo el Municipio sino el Estado y la misma Federación es que un alto porcentaje de población económicamente activa no cumple con sus obligaciones fiscales y más aun ni siquiera están dados de alta formando parte de la economía informal; lo cual puede suceder por diversas razones tales como desconocimiento de leyes, la complejidad de nuestras leyes tributarias, y la falta de cultura de pago.

El objetivo de la presente investigación es analizar la regulación jurídica que, tanto a nivel federal como Estatal rigen al Municipio, así como las disposiciones internas de los mismos gobiernos locales. El propósito que con este trabajo se pretende es el de proponer ciertas modificaciones en su marco jurídico destinadas a renovar las relaciones del Municipio con los Estados y la Federación.

A tal efecto, hemos estructurado esta Ponencia en 5 apartados: el primero de ellos dirigido a examinar la situación que guarda el Municipio posterior a la reforma del articulo 115 Constitucional en el año 1983 de donde se deja sentir la escasa capacidad administrativa por no contar con una normatividad interna; a continuación se realiza un análisis histórico de la evolución hasta la actualidad de cada uno de los niveles con el propósito de

entender que muchos de los graves problemas administrativos que prevalecen en este orden de gobierno son producto de su legado histórico; en el tercera sección exploramos sobre la legislación vigente en los Municipios de Tamaulipas; el apartado cuarto va encaminado a investigar el actual marco normativo de la Hacienda Municipal en Tamaulipas; y un quinto dedicado a las conclusiones y propuestas de las modificaciones del marco jurídico destinadas a actualizar las relaciones del Municipio con los Estados y la Federación.

II. BREVE RESEÑA HISTORICA ACERCA DEL MUNICIPIO

La palabra Municipio proviene del latín *Manus* que se refiere a las tareas u obligaciones, y de *Capere* que significa hacerse cargo de algo; la suma de ambos vocablos da lugar al término *municipium*, que aludía a las ciudades en donde los ciudadanos tomaban las cargas patrimoniales y personales y atendían los servicios locales. Pues bien, es en Roma en donde nace el Municipio así entendido, en virtud de que extendía su dominio territorial y su imperio.

Actualmente la organización Municipal ha evolucionado como entidad descentralizada que desde el punto de vista administrativo se ocupa de la prestación de servicios públicos, y desde el punto de vista político, agrupa y organiza a las familias en un determinado territorio, resolviendo las necesidades colectivas, funciones ambas del ayuntamiento, el cual, bajo un determinado régimen jurídico, se ocupa de ello.

En la época prehispánica, la cultura mexica tenía el *calpulli* que era una organización que tenía semejanza al actual Municipio y se formaba por ancianos. Las familias lo integraban y para procurar su subsistencia producían los bienes que eran necesarios para todos.

Ya en la etapa colonial Hernán Cortés fundo el primer Ayuntamiento en el territorio conquistado el 22 de abril de 1519 en Villa Rica de la Vera Cruz. A partir de entonces los pueblos tenían derecho a reunirse y la organización llamada cabildo se dedicaba a examinar y resolver asuntos comunes y designaban a las autoridades.

La organización administrativa del Municipio a partir de entonces, se representó a través de los Ayuntamientos, desde el origen de la conquista y la colonización la plataforma de expansión territorial del imperio español en América. Martínez y Ziccardi (1988:1) lo refieren *"entre la fundación del ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519 (estableciéndose por primera vez esa institución en la América continental), y el cabildo soberano de la ciudad de México que asumió sus funciones como representante del pueblo novo hispano en 1808, hizo su aparición el municipio y se mantuvo la idea de soberanía que lo rigió desde entonces*."

Veamos como a través de la historia se ha venido conformando jurídicamente el municipio:

a) La *Constitución de Cádiz* fue promulgada el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España, el 30 de septiembre de 1812 siendo este documento el que marcó el inicio de la evolución jurídica y política del Municipio integrado por el llamado alcalde, los regidores y síndico, sin embargo, era considerado como un ente geográfico y de dominio publico, que se utilizó para acceder a un sistema fuertemente centralizado.

b) El 21 de febrero de 1821 se promulga el *Plan de Iguala* una vez terminada la lucha de independencia. Si bien se reconocen los ayuntamientos, la Constitución de Cádiz no sufre modificación alguna por lo que el sistema centralista se ratifica.

c) Agustín de Iturbide suscribe el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano en 1822 por el cual se confirmaba el régimen Municipal de la Constitución de Cádiz y se establecía el nombramiento de un jefe político en cada provincia.

d) La *Constitución de 1824* no hace referencia al Municipio. Se limitó a establecer que la nación mexicana adoptaba como forma de gobierno la República Representativa, Popular y Federal, integrada por 19 estados, 4 territorios y 1 distrito federal. Los estados en plena libertad se organizaron administrativamente.

e) La primera Constitución Centralista de México aparece en 1836 conocida también como *Las siete Leyes Constitucionales*. La nueva norma constitucional dividía el territorio en departamentos, y en la Ley Sexta regulaba los Ayuntamientos y sus atribuciones.

f) La segunda Constitución centralista surge con *Las Bases Orgánicas de la República Mexicana,* estableciéndose las corporaciones y funcionarios Municipales y dando entrada a otras disposiciones como son los presupuestos anuales de los municipios.

g) La *Constitución Federal de 1857* no menciona a los Municipios ni su estructura y mucho menos su funcionamiento, dejándole a los estados su regulación. Señala este ordenamiento que el país era en forma de republica, representativa, democrática, federal y popular.

h) En el año de 1865 Maximiliano de Habsburgo emite el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, s*eñalando que la soberanía Nacional recaía en el Emperador. El territorio se divide en departamentos, distritos y Municipalidades. Los tributos los señalaba el emperador estableciendo que se realizaba según lo marcaba el Consejo Municipal. Una vez derrocado el Emperador en 1867 se restablece el régimen republicano.

i) Durante el periodo porfirista de 1876 a 1911, los Municipios no son tomados en cuenta, puesto que administrativamente se establecen los partidos, distritos y prefecturas que tenían mayor superioridad a ellos, viéndose totalmente restringidos, lo que en parte contribuyó a la revolución de 1910 que reivindicaba a la democratización del país y al Municipio libre. En efecto, como ha observado Hernández (1996:29) *"El reapunte del federalismo inicia por la demanda de libertad municipal, de sufragio efectivo y voto directo, para fundirse en un movimiento nacional que exige un nuevo y renovado pacto federal, base de la revolución de 1910-1917".*

j) En el *Plan de San Luis* se reconoce la soberanía a los estados y la libertad de los ayuntamientos. Emiliano Zapata en el *Plan de Ayala*, dicta en 1911 la Ley General de Libertades Municipales en el estado de Morelos y Venustiano Carranza lucha en su *Plan de Guadalupe* para que esa libertad municipal se estableciera en la Constitución.

k) El Constituyente en 1917 determina que el Municipio sería la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, representada por un Ayuntamiento de elección popular directa, con personalidad jurídica y administrando con libertad su hacienda y que sus recursos económicos serían los recaudados por los tributos aprobados por las Legislaturas Locales, apareciendo establecido en el articulo 115.

l) Se puede afirmar que a partir de la Promulgación de la Constitución Mexicana el Art. 115 ha sufrido tantos cambios como el presidente en turno ha considerado necesarios y no como demanda de sus pobladores. Sobre el particular Martínez y Ziccardi (1988:3) "*Los cambios más importantes ocurrieron de 1943 a la fecha, lo cual coincide con un período de mayor modernización política y de consolidación de las instituciones surgidas de los gobiernos revolucionarios."*

m) El presidente Miguel de la Madrid envía en 1983 la iniciativa al Congreso para la reforma del artículo 115, en donde se dota al Municipio de un conjunto de poderes que aparecen marcados en su fracción IV. Dicha reforma "*redefinió el papel asignado al municipio en la estructura del sistema federal mexicano mediante la determinación de sus fuentes de ingreso, la enumeración de los servicios públicos a su cargo y reconocimiento de su autonomía*" (Chávez, 1996: 110)

n) El mismo presidente Miguel de la Madrid promueve en 1987 la que sería la octava reforma al artículo 115, en la que se depuran los lineamientos estrictamente municipales en relación con otras cuestiones del derecho general local, y se agrega lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores.

o) Dentro de la administración de Ernesto Zedillo el Congreso de la Unión aprobó en 1999 una nueva reforma al artículo 115 Constitucional mediante la cual se otorga explícitamente calidad de gobierno al Ayuntamiento, así como el reconocimiento de su autonomía reglamentaria, (esta última reforma aprobada por la comisión permanente a finales del mismo año). La reforma significó la necesidad de adecuar las diversas leyes estatales, así como la eliminación de las leyes orgánicas a fin de excluir el control estatal dentro de los reglamentos Municipales. Sin embargo (Cabrero2004:6) sobre el particular opina *"en el nivel reglamentario, que es el nivel propio de construcción de normatividad por parte de los municipios, el panorama es preocupante. El problema parecería ser también en buena parte propio a la gestión interna, es decir de carácter endógeno; los municipios no han sido capaces de expandir su marco normativo y reglamentario interno, al parecer no han tenido las capacidades o el personal calificado para construir la normatividad; es posible también que simplemente los miembros del cabildo no*

hayan tenido el interés o incentivos suficientes para insistir en esta tarea, posiblemente debido a lo corto del horizonte de una gestión trianual municipal."

En este punto es conveniente aclarar que cuando hablamos de autonomía reglamentaria como producto de su personalidad jurídica no nos referimos a la autonomía para legislar sino únicamente a la facultad para normar sus competencias internas o las leyes que expidan los congresos de los estados, pues resulta pertinente recordar que el Sistema Federal Mexicano reconoce solamente dos ordenes de gobiernos, el Federal y Estatal y en consecuencia con capacidad plena es decir legislativa y administrativa ("por lo tanto, los únicos competentes para dictar normas con rango de ley son los legisladores, esto es, los Congresos, federal y estatales").

De esta manera los gobiernos locales quedan en evidente posición de desventaja frente a los otros órganos de gobierno pues a pesar de ser considerando como sujeto de derechos y obligaciones en los diferentes ordenamientos jurídicos existentes en el país, no están facultados para legislar en el ámbito de su jurisdicción sobre cuestiones de interés particular quedando sujeto a los preceptos que le otorgan de manera exclusiva a los estados y la federación en el rubro de impartición de justicia.

Pues bien, llegados a este punto pasamos a examinar la actual situación jurídica de los municipios en México y, concretamente, en el Estado de Tamaulipas:

III. LEGISLACION SOBRE EL MUNICIPIO EN TAMAULIPAS

Para lograr que el municipio se desarrolle más equilibradamente se han venido incorporando cada día más disposiciones Constitucionales tanto federales como estatales. Esto con la finalidad de fortalecer el Nuevo Federalismo iniciado por la gestión del Licenciado Ernesto Zedillo Ponce de
León implemento una nueva política de descentralización que denominó "*Nuevo Federalismo*", mediante la cual realizaría la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos locales. Siendo este uno de los programas del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en donde se sentaron las bases de una profunda redistribución de competencias, responsabilidades y recursos de la

Constitución del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas y en el Código Municipal del Estado. Por lo que haremos un breve análisis de las normas de interés que regulan los Municipios a nivel Federal y Estatal.

A) REGULACION JURIDICA DEL MUNICIPIO A NIVEL FEDERAL

De acuerdo con articulo 40 de la Constitución Federal, los Estados Unidos Mexicanos son una republica, representativa, democrática federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos por una Federación.

Los Estados deben adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre. (Artículo 115 Constitucional.)

El articulo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define la existencia de dos órdenes de gobierno al afirmar que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en relación a su competencia, y por los de las Entidades Federativas, en lo correspondiente a sus regímenes interiores, conforme a lo establecido en la Constitución Federal y las particulares de los estados.

Por otra parte, el art. 31 fracción IV establece la obligación de los mexicanos a contribuir con los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan de manera proporcional y equitativa que dispongan “las leyes”.

De acuerdo al principio de derecho de reserva de la Ley, la exigencia de la obligación de un pago y el derecho del estado para cobrarlo debe de estar fundamentado en una ley con carácter formal y material. De tal manera que de acuerdo a este razonamiento sólo la Federación, el Distrito Federal y los Estados cuentan con potestad tributaria plena. A mayor abundamiento a través de la legislación secundaria se deben de precisar los sujetos, el objeto así como la base y tasa de los impuestos señalando los que corresponde cubrirse a cada uno de los a los tres ordenes de gobierno.

Pues bien cabe mencionar que los Municipios sólo tienen potestad tributaria subordinada toda vez que el Art. 115 fracción IV señala que las haciendas municipales se constituyen con las contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor incluyendo tasas adicionales, que

establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

El artículo 73 Constitucional contiene la mayor cantidad de facultades legislativas otorgadas al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En nuestro caso sólo analizaremos las que tienen relación con nuestro tema a investigar es decir las denominadas facultades financieras tributarias propias de sus atributos en virtud de que el estado cuenta con soberanía financiera y en ejercicio de la misma fija las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Lo anterior queda de manifiesto de acuerdo a la fracción VII en donde se le otorga la Congreso Federal la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto.

Al amparo de la fracción XXIX del mismo numeral, el Congreso Federal es el único facultado para establecer contribuciones al comercio exterior, Aprovechamientos y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros y servicios públicos concesionados. Además de las Contribuciones Especiales como son: Energía eléctrica Producción y consumo de tabacos labrados, Gasolina y otros productos derivados del petróleo, Cerillos y fósforos, Agua miel y productos de su fermentación, Explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

De acuerdo con lo manifestado en párrafos anteriores precisamos confirmar que a partir del año 1987 el artículo 115 Constitucional queda de forma exclusiva y extensa a la regulación del Municipio libre en México, y por consecuencia el artículo 116 se le confía la regulación de los poderes políticos de las entidades federativas.

B) REGULACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO A NIVEL ESTATAL EN TAMAULIPAS

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas fue promulgada el 6 de mayo de l925. Actualmente el estado de Tamaulipas está integrado por 43 municipios los que son reconocidos a través del Art. 3 de la Constitución Política de Tamaulipas.

El articulo 58 refiere las facultades de Congreso de Tamaulipas por lo que se refiere a la materia impositiva y luego de haber analizado las facultades del Congreso de la Unión a pesar de que hemos afirmado de que los municipios motivo de estudio no tienen potestad tributaria, consideramos necesario precisar por ser esta consecuencia de los dos niveles de gobierno a los que se refiere nuestra Carta Magna, podemos señalar que no existe una radical diferencia entre la competencia Federal, Estatal y Municipal, pues en términos generales la Constitución Federal no hace una distribución de las fuentes tributarias por lo que es una facultad concurrente en materia impositiva entre federación, estados y municipios, el fundamento constitucional es el articulo 124 que establece que "*todas las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados*"

Sin embargo la Constitución Estatal deberá de observar las limitaciones a las que hacen referencia los artículos 73 Frac. XXIX en materias reservadas exclusivamente para la federación y a las restricciones expresas consignadas en los artículos 117 fracciones IV, V VI VII y 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A continuación trataremos de hacer una breve descripción de las fracciones en las que se reseña al municipio y la dependencia que tienen con el gobierno del estado.

El Municipio como ya hemos mencionado en diferentes ocasiones no cuenta con el poder tributario pero sí puede recaudar aquellas contribuciones que las legislaciones de los Estados establezcan a su favor, tal como lo refiere la fracción IV del articulo 58, reconociendo además en los gobiernos locales la facultad de proponer a las legislaturas las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos y contribuciones de mejoras y en si todo lo que sirva como base para el cobro de propiedad inmobiliaria.

También corresponde a las Legislaturas de los Estados la aprobación de la Ley de Ingresos de los Municipios así como la revisión y aprobación de la cuenta publica. Las iniciativas de Ley de Ingresos de los Ayuntamientos del Estado deberán de ser aprobadas por el Congreso el 31 de diciembre del año anterior del ejercicio fiscal, lo anterior encuentra su fundamento en el articulo 69. Y su presupuesto de egresos será aprobado por los mismos

Ayuntamientos tomando en cuenta la Ley de Ingresos aprobada por el Congreso.

La facultad de vigilancia y fiscalización que ejerce el Congreso sobre los Ayuntamientos queda de manifiesto en la fracción VI del citado numeral, para revisar y calificar las cuentas publicas de los Ayuntamientos u organismo municipal que administra fondos públicos con el objeto de verificar los criterios que señala la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y su cumplimiento al respecto. El Congreso cuenta con la Auditoria Superior del Estado para realizar dicha función. Se trata de un órgano técnico de fiscalización con independencia y autonomía presupuestal coordinado por el propio Congreso y cuya organización y funcionamiento se encuentran consignados en el art. 58-VI, segundo párrafo de esta misma constitución.

Los Municipios solo podrán vender o enajenar bienes inmuebles de su propiedad si cuentan con la autorización del Congreso y luego de que sean declarados inútiles a criterio del mismo Congreso, debiendo de verificar estos que la venta a la que se hace referencia se realice en subasta publica. Lo que se encuentra inserto en la fracción IX del multicitado artículo. De la misma manera cuando se trate de contratación de empréstitos el Congreso será quien fije las bases a los Ayuntamientos (fracción X)

El mismo Congreso será quien expida las leyes que conciernen a los Municipios tomando como base lo dispuesto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto de la materia que se trate como son los que a continuación se detallan en el artículo 58 que se expresan en las fracciones siguientes.

Para las dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Estado, los Ayuntamientos y sus Organismos Públicos Descentralizados y los particulares la Administración Publica Estatal contara con el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, que gozara de autonomía plena para dictar sus fallos lo anterior de acuerdo al lo estipulado en el articulo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Publica del Estado de Tamaulipas. Estando facultado el Congreso del Estado de acuerdo a la fracción LVI del articulo 58 a establecer las normas que instruyan dicho tribunal.

La personalidad jurídica de los Municipios a que hace referencia la fracción II del Articulo 115 de la Constitución Federal es reconocida en la

Constitución de Tamaulipas a través del artículo 131, en donde se le otorga la facultad a los Ayuntamientos para administrar su patrimonio y aprobar, de acuerdo a las leyes que en materia municipal expida la legislatura, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración publica municipal.

La Constitución Política del Estado establece en su artículo 132 los servicios públicos que serán competencia de la administración municipal, siendo éstos los mismos que establece la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Señalando en la fracción IX del mismo articulo 132 que la Legislatura Local determine otros servicios tomando en consideración "Las *condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".*

Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponda. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de este Estado y otro u otros de uno o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Así mismo, cuando a juicio del Ayuntamiento sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

Por ultimo la regulación jurídica del Municipio en la Constitución de Tamaulipas al amparo del articulo 133 concede a los Municipios la libertad de administrar su hacienda, *la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la legislatura establezca a su favor.* En concordancia con la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

De breve análisis que exponemos en los párrafos anteriores se advierte el predominio que ejerce la entidad federativa sobre los municipios, tal parece que se repite la relación que durante muchos años ha mantenido la federación sobre los estados. Al respecto Aguilar, afirma (1996:117) *"Así, el municipio ha*

funcionado bajo la vigilancia estricta del orden estatal, en consecuencia ha terminado por funcionar como un instrumento de control político, mas que como instancia local de gobierno democrático y participación de la comunidad".

IV. LA HACIENDA MUNICIPAL EN TAMAULIPAS

Atribuciones en la Constitución Federal y en la Constitución de Tamaulipas La fracción IV del artículo 115 Constitucional federal establece: Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así mismo de las contribuciones y otros ingresos que las Legislatura establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división consolidación, translación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

   Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

La Constitución Política del Estado de Tamaulipas, en el titulo IX *De los municipios, capitulo único: Disposiciones Generales,* se regula todo lo referente a esta Institución Publica, dispone en su articulo 133:

Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como contribuciones y otros ingresos que la Legislatura establezca a su favor, en todo caso:

I. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezca la Legislatura sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se

haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones:

II. Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la legislatura del Estado, y

III. Los ingresos derivados de la prestación de Servicios Públicos a su cargo.

Las contribuciones que se refieren a las fracciones I y III no podrán ser objeto de exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio publico de la federación del estado o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier titulo, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto publico.

A. Atribuciones del Ayuntamiento en el Código Municipal para el Estado de Tamaulipas

El titulo segundo denominado de la hacienda municipal, se integra por los capítulos del I al VI, que corresponde del artículo 93 al 149, los que trataremos de resumir en lo mas breve posible.

Los ingresos Municipales se destinaran a cubrir el gasto publico y no tendrán aplicación especial sino en los casos en que expresamente se asignen a finalidad determinada debiéndose pagar en las oficinas autorizadas por la tesorería municipal. Instituyéndose categóricamente que los impuestos y los derechos Municipales no podrán condonarse ni establecerse exenciones a favor de personas físicas o morales. Solo los productos y aprovechamientos Municipales podrán condonarse pero deberán de contar con acuerdo del Ayuntamiento respectivo. los montos, tasas y tarifas se causaran al efecto que señale la Ley de Ingresos Municipales y su regulación sustantiva en cuanto al objeto, sujeto, base y monto del pago lo determinan los artículos del 100 al 138.

Estableciéndose a través del articulo 19-II del código en comento: *"Son deberes de los vecinos de los municipios: contribuir para los gastos públicos del municipio conforme a las leyes respectivas".*

Consideramos importante señalar que en el apartado de los ingresos propios del municipio se incluyen impuestos, derechos productos y

aprovechamientos y contribuciones de mejoras en donde la principal fuente de tributación, por monto que recauda, es el impuesto predial Además, en el uso de sus facultades constitucionales el municipio percibe contribuciones respecto a todo lo relacionado con la propiedad inmobiliaria. Los impuestos que se cobran en los Municipios de Tamaulipas son tres tipos los que continuación se detallan:

1. Impuesto sobre espectáculos públicos, divisiones públicas y juegos permitidos, determinándose una tasa del ocho por ciento del total de ingresos cobrado por la actividad gravada.
2. Impuesto sobre la propiedad urbana, suburbana y rustica, la base será el valor catastral de los predios urbanos, suburbanos sus contribuciones, mejoras materiales e inversiones y el valor se determinara de conformidad con los que disponga la ley del catastro, el impuesto se causara a partir de que entren en vigor las tarifas de valores catastrales y de acuerdo a la tarifa señalada en la Ley de Ingresos Municipales. La cuota del impuesto es anual, pero su importe se dividirá en seis partes. Los pagos podrán hacerse en una sola exhibición, pudiéndose autorizar por el ayuntamiento una bonificación hasta del 15% de la cuota anual cuando el pago ocurra durante los meses de enero febrero. Los contribuyentes jubilados, pensionados, discapacitados o adultos mayores de sesenta años, ejidatario o campesinos, el ayuntamiento podrá autorizar una bonificación hasta del 50% de la cuota del impuesto.
3. Impuesto sobre adquisición de inmuebles, el impuesto se calculara aplicando la tasa del 2% al valor del inmueble después de hacer las deducciones autorizadas.

Además, en el uso de sus facultades constitucionales, que le concede la *Ley de Derechos de Cooperación para la Ejecución de Obras de Interés Público* el municipio percibe contribuciones respecto a todo lo relacionado con la propiedad inmobiliaria: fraccionamiento, división, consolidación, traslado de dominio y mejora.

Los propietarios, copropietarios, condomines, poseedores, etc., de los predios beneficiados con estas obras, *tienen obligación de cooperar* para la realización de las mismas. El monto de los derechos que en cada caso

concreto deban de pagarse, se determinaran distribuyendo el costo de la obra o de la instalación de servicios, en forma proporcional, entre los que se beneficiaran con la misma y será el gobierno del Estado o el Ayuntamiento, según el caso, serán los encargados de hacer efectivo el derecho por cooperación, estando facultados para celebrar convenio con los obligados y para otorgarles facilidades de pago si este fuera el caso.

Los sujetos que se beneficien con la realización de obras o instalación de servicios deberán ser notificados personalmente, haciéndoles saber previa la obra el valor total de misma, los precios unitario, la calidad de los materiales que se emplearan, importe liquido de su cooperación, importe de cada pago mensual y fecha de iniciación de pagos. Si el beneficiado no esta de acuerdo con el importe a pagar, se podrá inconformar ante la tesorería por escrito en un término de cinco días, contados a partir de la notificación, si no lo hace, se estimara consentida.

Los *derechos* que cobren las tesorerías municipales así como los productos y aprovechamientos y los ingresos compartidos serán estrictamente los que señala la Ley de Ingresos Municipales, en los montos, tasas y tarifas que en la misma se determina. Los derechos de cooperación que se originen tendrán el carácter de créditos fiscales. Para su cobro se aplicara el procedimiento administrativo de ejecución previsto en el Código Fiscal vigente en el Estado.

No obstante, en materia de ingresos, los recursos más importantes que percibe el municipio son los que reciben de la Federación. Debiendo estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para contar con dicho beneficio.

Los Ayuntamientos reciben ingresos de la Federación principalmente por dos conceptos:

1. Las Participaciones Federales.- Son los recursos transferidos que no tienen un destino específico de gasto, por lo que pueden ser empleados para cualquier función de gobierno; y,

2. Aportaciones.- Recursos están condicionados a aspectos específicos que determina la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), conocidos como “Recursos etiquetados”

Cabe mencionar que en esta entidad Federativa se cuenta con la *Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas, Decreto Numero 80,* Publicado en el Periódico Oficial de Estado Número 101 de fecha 18 de diciembre de 1993, tiene por objeto establecer el sistema de coordinación fiscal y reglamenta al sistema de coordinación estatal al que se sujetaran sus 43 municipios, normando la actividad fiscal de los mismos, mediante los convenio de coordinación que al efecto se suscriban, dicha ley ha venido teniendo reformas desde 1995 hasta diciembre del 2005.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS FINALES

Como resultado del análisis realizado en este estudio, en lo referente al marco jurídico actual del municipio en Tamaulipas y su problemática. Podemos concluir lo siguiente:

PRIMERO.- El municipio en México atraviesa por una etapa de transición y adaptación a las nuevas circunstancias y necesidades luego de las reformas de las que fue objeto el artículo 115 constitucional a partir de la década de los años ochenta en donde se le reconoce a los Ayuntamientos como el tercer orden de gobierno. Resulta indudable que el cambio no resulta sencillo sobre todo si tomamos en consideración que una de las características de esta institución a sido que su debilidad ancestral es producto de la evolución histórica del país.

SEGUNDA.- De acuerdo al resultado de este estudio se puede deducir que las instituciones municipales no satisfacen los objetivos buscados y no responden a los criterios de valoración establecidos de antemano por lo que consideramos importante redefinir el marco institucional y plantear nuevas instituciones que respondan a las expectativas que se fijaron.

TERCERA.- En relación al punto anterior consideramos que la mayor parte de los municipios en México no están en aptitud de cumplir con la impartición de servicios públicos propios de esta institución en virtud carecen de potestad tributaria, su dependencia de la entidad federativa y de los ingresos derivados de la coordinación, los hace evidentemente frágiles. Consideramos que el reconocimiento de este le permitiría al municipio estar en capacidad de cumplir sus fines.

CUARTA.- Es preciso que se dote al municipio de autonomía legislativa que le otorgue la capacidad al Ayuntamiento de promulgar sus propias leyes, considerado el municipio como la parte del gobierno más cercano y sensible al sentir del ciudadano conocedor de las necesidades, identidades e intereses de los habitantes de los Municipios.

QUINTA .- Resulta necesario plantear la posibilidad de contar con una ley reglamentaria, del articulo 115 Constitucional que detalle las líneas básicas de la Constitución en cuanto a los órganos municipales, que defina su competencia administrativa y financiera y que precise los mecanismos de relación entre los municipios, los Estados y la Federación.

SEXTA.- Las Leyes Federales, Estatales y Municipales deben de alentar al ciudadano a conocer la organización municipal consignando en sus textos la participación de los vecinos en cabildos abiertos reconociéndoles el derecho a participar, aprobar e interpelar a las autoridades municipales y con ello se le devuelva la confianza , sobre todo que el contribuyente conozca a las autoridades fiscales y que el rendimiento de cuentas se de en forma transparente y eficaz.

SEPTIMA.- La falta de personal capacitado en el ejercicio de las funciones administrativas repercute en el buen desempeño de las funciones de los municipios. Por lo que imprescindible un servicio civil de carrera fundamentalmente en aquellos que intervienen en el proceso recaudatorio. Consideramos que la normatividad general del servicio civil de carrera municipal debe de ser integrado al texto del artículo 115 Constitucional y ampliado en la ley reglamentaria.

OCTAVA.- los Municipios, se ven limitados ante los criterios de distribución establecidos en la materia de aportaciones federales toda vez que estas les son asignadas directamente a los estados y estos a su vez los turnaran a lo Municipios, solo que el procedimiento establece que deberá de llevar la aprobación del Congreso Local. Por lo que se propone reformar la Ley de Coordinación Fiscal a fin de reglamentar que los gobiernos de los Estados acepten la participación de los Ayuntamientos en la decisión de las asignaciones las que deberán de atender necesidades de sus localidades.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, L. (1996): El Federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. En: Hernández, A. (coord). *¿Hacia un nuevo federalismo*? México: FCE-COLMEX.

ARROYO, J. Y SÁNCHEZ, A. (2003) . Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional. En: Cabrero, E. (coord.) *Políticas Públicas municipales una agenda en construcción*. Porrua. México.

AYALA, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo un nuevo pacto para social para el crecimiento y el bienestar*. Fondo de Cultura Económica, México.

CABRERO, E. (2003): Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales. En: Cabrero, E. (coord.*). Políticas Públicas municipales, una agenda en construcción*., Porrua. México.

CABRERO, E. (2004): "Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México" [en línea], http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm Consulta: [3 junio 2005].

HERNÁNDEZ, A. (1996): *Hacia un nuevo federalismo, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas*, Colegio de México. México.

MARTÍNEZ, C. Y ZICCARDI A. (1988): *Política y gestión municipal en México. Instituto de Investigaciones Sociales*. UNAM. México.

ZEPPELLIUS, R (1985): *Teoría general del Estado –ciencia de la política*- Trad. De Héctor Fix Fierro, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.

PLANEACIÓN Y DESARROLLO DEL ESPACIO TURÍSTICO URBANO DE LA LAGUNA DEL CARPINTERO, MUNICIPIO DE TAMPICO, TAM (MÉXICO).

Diego Sánchez González*

José Juan Batres González†

1. INTRODUCCIÓN

Durante décadas la escasa planeación territorial y medioambiental de las actividades turísticas en México ha favorecido la depredación de los recursos naturales, el bajo nivel de ingresos de la población, la incesante expansión urbana hacia espacios periféricos naturales y márgenes de los ríos y lagunas, provocando el progresivo deterioro ecológico de los recursos naturales‡.

En México el desarrollo de los espacios turísticos urbanos ha llevado a este sector a convertirse en un pilar importante de la economía nacional, estatal y municipal. Sin embargo, el desarrollo turístico de los municipios, muchas veces no planeado, ha provocado un importante giro en la organización del espacio afectado. De hecho, la saturación de las playas y las lagunas urbanas ha llegado a tal extremo que hoy se abre un debate sobre la necesidad de aceptar un cambio en las actuales políticas turísticas municipales, favoreciendo una planeación integrada de los espacios turísticos urbanos litorales que garantice la utilización racional de los recursos municipales.

Vázquez Solís§ parte de la preferencia de la economía globalizada del turismo en México, valorando la perspectiva social de la población residente como factor dinámico en la economía turística existente en la zona, reconoce el grado de dependencia económico-regional, y las consecuencias del impacto medioambiental producto de la masificación del turismo y la mala planeación.

---

*Universidad Autónoma de Tamaulipas, dsanchezg@uat.edu.mx

**Alumno del Programa de Doctorado en Planeación Territorial y Desarrollo Regional de la Universidad de Barcelona (España) y Universidad Autónoma de Tamaulipas. Catedrático de la Facultad de Comercio y Administración. Universidad Autónoma de Tamaulipas, Tampico, Tamaulipas (México) jbatres@uat.edu.mx

‡ HALFFER, G. Y EZCURRA, E.: *La biodiversidad de México en la diversidad biológica de Iberoamérica.* Instituto de Ecología, Veracruz, 1992.

§ VÁZQUEZ SOLÍS V.: *Las Dependencias Regionales y Globales de la Economía Turística en Bahías de Huatulco, Oaxaca.* Tesis Doctoral. UNAM. México, DF, 2005, pp. 135- 167.

Actualmente, diferentes expertos* abogan por la necesidad de realizar una adecuada ordenación territorial y medioambiental de las actividades turísticas, sobre todo, en espacios degradados o frágiles, como las zonas litorales y las lagunas urbanas.

La planeación del sector turístico obliga a la inclusión de nuevas aproximaciones teórico-metodológicas que persiguen conocer los distintos escenarios demográficos, socioeconómicos, políticos y medioambientales para elaboración de planes integrales de desarrollo turístico (OSORIO GARCÍA, M y NOVO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, G., 2004, p. 10).

La investigación aborda los efectos de la saturación de las zonas urbanas y conurbadas, sobre todo litorales, como Tampico y la Zona Conurbada, y la necesidad de afrontar un cambio en la diversificación, rehabilitación y cualificación turística, en el contexto de una planeación territorial y medioambiental integral que garantice la utilización racional de los recursos naturales y turísticos de la laguna urbana del Carpintero.

El estudio se aproxima a los problemas urbanísticos-medioambientales-turísticos que padecen los espacios lagunarios urbanos, reflexionando sobre las limitaciones de crecimiento y proponiendo alternativas para el desarrollo y utilización racional del suelo y la consecución de bienestar de la población. Las conclusiones de la investigación advierten de los peligros del crecimiento urbano y de la ausencia de planeación integral en espacios naturales y turísticos frágiles como las lagunas urbanas mexicanas y tamaulipecas. Asimismo, se proponen alternativas a la ordenación territorial y medioambiental de las actividades turísticas de la laguna urbana del Carpintero.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El objetivo general es conocer la evolución y situación actual de la ordenación territorial y medioambiental de las actividades turísticas en la laguna urbana del Carpintero, así como sus potencialidades turísticas sostenibles.

---

* SOCÍAS CAMACHO, J.M.: *La ordenación de las zonas turísticas litorales*. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2001.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D.: *"Nuevas formas de turismo: Ecoturismo y personas mayores. Alternativas de desarrollo en la zona semiárida del Estado de Tamaulipas (México)" en el I Congreso Internacional de Planificación Territorial y Desarrollo Regional*, Universidad de Barcelona y Universidad Autónoma de Tamaulipas, Tampico (México)-Barcelona (España), 2005 (CD-ROM).

Nuestra hipótesis de partida plantea que la degradación y contaminación del espacio natural-turístico de la laguna del Carpintero obedece a factores físico-químicos procedentes de la acción antrópica y a la falta de planeación territorial y medioambiental de las actividades turísticas.

Se parte de un método deductivo apoyado en una amplia revisión bibliográfica y de la consulta de bases de datos públicas y privadas. Es necesario reseñar la falta de estudios de planeación y ordenación territorial, así como las dificultades de los investigadores para acceder a la información gubernamental, sobre todo aquella concerniente a determinados estudios de planeación turística, urbana y ordenación territorial financiados con fondos públicos en México. Es necesaria mayor transparencia de las Administraciones públicas y favorecer el acceso de los investigadores a la información.

La metodología empleada ha incluido un trabajo de campo que se ha fundamentado en la recopilación de muestras, notas de campo y entrevistas personales. El trabajo de campo se desarrolló entre el 1 de julio de 2005 y el 20 de febrero de 2006, realizándose diversos recorridos exploratorios en la laguna urbana de Tampico, así como 59 entrevistas personales a usuarios y visitantes, funcionarios y expertos.

3. EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y MEDIOAMBIENTAL DE LAS LAGUNAS TURÍSTICAS DE TAMAULIPAS

La revisión bibliográfica confirma una escasa producción nacional e internacional de estudios de ordenación territorial y medioambiental de las lagunas turísticas de México y Tamaulipas.

En México como en muchos lugares del mundo los lagos y lagunas son tan escasos y muchos están en proceso de extinción. La principal causa del deterioro y contaminación progresiva de estos frágiles ecosistemas es la acción del hombre. El modelo de crecimiento económico de este país está acabando con diferentes parajes y entornos naturales con alto valor turístico.

Como recurso turístico los lagos y lagunas ofrecen singulares paisajes de enigmática belleza por su formación geológica y geomorfológica y por el colorido de sus aguas enriquecida con el matiz de su flora y la variedad de su fauna nativa, cuando se les visita brindar una sensación de paz y tranquilidad

en medio de un estresado y convulsionado planeta. Aunado de una creciente demanda de este tipo de turismo, confirma a este recurso natural como altamente potencial[*].

En las últimas décadas México se está produciendo ataques directos contra valiosos patrimonios naturales y turísticos como los lagos y lagunas, algunos de ellos en peligro de extinción. La problemática se acentúa en el lago más representativo de México el *Lago de Chapala* por sus grandes dimensiones como por su importancia, así mismo por la incidencia de los factores medioambientales que afectan en general a la mayoría de los lagos y lagunas dentro del territorio nacional, como lo demuestra el *Estudio, análisis y propuesta para el fortalecimiento de los programas municipales de la flora y fauna de la región, presentado por Navarro, López y Caire (2004)*, precisando que el impacto en la potencialidad ambiental[†] que actualmente presenta la Cuenca Lerma Chapala es resultado de la interacción entre actores políticos, económicos, sociales, y su entorno, por las prácticas agropecuarias intensivas, ocasionando un alto grado de degradación de los ecosistemas naturales generando con ello un fuerte impacto en las actividades turísticas de la región. En el diagnóstico emitido en dicho estudio[‡] manifiesta que el actual patrón de crecimiento económico está teniendo impactos significativos sobre el medio ambiente, dada la desproporcionada concentración de actividades productivas en algunas áreas de la Cuenca y sus alrededores, el desarrollo de la urbanización de la Cuenca Lerma Chapala ha y sigue atentando severamente contra el equilibrio ambiental no solo de esta unidad territorial en particular y de sus alrededores, sino del país en general[§].

---

[*] El Lago Biwa el más grande de Japón, es visitado por 24 millones de turistas.

[†] BRADSHAW, A. D. Y CHADWICK, M. J.: *The Restoration of Land.* Blackwell Scientific Publications, Oxford.

"La potencialidad ambiental es la capacidad que tienen ciertos ecosistemas para relacionarse con determinada actividad humana y depende de las propiedades de los elementos ambientales, las características del ecosistema, de las necesidades especiales y de los recursos que tenga la actividad y de la afinidad que exista entre estas dos. También dependerá de la capacidad de regeneración, resistencia y capacidad de carga del ecosistema".

[‡] NAVARRO, A., LÓPEZ, M. Y CAIRE, A.: *Estudio, Análisis y Propuesta para el Fortalecimiento de los Programas Municipales de Saneamiento Ambiental Existente en la Cuenca Lerma Chapala*. Instituto Nacional de Ecología. 2004. Pp. 13, 37-47 .

[§] VALDEZ, Z., GUZMÁN, A., Y PENICHE, C.: "Chapala en Crisis. Análisis de su Problemática en el Marco de la Gestión Pública y la Sustentabilidad. CUCEA. Universidad de Guadalajara 2001.

La ausencia de una planificación integral* adecuada, los asentamientos irregulares en sus márgenes, la consolidación de centros urbanos, el crecimiento industrial, las intensivas actividades agrícolas y pecuarias, la contaminación de residuos sólidos, los lixiviados de los depósitos de basura a cielo abierto situados cerca de la Laguna de Chapala, el vertido de aguas residuales municipales(Villa Corregidora, Cortazar, Villagrán y otras), las aguas residuales de los parques industriales(Querétaro, Celaya, Irapuato y Salamanca) lo convierten en una de las principales fuerzas que empujan la dinámica degradación ambiental. La cual, está provocando perdidas de volumen de agua, la contaminación del manto de agua por elementos químicos y orgánicos, la perdida de la fauna acuática por el efecto del proceso de eutrofización del Lago, problemas de salud pública, la reducción o perdida de la afluencia turística nacional como internacional, la falta de una cultura ecológica que repercute en una exigua conciencia ecológica ciudadana†, genera rezago en la dotación de servicios de alcantarillado y saneamiento, entre otros. La falta de perfil profesional en las autoridades ecológicas está provocando con ello que las acciones no se orienten adecuadamente en las soluciones ambientales, pues no manifiestan mecanismos que permitan a la sociedad involucrarse en las acciones del gobierno tendientes a conservar el medio ambiente. Resalta la importancia de crear alianzas con las comunidades, convirtiéndolas en responsables solidarias del desarrollo de los proyectos, ya que a largo plazo serán los principales agentes encargados de vigilar y, en su caso, aprovechar los beneficios de la restauración de un ecosistema‡ que debe estar presente en los recursos tan frágiles§, como son los lagos y lagunas. Con ello, éstos deben

---

*COTLER, H. A. Y GUTIÉRREZ, D. S.:" Inventario y Evaluación de la Cuenca Lerma Chapala". Instituto Nacional de Ecología. México. 2005, pp 3, 15.
Las Políticas de Desarrollo implementadas en el área de la Cuenca Lerma Chapala basada en un impulso industrial y la instalación de una agricultura intensiva y en la construcción de múltiples presas con fines múltiples , no consideraron un estudio más amplio que involucrara los impactos sociales, económicos y ambientales en relación de su costo-beneficio de su construcción .

† DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO Y CONSERVACIÓN DE ECOSISTEMAS, RESUMEN EJECUTIVO: *Diagnostico Bio-Físico y Socio- Económico de la Cuenca Lerma Chapala.* Dirección de Manejo Integral de Cuencas Hídricas. 2003.

‡ CARDONA CARLIN N.: *Consideraciones Socioeconómicas en el Diseño de Proyectos Sustentables de Restauración Ecológica.* Dirección de Manejo Integral de Cuencas Hídricas, Dirección General de Investigación en Ordenamiento Ecológico y Conservación de los Ecosistemas, Instituto Nacional de Ecología. México. p. 51

§ PARKER, V.T. Y S.T.A. PICKETT: *"Restoration as an Ecosystems Process: Implications of the Modern Ecological Paradigm". En :* K.M. URBANSKA, N. R. WEBB Y P.J. EDWARDS

permitirle un panorama de las diversas interacciones que determinan el funcionamiento del ecosistema como unidad y como parte de un paisaje compartido con otros ecosistemas, y concienciar a la comunidad que el impacto en un ecosistema puede afectar considerablemente áreas contiguas, o incluso paisajes enteros[*], repercutiendo en la disminución turística de la región .

La problemática manifiesta en los estudios anteriores se acentúan en la mayoría de las lagunas urbanas superficiales en el territorio nacional y tamaulipeco, tal es el caso de la *Laguna la Escondida*[†] en Reynosa y la *Laguna del Carpintero* en Tampico, localizadas dentro del área urbana.

Desde sus origen la Laguna la Escondida está formada por escurrimientos naturales (pluviales, superficiales y subterráneos), descargando sus excedentes al Río Bravo, de forma geométrica irregular comprende una superficie de 220 hectáreas, con una profundidad que oscila entre los 30 a 50 cm.. Declarada Área Protegida clasificada como Parque Urbano en 1997, su valor medioambiental radica en que la Laguna se encuentra en la ruta de aves emigran desde Alaska y Canadá, constituyendo un área de descanso y anidación de aves acuáticas migratorias (patos, gansos, espátula rosada, etc.), y hábitat de especies residentes (cormorán, pelícanos, toldillos, tortugas y peces), la problemática presente en la Laguna Urbana la Escondida, fluye en relación a la actividad antropogénica, evidenciado por el crecimiento anárquico urbano rodeando el vaso lacustre e invadiendo sus márgenes con asentamientos regulares e irregulares, tanto de uso doméstico como comerciales, descargas directas y sin tratamiento de aguas residuales industriales (una descarga de PEMEX), domésticas (un número no determinado) y municipales (cuatro de COMAPA)[‡], la pobreza y desigualdad social, la falta de una cultura ambiental en la población provoca que en sus márgenes la utilicen como basurero comunitario aunado a la indiferencia de las

---

(EDS.): *Restoration Ecology and Sustainable Development*. Cambridge, United Kingdom, 1997. Pp. 17-32.

[*] BRADSHAW, A. D. Y CHADWICK, M. J.: *"The Restoration of Land".* Blackwell Scientific Publications, Oxford.

[†] SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA: *"Laguna la Escondida".* Dirección de Ecología . Republicano Ayuntamiento de Reynosa. Tamaulipas . 2005- 2006. www. Reynosa.gob.edu

[‡] ARQ. ORTIZ, J. L.: "Entrevista Personal".Coordinador de Proyectos Desarrollo Económico. Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, Republicano Ayuntamiento de Reynosa, Tamaulipas. 2005- 2006. 20 Enero del 2006 .

autoridades para ejercer acciones en el ordenamiento y preservación medioambiental del lugar, los arrastres de suelos y sólidos durante los escurrimientos pluviales, como los arrastres de polvo por el viento ha propiciado un asolvamiento muy marcado en la zona de estudio (la mayor profundidad es de 50 cm. promedio), así como la disminución sistemática de la cubierta vegetal, ha ocasionado que presente un deterioro muy marcado en lo que respecta a la calidad del agua, con disminución clara la disminución de la flora y fauna acuática nativa y migratoria de la cobertura vegetal, desarrollando fauna nociva, malos olores, y generando un foco de infección y propagación de enfermedades[*] estomacales, el dengue, infecciones de la piel, etc., y poniendo en riesgo de inundaciones en zonas bajas urbanizadas anexas, con las afectaciones tanto físicas[†], químicas(Freedman,1998; Moriarty, 1999) y bióticas(Heywood y Mack)[‡] dañando al ecosistema y degradando la imagen paisajística de la Laguna Urbana la Escondida, la intensidad y tipo de perturbaciones que el ecosistema pueda tolerar y el tiempo que tardaría su posible recuperación[§], obligan ha realizar una restauración ecológica en la laguna urbana la Escondida y que permita, identificar los factores que inciden en la problemática y plantear su solución.

La Laguna la Escondida es declarada área Natural Protegida en 1997, y se establece como Proyecto Prioritario el Programa de Saneamiento y Recuperación de la Laguna la Escondida el 8 de Abril del 2005, pasando a ser

---

[*] MORIARTY, F.: *Ecotoxicolgy. The study of Pollutants in Ecosystems*. Tercera edición. Academic Press, EE.UU. 1999.

En afectaciones como contaminantes de suelos, aguas y aire, al acumularse cierta cantidad de sustancias nocivas tienen efectos tóxicos para muchos organismos afectándolos de forma directa.

[†] FREEDMAN, B.: *Environmental Ecology. The Ecological Effects of Pollution, Disturbance and other Stresses.* Academic Press, Canadá. 1998.

Las afectaciones físicas representan una destrucción mecánica parcial o total del ecosistema. Las afectaciones químicas involucran el caso de las sustancias , elementos o factores ajenos en su estructura química a los componentes biofísicos del ecosistema.

[‡] HEYWOOD, V. H.: *"Patterns, Extens and Modes of Invasions by Terrestrial Plants".* En : J.A. DRAKE, H. A. MOONEY, F. DI CASTRI, R.H. GROVES, F, J, KRUGER, M . REJMÁNEK Y M. WILLIAMSON : *Biological Invasions. A. Global Perspective*. John Wiley and Sons, New York. EE.UU, 1989.

MACK, R. N.: *"Global Plant Dispersal, Naturalization, and Invasions: Pathways, Modes and Circumstances".* En: G.M. RUIZ Y J. T. CARLTON (ED): *Invasive Species . Vectors and Management Strategies.* Island Press Washington . D.C., 1994, pp. 3-30.

Las afectaciones bióticas son todas aquellas que pueden ocurrir por la introducción de organismos hacia ecosistemas o hábitat distintos a su origen, lo que provoca un desequilibrio en las interacciones entre los organismos

[§] DOBSON, A. P., BRADSHAW, A. D. Y BAKER, A. J. M.: *Restoration Ecology and Conservation Biology". Science,* 277: pp. 515-522.

del dominio municipal sin definirse el pago por la expropiación a los afectados, cabe destacar que la tenencia de la tierra esta representada, por la pequeña propiedad, el ejido y el municipio, constituida por 6 pequeños propietarios, 3 ejidos y una parte el municipio*, en la actualidad no se cuenta con deslindes las propiedades y no se tiene definido el recurso económico para efectuar el pago de la expropiación. La situación de la tierra en las áreas de conservación es bastante delicada y no es nuevo para algunos sectores…

Por lo tanto, una de metas del sistema debe ser la búsqueda incansable de fondos para pagar las tierras, cuya fragilidad ambiental así lo indique, o en su defecto buscar alianzas que permitan que la situación se pueda hacer sostenible sin perjudicar ninguna de las partes(propietario – Estado)(SINAC-MINAE,2000)†. En este problema convergen intereses políticos, económicos y sociales en un entramado complejo. La limitada gestión municipal para efectuar estudios medioambientales y de atraerse los escasos estudios efectuados en la Laguna la Escondida, como es el estudio del impacto de las aguas residuales vertidas por PEMEX realizado por el Centro de Proyectos Estratégicos para el Desarrollo Sustentable de la Unidad Académica Multidisciplinaria Reynosa -Rode a petición de dicha paraestatal, y la indiferencia por facilitarlos, limitan aún más la planificación estratégica de este espacio natural potencialmente turístico.

4. ANTECEDENTES Y SITUACIÓN DE LA LAGUNA URBANA DEL CARPINTERO, TAMPICO

La laguna del Carpintero, ubicada próxima al centro urbano de Tampico, se ha consolidado como el principal atractivo turístico de la ciudad. Este espacio acuático tiene un alto valor paisajístico y medio ambiental, y cuenta con una importante reserva de flora y fauna de toda la región. Sin embargo, en el pasado dicha laguna ha tolerado un proceso de degradación ambiental que en la actualidad se trata de corregir. Asimismo, en décadas pasadas la falta de

* Q.I. GARCÍA PEÑA N.: *"Entrevista personal".*Subdelegada del Dpto. de Ecología del Republicano Ayuntamiento de Reynosa, Tamaulipas. Enero 20 del 2006 .

† SINAC-MINAE. 200.*:"Plan de Ordenamiento Ambiental"*, SINAE-MINAE. http://www.sinac.go.cr/Web_POA-01-08-00/poa.htm.Costa Rica.

una necesaria planeación y ordenación del espacio turístico ha impedido la integración de la laguna al centro de la ciudad y a la zona portuaria, lo que ha minimizado el verdadero potencial turístico de Tampico.

Este espacio natural y turístico es el área recreativa más importante de Tampico. Dicho espacio lagunario posee un clima subtropical subhúmedo, con una temperatura anual de 24.5º C. La riqueza biológica está presente en la vegetación de manglares (manglar blanco y rojo, especies protegidas) y en las especies animales endémicas acuáticas y subacuáticas como: la carpa, el sábalo, el cocodrilo moreletii (en vías de extinción), etc. Cabe destacar que dicha laguna urbana no está considerada como área natural protegida.

Foto 1. La Laguna urbana del Carpintero en Tampico, Tamaulipas (México). 2005

Fuente: Municipio de Tampico, 2005.

A lo largo de décadas los problemas medioambientales y la tradicional ausencia de verdaderas políticas de educación ambiental han minimizado el verdadero potencial turístico de este municipio. En la actualidad la laguna presenta cierta afectación de sus recursos naturales provocada por la acción del hombre, y favorecida por la falta de ordenamiento urbano y medioambiental a corto y medio plazo. Esta circunstancia ha favorecido el crecimiento urbano y

demográfico anárquico, así como la limitación de proyectos turísticos sustentables.

Tal como lo señala nuestro estudio la laguna urbana del Carpintero es hoy un frágil ecosistema con enormes potencialidades turísticas, las cuales se están viendo afectadas por la acción antrópica y la falta de planeación urbana y turística. En los márgenes de la laguna encontramos problemas como: la indefinición de la tenencia de la tierra, el deterioro del sistema lagunar, la fuerte contaminación, el turismo no controlado ni planificado, la ocupación progresiva de los márgenes de la laguna, problemas de eutrofización, la contaminación de los cuerpos de agua por la población residente y la modificación del paisaje.

Se considera en general que no existen prácticas de un manejo integral de la planeación adecuado a la laguna, evidenciándose la falta de una coordinación entre las fuerzas activas del municipio, como las dependencias gubernamentales, iniciativa pública y privada, las Universidades, así como con Asociaciones Civiles.

El turismo puede representar una alternativa susceptible de redimensionarse para generar inversiones en las comunidades urbanas y rurales y favorecer su propio desarrollo (GONZÁLEZ ORTIZ, F., 2002). Partiendo de la premisa de que el turismo es un importante foco de desarrollo socioeconómico para el municipio de Tampico y, en general, el Estado de Tamaulipas, esta urbe cuenta entre sus valores turísticos más importantes con un sistema lagunario, donde destaca la laguna urbana del Carpintero, el centro histórico y la zona portuaria.

En fecha reciente se está produciendo un importante apoyo por parte de los gobiernos estatal y municipal al impulso del sector turístico de la localidad con la puesta en marcha de distintas acciones y proyectos, como la recuperación del Centro Histórico de Tampico y el Mega Proyecto Laguna del Carpintero 2005-2007.

En el actual contexto de interés y sensibilidad mostrados por las Autoridades Locales en la conservación de la biodiversidad y en el desarrollo turístico del municipio, surge la necesidad de contribuir a la planeación y gestión de este singular espacio turístico, mediante acciones que favorezcan la optimización y desarrollo turístico de la laguna del Carpintero y su integración con el Centro Urbano Turístico Integral.

El desarrollo turístico municipal exige la actualización y renovación de la oferta turística local y proponer alternativas y productos novedosos de calidad (MARSIGLIA, J y PINTOS, G., 1997). Aquí, defendemos una política turística ligada al desarrollo local y regional que dé respuestas a las demandas de una sociedad urbana a través de la participación de los distintos agentes sociales: empresarios, trabajadores, gestores, políticos y ciudadanos (SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D., 2006). Es necesario el desarrollo de proyectos turísticos sustentables que contemplen los recursos naturales y culturales ubicados en sus municipios, planteando nuevas formas de generar ingresos para mejorar el bienestar de la población autóctona, así como el respeto a los recursos naturales existentes.

Es necesario que las Autoridades Locales de Tampico potencien un turismo de calidad y sostenible con el medio natural a través de la puesta en marcha de diferentes acciones y proyectos que incrementen como valor añadido la calidad, la diversidad y la accesibilidad de los productos turísticos en el espacio de la laguna del Carpintero y el centro urbano. Dichos proyectos van a favorecer de manera significativa el desarrollo turístico y socioeconómico de la localidad y de la región y, a su vez, van a contribuir a la recuperación e integración de zonas con alto valor cultural, paisajístico y medio ambiental.

5. ALTERNATIVAS A LA PLANEACIÓN TURÍSTICA DE LA LAGUNA DEL CARPINTERO, TAMPICO

El fin de nuestra investigación es proponer alternativas a la planeación turística y poder planificar los diferentes usos de espacio turístico de la laguna del Carpintero, atendiendo a sus características socioeconómicas y medioambientales, y estableciendo diferentes acciones que favorezcan su desarrollo turístico sostenible y su integración con el Centro Urbano Turístico Integral, a través del fomento de la calidad, la diversidad, la sustentabilidad y la accesibilidad.

A continuación se exponen algunas de las **alternativas propuestas** para el ejercicio de ordenamiento urbano y medioambiental de las actividades turísticas en la laguna del Carpintero:

1)- Conocer la situación turística y medioambiental de la laguna del Carpintero, así como sus potencialidades turísticas, y su integración y accesibilidad al centro urbano y la zona portuaria (Centro Urbano Turístico Integral).

2) - Percibir la opinión que los habitantes tienen del espacio subjetivo de la laguna del Carpintero, con objeto a vincular a la población de Tampico en la planeación de este espacio con tanto valor turístico y personal, así como el establecimiento de políticas y actuaciones consensuadas y sostenibles.

3)- Evaluar la accesibilidad e integración del Espacio Urbano Turístico Integral de Tampico a través de propuestas de peatonalización de los accesos del centro urbano a la laguna del Carpintero.

4)- Analizar los diferentes escenarios que pueden ser aplicados para la restauración de la laguna del Carpintero en Tampico, usando criterios sociales, económicos y ecológicos para favorecer el fomento de la calidad, la diversidad, la sustentabilidad y la accesibilidad de sus productos turísticos.

5)- Desarrollar un Sistema de Información Geográfica para asentar las prioridades de manejo para la restauración de la biodiversidad y proyección de actividades turísticas sostenibles y accesibles en la laguna.

Nuestras estrategias para lograr una adecuada planeación turística de dicho espacio lagunario se basan en tres:

a)- Se hace prioritario conocer la situación turística y medioambiental de la laguna del Carpintero, así como sus potencialidades turísticas, y su integración y accesibilidad al centro urbano y la zona portuaria (Centro Urbano Turístico Integral).

b) - Es importante percibir la opinión que los habitantes tienen del espacio subjetivo de la laguna del Carpintero, con objeto a vincular a la población de Tampico en la planeación de este espacio con tanto valor turístico y personal, así como el establecimiento de políticas y actuaciones consensuadas y sostenibles. Aquí pasamos a conocer y analizar la percepción que los habitantes y visitantes de la Laguna tienen de este recurso natural y turístico con objeto de establecer políticas y actuaciones sobre dicha área. En este sentido, se incluirá un estudio de percepción del espacio subjetivo de la Laguna del Carpintero que nos va a permitir contar con una fotografía real del estado

de opinión de la población en las cuestiones medio ambiéntales, paisajísticas y socioeconómicas que afectan al parque.

c) - Es necesario realizar una planeación y ordenación del espacio de la laguna y su entorno con objeto a establecer una delimitación de usos del suelo con la finalidad de potenciar el desarrollo socioeconómico integral de la zona. Esta labor de planeación se va a realizar mediante el uso de un Sistema de Información Geográfica que nos va a permitir identificar y analizar los posibles usos socioeconómicos, medioambientales y paisajísticos de ese espacio y su proyección socioeconómica y turística.

Una manera de ordenar el territorio de la laguna del Carpintero y sus actividades turísticas radica, entre otras, en la comparación de experiencias de otras regiones, que reaccionaron con mayor prontitud a las necesidades turísticas de cada lugar en tiempo y forma, que exige el crecimiento demográfico, tecnológico y económico. Permitiendo con ello, en un marco de desarrollo global que promueva los progresos simultáneos en los diferentes aspectos: sociales, económicos, culturales, turísticos, ecológicos y espaciales. Sí bien es cierto que, cada espacio es único e irrepetible, y por ende los factores que los afectan son diferentes en cada lugar, también es cierto, que la metodología aplicada es una fuente de conocimientos y experiencias vitales para la planeación específica a realizar en otro territorio.

6. CONCLUSIONES

La investigación refleja una escasa producción científica nacional e internacional entorno a la ordenación territorial y medioambiental de las lagunas turísticas de México y Tamaulipas. En la mayoría de los estudios consultados se observa similitudes en relación al progresivo deterioro y contaminación antrópica de muchos lagos y lagunas mexicanas y tamaulipecas.

En Tamaulipas las dos principales lagunas urbanas, la Escondida en Reynosa (al Norte) y la laguna del Carpintero en Tampico (al Sur) son buenos ejemplos del preocupante estado de conservación de estos espacios naturales y turísticos. Es necesaria una urgente recuperación de estos enclaves a través

de una adecuada ordenación urbana y medioambiental de las actividades turísticas y socioeconómicas en las lagunas urbanas tamaulipecas.

A lo largo de décadas la laguna del Carpintero ha sufrido contaminación y degradación de su frágil ecosistema por la acción del hombre (vertidos incontrolados, ocupación de los márgenes, falta de planeación de las actividades turísticas, falta de ordenamiento urbano y medioambiental). Pese a ello, la laguna sigue siendo el principal valor turístico del municipio, donde aún es posible encontrar especies endémicas y en peligro de extinción como el cocodrilo moreletii. Por lo cual, es necesario que este espacio de alto valor natural y paisajístico sea protegido y preservado legalmente como área de alto valor natural y turístico.

Las acciones encaminadas a la ordenación urbana y medioambiental de las actividades turísticas en la laguna del Carpintero pueden representar una alternativa susceptible de favorecer las inversiones y el propio desarrollo del municipio. En este sentido, los proyectos a desarrollar en la laguna urbana deben contar con asesoramiento y planeación, así como estar respaldadas por agentes sociales y expertos en planeación.

En el presente milenio, dentro de las nuevas cuestiones sociales a las que deberá hacer frente la geografía está la planificación y desarrollo de espacios turísticos en las lagunas urbanas para la cuál es necesario contar con nuevas metodologías y conceptos específicos que nos permitan profundizar más allá de la realidad aparente y conocer mejor la situación.

BIBLIOGRAFÍA

BRADSHAW, A. D. Y CHADWICK, M. J.: *“The Restoration of Land”.* Blackwell Scientific Publications, Oxford.

CARDONA CARLIN N.: *Consideraciones Socioeconómicas en el Diseño de Proyectos Sustentables de Restauración Ecológica.* Dirección de Manejo Integral de Cuencas Hídricas, Dirección General de Investigación en Ordenamiento Ecológico y Conservación de los Ecosistemas, Instituto Nacional de Ecología. México. p. 51

COTLER, H. A. Y GUTIÉRREZ, D. S.:” Inventario y Evaluación de la Cuenca Lerma Chapala”. Instituto Nacional de Ecología. México. 2005, pp 3, 15.

DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO Y

CONSERVACIÓN DE ECOSISTEMAS, RESUMEN EJECUTIVO: *Diagnostico Bio-Físico y Socio- Económico de la Cuenca Lerma Chapala.* Dirección de Manejo Integral de Cuencas Hídricas. 2003.

DOBSON, A. P., BRADSHAW, A. D. Y BAKER, A. J. M.: *Restoration Ecology and Conservation Biology". Science,* 277: pp. 515-522.

FREEDMAN, B.: *Environmental Ecology. The Ecological Effects of Pollution, Disturbance and other Stresses.* Academic Press, Canadá. 1998.

HALFFER, G. Y EZCURRA, E.: *La biodiversidad de México en la diversidad biológica de Iberoamérica.* Instituto de Ecología, Veracruz, 1992.

HEYWOOD, V. H.: *"Patterns , Extens and Modes of Invasions by Terrestrial Plants".* En : J.A. DRAKE, H. A. MOONEY, F. DI CASTRI, R.H.

KRUGER, M . REJMÁNEK Y M. WILLIAMSON : *Biological Invasions. A. Global Perspective*. John Wiley and Sons, New York. EE.UU, 1989.

MACK, R. N.: *"Global Plant Dispersal, Naturalization, and Invasions: Pathways, Modes and Circumstances".* En: G.M. RUIZ Y J. T. CARLTON (ED): *Invasive Species . Vectors and Management Strategies.* Island Press Washington . D.C., 1994, pp. 3-30.

MORIARTY, F.: *Ecotoxicolgy. The study of Pollutants in Ecosystems*. Tercera edición. Academic Press, EE.UU. 1999.

NAVARRO, A., LÓPEZ, M. Y CAIRE, A.: *Estudio, Análisis y Propuesta para el Fortalecimiento de los Programas Municipales de Saneamiento Ambiental Existente en la Cuenca Lerma Chapala*. Instituto Nacional de Ecología. 2004. Pp. 13, 37-47 .

OSORIO GARCÍA, M y NOVO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, G. (Comp.): *Entorno del Turismo. Perspectivas*. Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2004, p. 10.

PARKER, V.T. Y S.T.A. PICKETT: *"Restoration as an Ecosystems Process: Implications of the Modern Ecological Paradigm". En :* K.M. URBANSKA, N. R. WEBB Y P.J. EDWARDS (EDS.): *Restoration Ecology and Sustainable Development*. Cambridge, United Kingdom, 1997. Pp. 17-32.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D.: *"Nuevas formas de turismo: Ecoturismo y personas mayores. Alternativas de desarrollo en la zona semiárida del Estado de Tamaulipas (México)" en el I Congreso Internacional de Planificación Territorial y Desarrollo Regional*, Universidad de Barcelona y Universidad Autónoma de Tamaulipas, Tampico (México)-Barcelona (España), 2005 (CD-ROM).

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA: *"Laguna la*

Escondida". Dirección de Ecología . Republicano Ayuntamiento de Reynosa. Tamaulipas . 2005- 2006. www. Reynosa.gob.edu

SOCÍAS CAMACHO, J.M.: *La ordenación de las zonas turísticas litorales*. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2001.

VALDEZ, Z., GUZMÁN, A., Y PENICHE, C.: "Chapala en Crisis. Análisis de su Problemática en el Marco de la Gestión Pública y la Sustentabilidad. CUCEA. Universidad de Guadalajara 2001 .

VÁZQUEZ SOLÍS V.: *Las Dependencias Regionales y Globales de la Economía Turística en Bahías de Huatulco, Oaxaca.* Tesis Doctoral. UNAM. México, DF, 2005, pp. 135- 167.

LA APLICACIÓN DE UN MODELO DE COOPERACIÓN EMPRESARIAL, ESTRATEGIA COMPETITIVA EN LA GLOBALIZACIÓN. CASO: "PYMES EN EL SUR DE TAMAULIPAS"

(PROBLEMÁTICA EN LA APLICACIÓN DE LOS MODELOS DE ASOCIACIÓN).

Laura Esther. Jiménez Ferretiz*
Ma. Angélica Garza Arroyo†
María Aurelia Bocanegra Noriega‡

INTRODUCCIÓN

Dentro del concepto de globalización los gobiernos nacionales, regionales y locales se ven obligados a planificar las estrategias de desarrollo para poder mantenerse dentro de los mercados y crecer, aprovechando las ventajas competitivas y comparativas que se pueden presentar en los diferentes sectores.

Muchos sectores se ven en la necesidad de establecer estructuras más innovadoras, sobre todo el de la pequeña y mediana empresa, que resulta más vulnerable ante los embates de una fuerte competencia tanto de sus connacionales como la competencia del exterior.

Dentro de este trabajo se ve la necesidad de implementar un modelo de asociacionismo, en las PYMES del Sur de Tamaulipas, que comprende los municipios de Tampico, Madero y Altamira en el estudio.

La implementación de modelos de cooperación puede crear la oferta necesaria para poder participar en la satisfacción de las necesidades del mercado, tanto nacional como global.

Hoy en día, se observa que los modelos de asociacionismo que se aplican en los diferentes países se realizan tanto con sus contrapartes extranjeras, con la implementación de redes con sus similares, o bien con la participación en asociaciones que pueden promover los gobiernos locales.

* Universidad Autónoma de Tamaulipas, ljimenez@uat.edu.mx

† † Universidad Autónoma de Tamaulipas, agarzaar@uat.edu.mx

‡ Universidad Autónoma de Tamaulipas, aureliab@uat.edu.mx

El concepto de globalización señala que la competencia no se encuentra ubicada en la franja fronteriza que divide los países, ya la competencia la encontramos dentro del mismo mercado nacional.

El propósito de ésta investigación es buscar los elementos que se requieren para que los pequeños empresarios se integren al desarrollo de la zona y participen con el gobierno estatal en el diseño y aplicación de una política económica eficiente, encaminada al fortalecimiento del sector.

Los encadenamientos productivos siguen considerándose como una opción de desarrollo, pero los recursos todavía no se canalizan eficientemente, no existe comunicación y la empresa no logra acogerse a dichos programas.

En este trabajo se reflexiona sobre los efectos de la globalización y la aplicación de un modelo de cooperación empresarial como estrategia competitiva; un caso aplicado a las PYMES del Sur de Tamaulipas y se integra por 4 apartados:

En el primero se reflexiona sobre la importancia de una reconversión industrial, orientada a los mercados internacionales, estableciendo estrategias competitivas dentro del proceso de globalización, en donde el aprovechamiento de los modelos de integración tiene que ver más con cuestiones económicas que con cuestiones políticas.

El segundo apartado reflexiona sobre el modelo de alianzas estratégicas en búsqueda de la competitividad. Estableciendo el ejemplo de otros países dentro del modelo de cooperación ha favorecido la permanencia y fortalecimiento de las PYMES.

En el tercer apartado se señalan los aspectos fundamentales en el estudio de la cooperación entre empresas, enunciando algunas de las teorías que apoyan este modelo y cómo aplicarlo para lograr mayor efectividad.

En un cuarto apartado establece la cooperación desde el punto de vista de la estructura organizativa.

en el último apartado se muestran algunos de los resultados preliminares obtenidos en ésta investigación.

1. Estrategia Competitiva en la globalización.

La etapa de la globalización se caracteriza por la integración de bloques económicos y políticos que se presentan tanto en el libre mercado de productos, servicios, capitales, como también en la migración de personas y de profesiones.

Dentro de los modelos de integración, se están adaptando nuevas formas en torno a ventajas económicas más que a las fronteras políticas, tal es el caso de los Tratados de Libre Comercio que surgen como respuesta a la integración de la Comunidad Económica Europea, o bien tal es el caso de los bloques económicos formados en América Latina como el Mercado Común Andino o el Mercado Común del Cono Sur, o el bloque que integran los países del Atlántico.

A partir de los choques petroleros de la década de los setentas, en México se presenta una tendencia hacia una reconversión industrial, como resultado de la influencia de este nuevo enfoque en materia de producción que tiene lugar en los países desarrollados.

De acuerdo a Hernández Larios (2000) a este proceso se le conoce como la Globalización de las Relaciones Económicas Internacionales.

México, después de la incipiente apertura con el cambio en su política económica iniciada a finales de los años setentas como resultado del auge petrolero, reinició su política de apertura en 1985-1986, con su adhesión primero al GATT y después continuando el proceso con la firma del primer tratado de México con Canadá y Estados Unidos en 1994.

Esto provocó cambio en materia tecnológica, una orientación hacia los mercados del exterior, la creación de cadenas de valor en los procesos productivos y la modificación de la teoría de la localización como ventaja competitiva.

De acuerdo a una investigación desarrollada por el Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana en el 2000, se pudo establecer que en México no se ha estudiado con profundidad la relación entre la orientación sectorial de la economía y sus repercusiones especiales, pero algunos investigadores de ésta institución establecen que el cambio en la

orientación sectorial de la economía podría tener consecuencia en la distribución regional de las actividades económicas en el territorio nacional.

En el estudio que ellos elaboraron en base a la evidencia estadística, describieron una abrupta tendencia hacia la concentración regional en las actividades económicas del país.

El supuesto en el que ellos realizaron el estudio se fundamenta en una de las características del proceso de globalización, que radica en exponer a la competencia externa las economías orientadas hacia el abastecimiento de los mercados internos, los principales efectos estructurales que derivan de ese proceso tienen que reflejarse en una nueva orientación sectorial de la economía, como consecuencia del proceso creciente que deben ir tomando en cuenta los sectores exportadores a costa de los sectores orientados sólo al abastecimiento del mercado interno.

La proliferación de empresas multinacionales en busca de mejorar sus economías de escala y niveles más competitivos de costos, han cambiado la forma de operación de las organizaciones, hacia la búsqueda de los modelos de cooperación dejando a un lado el egoísmo que hacia alusión Adam Smith en la búsqueda de producción de manera más eficiente y competitiva para ganar participación en los mercados internacionales.

Desde los últimos años de la década de los setenta, la cantidad de negocios cooperativos y sociedades ha crecido en forma rápida, no sólo en número sino en alcance.

En los años ochentas se puede observar un incremento considerable en el número de alianzas de cooperación, de acuerdo con una publicación americana Venture Economics se percató que en 1991 se construyeron 5000 alianzas importantes alrededor del mundo.

Durante la década de los noventa, la estructura de los negocios empezó a cambiar de manera drástica, ya que éstos se han tenido que adaptar a las exigencias de los mercados mundiales más que a los mercados nacionales. La presente década se caracteriza por la reorganización de las estructuras corporativas, en donde el enfoque es descentralizado, menos jerárquico y orientado a actuar como pequeñas y medianas empresas, en donde se engloben múltiples asociaciones en mercados diversos alrededor del mundo.

2. Modelo de alianzas estratégicas para la competitividad.

Con base en el contexto económico y las dinámicas empresariales que se han formado a partir de la liberalización comercial, uno de los sectores más vulnerables ha sido la Pequeña y Mediana Empresa, que igual que en los países desarrollados y subdesarrollados adquieren una gran importancia en el contexto nacional por la enorme participación que tienen como generadoras de empleos.

En los últimos años las economías regionales se han tenido que enfrentar a difíciles retos ya que se han manifestado nuevas oportunidades, pero también nuevos riesgos ya no sólo para los países, sino también para las regiones y las ciudades.

El principal problema de las PYMES en México es que a pesar de su importante participación en la configuración económica de la región, no alcanzan a incorporarse plenamente al proceso de desarrollo del actual régimen internacional, ya sea a causa de que la Política Industrial carece de funcionalidad para fortalecerlas, o que las empresas se resisten a cambiar su forma de operación, un ejemplo de esto es cuando utilizan los programas de encadenamientos productivos o alianzas estratégicas que promueve el gobierno para buscar la competitividad.

La experiencia de otros países, dentro del Modelo de Asociacionismo, ha favorecido la permanencia y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, ya que de ésta forma pueden obtener servicios que están fuera de su alcance, si actúan aisladamente. Además, la asociación puede permitir a las PYMES potencializar algunas de sus ventajas competitivas, como son su creatividad y mayor flexibilidad para adaptarse a las fluctuaciones de la demanda, tanto respecto a la cantidad, clase y calidad de los bienes y servicios que proporcionan, como a las funciones que cada uno de los trabajadores puede desempeñar.

En el sur de Tamaulipas (Tampico, Madero y Altamira), el problema de las PYMES presenta características semejantes a las del resto del país. Dentro del programa estatal de desarrollo de esta industria se ha creado un cluster químico y petroquímico con la idea de consolidar este sector, se pretende formar una eficiente economía de volúmenes y una adecuada cadena

de distribución, pero esto no alcanza a favorecer a todos los sectores económicos, y sólo las grandes empresas instaladas en dicho complejo han presentado características de crecimiento y bienestar.

Desde hace 9 años el Producto Interno Bruto (PIB) de Tamaulipas, a precios constantes ha aumentado cada año por arriba del crecimiento nacional en un 3.2 por ciento de 1993 a 1997. Es la región donde se acentúa el crecimiento del país en un 6.5 por ciento de 1998 a 2000. De acuerdo al reporte Examen de la Situación Económica de México de BANAMEX, el PIB a precios constantes de Tamaulipas creció durante el 2001 en un 5.4 por ciento. Con ésta tasa se ubica como la entidad con mayor crecimiento económico durante el 2001.

Antes de empezar con la revisión de los trabajos, hay que partir del concepto de qué es lo que busca la competitividad, pues ésta requiere analizarse desde una perspectiva colectiva y articulada.

Para lograr la competitividad, las empresas o industrias deberán de tener la capacidad de competir y posicionarse en los mercados y los contextos de manera sostenida y a largo plazo, pero no sólo es un atributo para el sector empresarial, también se tiene que involucrar el sector gubernamental, proporcionando las bases, respondiendo a las demandas ciudadanas y legitimarse en la nación y su sociedad civil de manera eficaz y a largo plazo.

“En la manufactura, como la ciencia, la producción de nuevos instrumentos es una extravagancia reservada para los momentos de crisis. El significado de la crisis consiste, exactamente en el hecho de que indican que ha llegado la ocasión de renovar instrumentos”, T.S. Kuhn.

La posición individualista en el manejo de los negocios, ha sido dejada atrás, y así como los gobiernos se han unido, las empresas han encontrado en una forma colectiva de trabajo una mejor alternativa de crecimiento.

La estrategia de constituir una alianza se utiliza con más frecuencia como el paso preliminar a una adquisición, un ensayo sobre una escala limitada para poder apreciar si una adquisición futura puede ser benéfica.

Para Peter Druker (1982), quien ha realizado investigaciones en el área de negocios, predijo que las sociedades de cooperación o asociaciones en participación habrán de convertirse en forma predominante para realizar negocios durante las décadas futuras.

El nuevo enfoque empresarial en el manejo de los negocios marca que los líderes de los negocios deberán vencer la tendencia de visualizar las alianzas como algo complementario, un arreglo rápido para enmendar un plan estratégico, o un nuevo giro para mejorar el control de calidad del proveedor.

El ingrediente necesario en este nuevo escenario es la flexibilidad y la sencillez para obtener un mayor beneficio- negocio pequeño y mediano, por lo que se descarta la burocracia, el ego, la intransigencia o la adhesión de estilos operativos conservadores y tradicionales que en épocas anteriores fueron ampliamente utilizados.

El ejecutivo estratégico no sólo deberá enfrentarse a los cambios inherentes en la evolución de la sociedad, sino deberá de anticiparse a visualizar las oportunidades del entorno para aprovechar las ventajas que surjan de él.

Toda compañía incorporada a un mercado mundial, puede estar presentando problemas de falta de crecimiento y en algunos casos hasta en riesgo de desaparecer. Por lo que se presentan 3 formas básicas en que pueden buscar el crecimiento:

1. **La expansión interna**. Esto implica innovar o adaptar tecnologías superiores y/o ampliar mercados. La mayor parte de las empresas tratan de utilizar este tipo de estrategia ya que se puede controlar de manera más efectiva, teniendo como inconveniente el alto costo y el tiempo en obtener resultados satisfactorios así como el riesgo de convertirse en infértiles o inflexibles. En gran parte esto podría depender de que los mercados sean sólidos y estables, que se puedan obtener buenos márgenes de utilidad y sobre todo la disponibilidad de contratar, capacitar y organizar al elemento humano.
2. **Crecimiento a través de Adquisiciones y fusiones**. Esto implica disponibilidad de fuerte cantidad de efectivo, con la correspondiente utilidad, ya que una caída de las ventas, con una exagerada deuda financiera puede llevar a la crisis a una empresa, tal como le ocurrió en el 94 a muchas empresas mexicanas por el excesivo apalancamiento financiero.
3. **Las alianzas**. Pueden ser constituidas de manera horizontal o vertical, en mercados numerosos y aprovechando los recursos y las ventajas

competitivas, no obstante las alianzas requieren de métodos nuevos en su administración, por lo que pueden ser riesgosas cuando no tiene conocimiento de la forma de organización en que se deben de desarrollar, o bien cuando se recurre a ellas sólo para aprovechar algunos de los programas gubernamentales sin tener plena convicción o; para sacar a la empresa de baches financieros.

Estas estrategias de crecimiento se combinarán con 3 indicadores que les permitan pronosticar las tendencias, estos indicadores comprueban el éxito tanto económico como de mercado que arrojen los resultados obtenidos de las estrategias implementadas, esto es en cuanto al margen financiero y considerando tanto las potencialidades internas como las de sus aliados.

3. Aspectos Fundamentales en el Estudio de Cooperación entre Empresas.

Aunque la cooperación no es un fenómeno nuevo tal como lo plantearon Smith, Carrol y Ashford (1995), ha sido en las dos últimas décadas cuando se ha expandido su utilización en el mundo empresarial adquiriendo una gran importancia en la realidad económica actual.

A finales del siglo XIX, se establece una de las primeras definiciones legales sobre una figura de cooperación: la empresa conjunta o los Joint Venture.

Pero será en el siglo XX cuando el término de cooperación, se conforma adoptando múltiples formas como fueron las franquicias o Joint Venture que se sitúan en los Estados Unidos, poco después de la primera guerra mundial.

Los primeros trabajos que suelen reseñarse en los estudios de cooperación entre empresas datan de los 70 (datos obtenidos del trabajo sobre la literatura y tendencias de la investigación en las alianzas entre empresas de Alejandro Escribá) entre ellos podemos señalar los de Tomlinson (1970), Friedman, Béguin y Franko (1971), o Stopford y Wells (1972), quienes analizan las relaciones entre grandes empresas multinacionales americanas con sus pequeños socios locales de otros países, con especial atención en el caso de los países en desarrollo.

Durante los años 80 se produce una fuerte corriente de formar acuerdos de cooperación, tanto entre competidores como entre proveedores y clientes, empleando una diversidad de estilos de cooperación que incluyen desde acuerdos contractuales y poco formalizados hasta la creación de nuevas entidades por más de una empresa, y estructuradas jerárquicamente.

En la primera mitad de los años 80, tras los primeros trabajos relativos a la cooperación entre empresas multinacionales y locales se produce una fuerte tendencia hacia su estudio, entre los primeros trabajos que señalan la importancia de los acuerdos se encuentran Mariti y Smiley (1983), quienes desde un enfoque de economía industrial realizaron estudios empíricos sobre la utilización de los acuerdos que van desde los motivos de su formación, su utilización, los objetivos y las formas utilizadas, etc.

A partir de entonces han sido muchos los estudios realizados, en relación a la cooperación empresarial en el ámbito internacional, como son los trabajos desarrollados en la economía industrial a partir de la Teoría de la Internacionalización y la Teoría de los Costos de Transacción, el enfoque de la Teoría de Dependencia de Recursos, el Enfoque Estratégico (Porter y Fuller,

1986; Harrigan, 1986 y 1988; Ohmae, 1989) y más recientemente desde las Perspectivas del Aprendizaje Organizativo (Hamel, 1991) y la basada en los Recursos (Madhok, 1995; Ventura, 1995).

El carácter de la nueva cooperación se centra en función de sus necesidades y del entorno en que realiza sus actividades y forma parte de la estrategia de la empresa.

Las razones en la formulación de alianzas, desde la perspectiva de la teoría de Costos de Transacción y el Enfoque Estratégico es quizás el que ha recibido más atención por parte de los investigadores.

En su revisión sobre algunas de las explicaciones teóricas de la formación de Joint Venture, Kogut (1988), señala que existen tres motivaciones principales que se pueden complementar unas con otras y que son:

La Lógica Económica, la Lógica Estratégica y la Lógica Organizativa o del Aprendizaje. Otras revisiones teóricas tales como Koka en 1996 o la de Osborn y Hagedoorn en 1997, amplían el rango de enfoques incluyendo también la Teoría de Dependencia de Recursos y la Teoría Institucional que tratan de explicar la proliferación de su uso en las empresas.

La cooperación es una institución duradera de relaciones privilegiadas entre empresas, fundadas sobre la reciprocidad de ventajas, la concertación sistemática y la búsqueda en común de todos los progresos y avances que pueden contribuir a conseguir un objetivo conjunto de carácter general o especifico, revela por tanto, una asociación de fuerzas que permiten compartir recursos, reducir riesgos y facilitar la realización de proyectos conjuntos con el fin de alcanzar un objetivo preestablecido.

El uso de acuerdos de cooperación es fruto de la unión entre las mejorías que puede presentar la empresa y las razones de su utilización, así como la propensión de las empresas a adoptar este tipo de estrategias, en el que se renuncia a la autonomía absoluta, ya que se comparten la toma de decisiones y los resultados.

Durante la duración de un acuerdo, la empresa desarrolla unas relaciones más estrechas y menos vulnerables, en base al cumplimiento de ciertas reglas de comportamiento que van desde la responsabilidad, seriedad, honestidad, confiabilidad, etc., que deben de tener en cuenta los socios. Puede llegar a tener un carácter temporal indefinido o limitado en el sentido en que la consecución de los objetivos propuestos va a suponer la finalización de la colaboración.

La cooperación está ligada a aspectos económicos y técnicos, ya que puede tener una dimensión más amplia en cuanto a que puede responder a varios objetivos, integrar a diversos actores de diferentes tamaños, (PYMES y Grandes Empresas) y de diferentes ámbitos (entidades financieras, organismos públicos, empresas, etc.), y puede aplicarse a múltiples actividades y sectores económicos.

Mitchell y Singh en 1996 argumentaron que las empresas que comercializan productos o bienes complejos; es decir, sistemas compuestos por elementos que interactúan constantemente entre sí, pero que constituyen una unidad que no puede dividirse, necesitan desarrollar y mantener la capacidad de producir y coordinar numerosos componentes que incluyen normalmente tecnologías complejas.

El mantenimiento de las competencias necesarias en el amplio rango de tecnologías es difícil, además de que se pueden presentar elevados costos

organizativos y financieros para seguir desarrollando tales estructuras, por lo que la empresa en el modelo de asociación puede encontrar una solución que incremente sus posibilidades de supervivencia.

Hagedoorn y Schakenraad (1994), se han centrado en el estudio de los atributos de las empresas tales como el tamaño, (Shan 1990; Walter y Kogut 1994), la posición competitiva, el grado de diversificación o de recursos financieros como determinantes para un modelo de cooperación.

Habitualmente se vincula el tamaño a una disposición mayor de recursos financieros y suele haber una posición más ventajosa entre el grado de diversificación y la dimensión de la empresa, aunque algunos autores argumentan que la dimensión de la empresa y el uso de las alianzas estratégicas no afecta directamente a la tendencia de la cooperación (Costa y Callejón, 1992; Shan, Walter y Kogut 1994), y algunos otros como Rueda Peiro, señalan que empresas de menor tamaño carecen de recursos humanos y materiales para llevar a cabo una planeación y diseño de proyectos de cooperación.

Aunado a esto, el carácter individualista del pequeño empresario, no está dispuesto a compartir información y mucho menos recursos financieros.

El pequeño empresario, no está dispuesto a perder ni el poder, ni la autoridad, ni la autonomía (Casini, 1995, Miranda, 1992) y menos a arriesgar su patrimonio en la aventura de la asociación, aunque ya lo han hecho exitosamente algunas empresas americanas o como lo están desarrollando las empresas europeas, en el caso de México, existen casos de éxito, pero son pocos, esto puede deberse a una falta de información, falta de preparación o la poca funcionalidad de los programas de apoyo gubernamental.

Por otra parte Tallman y Shenkar (1994), dentro de un estudio de cooperación empresarial señalan la creación de Acuerdos de Cooperación Internacional, destacando la importancia de los directivos de las empresas y otras influencias organizativas, a la hora de tomar una decisión.

No necesariamente son los aspectos económicos los que prevalecen, sino que se manifiesta por una evaluación racionalmente limitada, de los costos y beneficios económicos del acuerdo.

Los directivos aportan sus experiencias pasadas, su propio sistema de valores, y los intereses al proceso de decisión. Dentro de las modalidades

formales de este modelo de cooperación se puede presentar, desde un simple acuerdo verbal, acuerdos de principios, a la firma de contratos legales y puede adoptar algunas opciones como serían el de ofertar una amplia gama de productos complementarios o bien comercializar los productos de las firmas.

Un informe de la Comisión de la Comunidad Europea (Comisión de la CE, 1993), señala que la actitud de los empresarios a la cooperación difiere entre sectores y países. Éstas actitudes son consecuencia de (1) la prevalecencia del individualismo, frente a la inclinación de cooperar, dentro del mundo de los negocios y la sociedad en general, (2) la experiencia histórica y la familiaridad de las empresas del entorno socioeconómico con la cooperación institucionalizada, (3) la inclinación del pragmatismo económico frente a los ideales del movimiento cooperativo y (4) la actitud de las instituciones públicas hacia la cooperación entre empresas.

La Cooperación desde el Punto de Vista del desempeño Organizacional

Partiendo de esta conceptualización, se tiene que iniciar con la definición de lo que representa una performance de una alianza, aunque no existe una homogeneidad en cuanto a la definición del concepto de acuerdo a la literatura revisada, algunos autores como Anderson (1990), coinciden en definirlo como la valorización del desarrollo, desempeño y actuación de una alianza, de modo en que se observe el grado en que sus resultados son satisfactorios y ésta sea considerada un éxito o un fracaso por parte de los socios.

Antes de analizar la performance de las alianzas es necesario distinguir dos aspectos, el primero se refiere a la valorización de los resultados y la satisfacción con el desarrollo de la relación de cooperación.

Y el segundo se centra en los efectos que los acuerdos de cooperación pueden tener sobre los resultados financieros y competitivos de las empresas que participan en ellos.

Partiendo de que los acuerdos de cooperación se crean con el objetivo de conseguir un beneficio por parte de los participantes, es decir, debe de ser una cooperación en la que todos ganen; la performance debe de ser valorada como un fracaso cuando se presente la no satisfacción de las necesidades,

que puede llegar a tener una de las partes, aunque la otra empresa asociada la llegue a considerar un éxito.

“La medida de la performance de una alianza distingue entre los indicadores de la performance a los que se denominan los resultados del funcionamiento de la organización o de la alianza (Outputs) y los que son los determinantes de la performance es decir aquellos factores (Inputs) que causan o producen una determinada performance”.

Las alianzas son entidades inestables por su propia naturaleza y los cambios estructurales pueden ser consecuencia de adecuaciones a los cambios que se pueden producir en las condiciones del entorno o en las capacidades o expectativas de las empresas participantes, sin que ello pueda considerarse que la alianza no funciona.

De modo similar, su terminación más o menos temprana no puede ser un indicador de fracaso de la misma, pues se ha de tener en cuenta si los objetivos de los socios han sido alcanzados y si éstos han sido satisfechos con el desarrollo de la misma. Entre las medidas financieras utilizadas se pueden citar los beneficios en los incrementos de las empresas, el incremento de las ventas por parte de los socios, incrementos en la disponibilidad de capital o diseminación del riesgo financiero, entre otros. Sin embargo, estas medidas poseen también grandes limitaciones ya que no representan la variedad de objetivos financieros que pueden ser perseguidos a través de las alianzas. Por lo que también se puede recurrir a las medidas subjetivas para comprobar su efectividad como serían el nivel de satisfacción general.

La subjetividad permite captar una valorización más completa del desarrollo del acuerdo puesto que incluye percepciones sobre los resultados y sobre la evolución de la relación.

Esto se logra cuando es posible acceder a la información directa de los participantes de una performance satisfactoria o insatisfactoria, en consecuencia, tanto en los resultados obtenidos en la alianza como en los “inputs” y de los procesos utilizados en su consecución.

Por otra parte, dado que las alianzas están formadas por más de una empresa y tienen que tomarse criterios de las personas que pueden conducir a una subjetividad al proporcionarnos información, es vital conocer el punto de

vista de cada una de las empresas cooperantes para evaluar cuál es la performance de cada una de las alianzas.

A pesar de estas limitaciones, el uso de este tipo de medidas se ve apoyada por los trabajos de Geringer y Herbert (1991) y de Hatfield y Pearce (1994), entre otros, en los cuales los autores concluyen que existe una alta correlación entre las medidas objetivas y subjetivas de las performance, pudiéndose utilizar, las segundas como sustitutivas de las primeras.

Partiendo de la idea de que las empresas establecen alianzas estratégicas con el fin de alcanzar determinadas metas se puede llegar a incluir la percepción de cumplimiento de las expectativas referidas a los objetivos deseados (Hatfield y Pearce, 1994 y Contractor y Lorange, 1988). Sin embargo, en ocasiones puede ocurrir que a pesar de que las empresas participantes vean cumplidos, en un gran porcentaje, los objetivos alcanzados a través de las alianzas se encuentren insatisfechas, con el desarrollo de las mismas, bajo la consideración que presenta o han presentado problemas en relación a las metas alcanzadas.

En segundo lugar muchas veces los objetivos planteados no suelen ser formulados de un modo concreto y explicito (especialmente en las PyMes) y si lo son pueden ser el resultado de negociaciones entre las empresas participantes, más que un proceso de planificación.

Para concluir, la aparición de resultados positivos o negativos no previstos, pueden provocar una satisfacción o insatisfacción, que no se veía reflejada en la medida planteada previamente.

Dentro de las características de la relación, éstas influyen en el grado de compromiso de dichas empresas en el desarrollo del acuerdo, y sobre la necesidad de crear una estructura determinada que representa un factor importante en la evolución de la relación establecida.

La primera característica que hay que evaluar es el grado de interdependencia existente entre las empresas participantes, ya que en todo acuerdo de cooperación siempre se presenta cierta interdependencia, en donde cada parte es vulnerable al comportamiento de la otra.

Como lo señalan Pfeffer y Nowak (1976), argumentando que los vínculos organizativos se forman para gestionar interdependencia organizativa que se deben normalmente al acceso asimétrico a los recursos.

Aunque en sus teorías reconocen que existen muchos motivos diversos para la creación de vínculos interorganizativos, destacando la importancia de la interdependencia de recursos tanto en las relaciones verticales como horizontales.

La dependencia se puede definir como la situación en donde la empresa aspira a unos objetivos cuyos logros se facilitan por las acciones de la otra empresa.

El nivel de dependencia percibida con respecto a la otra empresa tendrá efectos sobre el comportamiento y compromiso de los socios y los acuerdos, que se comportarán de un modo cooperativo y se mostrarán más comprometidos con los acuerdo para asegurar el logro de sus propios objetivos a través de las contribuciones de la otra empresa.

Por otro lado, la dependencia vendrá influida a su vez, por la existencia de socios alternativos para uno o varios de los socios, o por su capacidad para actuar por sí sola para la consecución de los objetivos.

Una mayor interdependencia, genera un compromiso más fuerte con el desarrollo de la alianza y la adopción de un comportamiento mutuamente cooperativo.

Un segundo aspecto importante que corresponde a las características de la relación, es el grado de importancia que ésta supone para las empresas participantes**.**

Una importancia mayor supondrá también un grado de compromiso y de comportamiento mutuamente cooperativo más fuerte. Este nivel de importancia puede venir determinado por razones estratégicas, pero también por razones económicas.

En primer lugar se debe de valorar el papel que juega la alianza en el propósito estratégico de las empresas aliadas.

En segundo lugar la proximidad de las actividades de la alianza a las competencias claves de los socios, dado el riesgo de apropiación o difusión de las capacidades básicas. Este aspecto es especialmente importante en el

ámbito de las PyMes, puesto que poseen un número pequeños de capacidades.

Con respecto a las razones económicas, cabe destacar el volumen de inversión en activos específicos requeridos por las alianzas. Estas inversiones tienen el doble efecto sobre la alianza. Por un lado atan a la empresa a la relación, actuando como salvaguardas a priori, y por otro lado argumentan el riesgo económico ante un posible fracaso de la relación. Ambos provocan un mayor interés en la buena marcha del acuerdo, argumentando el compromiso, incluso demostrándolo mediante la realización de inversiones y fomentando el comportamiento cooperativo.

Otro de los factores a considerar entre las características de la relación es el nivel de incertidumbre existente. Distintos estudios sugieren resultados contradictorios en cuanto a sus efectos directos sobre la performance de alianzas, sin embargo es generalmente aceptado que a un mayor nivel de incertidumbre provoca una mayor percepción del riesgo y por lo tanto afecta la estructuración de la alianza, es decir, a la forma de gobierno elegida para su desarrollo y control.

Cuando existe incertidumbre respecto a la otra empresa, se percibe una mayor vulnerabilidad ante el posible comportamiento oportunista, y por lo tanto, esto podría provocar una mayor reticencia a realizar inversiones elevadas en activos específicos o a comprometerse fuertemente en la relación.

La comunicación e interacción serán necesarias sobre todo en aquellos acuerdos donde se pretenda una transferencia de conocimiento tácito que permita la puesta en común y el contacto directo entre las personas o grupos que poseen dicho conocimiento y aquellos que los desean adquirir (Kogut1988).

Anderson (1990), argumenta que uno de los principales problemas relacionados con la medida de la performance de una alianza radica en la necesidad de considerar las circunstancias particulares de la organización analizada. Su historia, sus recursos, todo aquello que pueda influir en la valorización de la actuación y los resultados de la misma.

Las capacidades de las empresas participantes afectarán algunas de las características de la relación. El conjunto de competencias técnicas y de gestión así como el acceso a determinados recursos, van a determinar la

capacidad de una empresa para lograr sus objetivos independientemente de las aportaciones de la otra, afectando el grado de dependencia entre las empresas participantes en un acuerdo de cooperación.

Por otra parte, algunas empresas tienen una disponibilidad mayor de socios alternativos para la realización de sus metas. Estos dos aspectos generan un mayor esfuerzo o poder de negociación para aquellas empresas, que cumplan éstas condiciones, al hacerlas menos dependientes de sus respectivos socios.

Cuando éste poder de negociación sea utilizado en detrimento de la posición de sus socios en la relación, o de los resultados que éstos podrían obtener, utilizando ésta característica para obtener un provecho particular de modo no cooperativo, se provocará una reacción recíproca del socio, provocando un deterioro de la relación.

Así mismo, el menor número de capacidades básicas en las pequeñas y medianas empresas, convierte a las alianzas en un aspecto estratégico, ya que aumenta su compromiso con la relación y provoca un deseo de control sobre las operaciones para resguardar sus capacidades.

Las rutinas organizativas tienen que ser consideradas a la hora de establecer los sistemas de interacción y comunicación, de modo que se adapten a dichas rutinas y posibiliten el buen funcionamiento de la relación logrando así una performance positiva.

La capacidad de aprendizaje y de adaptación forma una parte fundamental en un acuerdo de cooperación. Así una elevada capacidad colaborativa de los socios mejorará la posibilidad de una alta performance de la relación.

La capacidad de la empresa para desarrollar y mantener en el tiempo una alianza, incluye una elevada habilidad de comunicación y tolerancia a la ambigüedad, que faciliten el establecimiento de un sistema de toma de decisiones y resolución conjunta de los conflictos, compartidos por los socios.

RESULTADOS PRELIMINARES OBTENIDOS EN LA INVESTIGACIÓN.

Metodología que se ha empleado para elaborar este estudio.

Para desarrollar éste trabajo sobre los modelos de cooperación entre la PYMES del Sur de Tamaulipas (Tampico, Madero y Altamira), se está

utilizando tanto el método cualitativo como el método cuantitativo para comprobar la fiabilidad de los estudios que se vienen realizando. Ya que partimos de la idea de que dentro de la investigación sobre dirección y funcionamiento de la empresa, no es posible estudiar este problema mediante técnicas meramente cuantitativas, ya que se observan también relaciones interpersonales, el comportamiento de las empresas, la confianza de los directivos, etc.

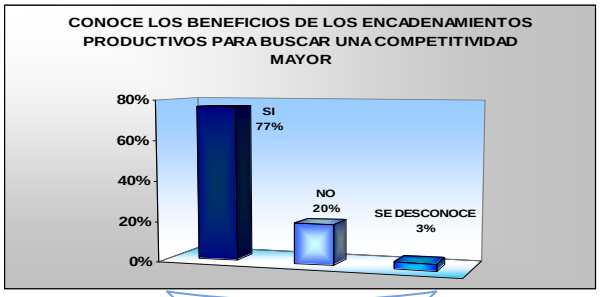
Este trabajo constituye un estudio de carácter exploratorio y descriptivo por el grado de cómo el problema de investigación ha sido atendido, basándose en entrevistas no estructuradas, aplicadas a pequeños y medianos empresarios de la zona, funcionarios de las dependencias gubernamentales y a miembros del consejo empresarial en el Sur de Tamaulipas.

Se llevaron a cabo entrevistas de campo en primer término con las dependencias involucradas en programas de asociacionismo como son Bancomext, Secretaría de Comercio y Secretaría de Economía, así mismo se llevaron a cabo entrevistas con pequeños y medianos empresarios de la región para conocer sus experiencias en la aplicación del modelo, y por último se entrevistaron a representantes de las Cámaras Empresariales de Tampico, Madero y Altamira, todo esto con el propósito de conocer si se ha aplicado el modelo en la zona, las principales ventajas o desventajas en su aplicación y determinar la funcionalidad de los programas gubernamentales que buscan el asociacionismo como estrategia empresarial.

La muestra se escogió en base al Censo que emite el SIEM, en donde se presenta un total de 67 empresas que se encuentran dentro del sector petroquímico, de las cuales para éste trabajo se obtuvo una muestra de 30 empresas representativas del sector.

Entre los resultados obtenidos se encuentran los siguientes:

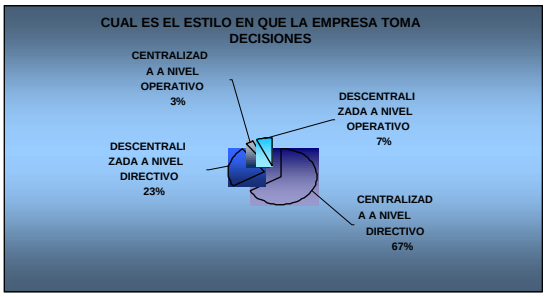
1. **Conocimiento de las Empresas de los Modelos de Cooperación:**



De las 30 empresas encuestadas, el 77% argumentó que sí conoce los beneficios de los encadenamientos productivos pero, éste modelo de asociacionismo no es empleado por las PYMES de la región de una manera formal, ya que en la mayoría de los casos no existe una relación contractual, aún cuando existen relaciones constantes de trabajo entre empresas participantes.

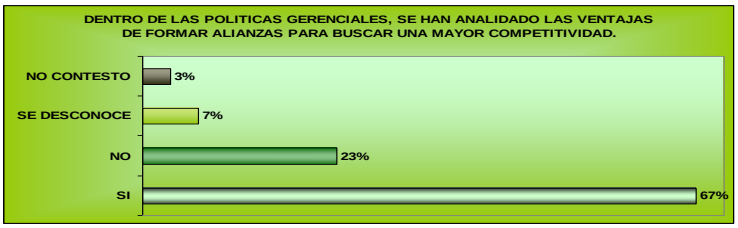
2. Estilo de operación de las PYMES zona Sur de Tamaulipas.

2.1. Estilo en la toma de decisiones.



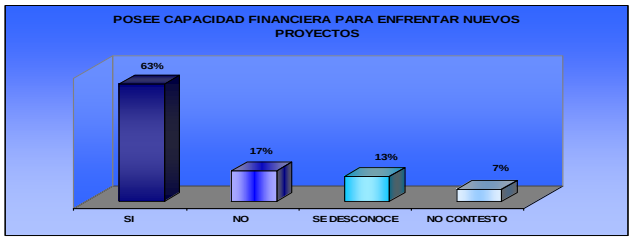
La mayor parte de las empresas bajo estudio, pertenecen a un único dueño, que no está dispuesto a ceder autoridad ni control de los negocio, por lo que los resultados de las encuestas, establecen en cuanto al estilo en la toma de decisiones, que el mayor porcentaje es descentralizado a nivel directivo.

2.2. Políticas gerenciales en relación a las alianzas



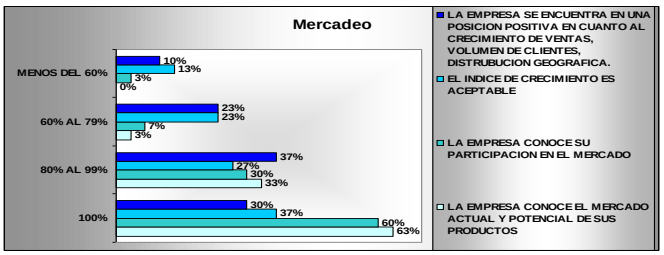
Dentro de las políticas gerenciales, el 67% de la muestra ha analizado las ventajas de formar alianzas, pero en entrevistas con los empresarios, se ha argumentado poca confianza en el modelo de asociación, considerándolo para un futuro, sobre todo en decisiones que tendrán que tomar las futuras generaciones.

2.3. Capacidad Financiera para enfrentar nuevos proyectos



A pesar de que el 63% de las encuestas arrojaron que poseen capacidad financiera, en las entrevistas los empresarios comentaron que no sólo están teniendo una fuerte presión con las empresas que se han instalado en algunos otros Estados del país, sino que están enfrentándose a la fuerte competencia con empresas trasnacionales que compiten con precios y otras ventajas competitivas, por lo que en éste caso la unión con otras empresas les puede dar mayor fortaleza y capacidad.

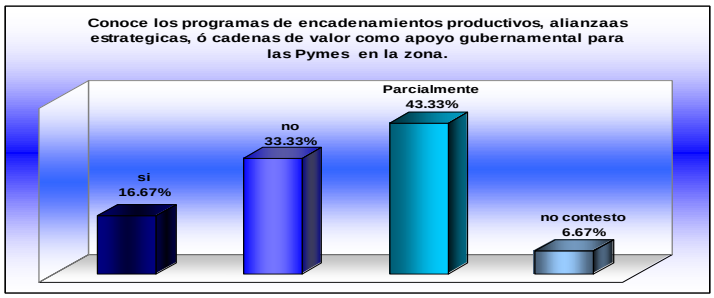
2.4. Mercadeo.



El 63% de las empresas encuestadas conoce el mercado actual y potencial, el 60% conoce su participación en el mercado, sólo el 37% considera su crecimiento aceptable, pero aunque actualmente las empresas estudiadas cuentan con arraigo e identidad en la zona, esto no representa una ventaja competitiva a largo plazo, por lo que hay que establecer estrategias de crecimiento.

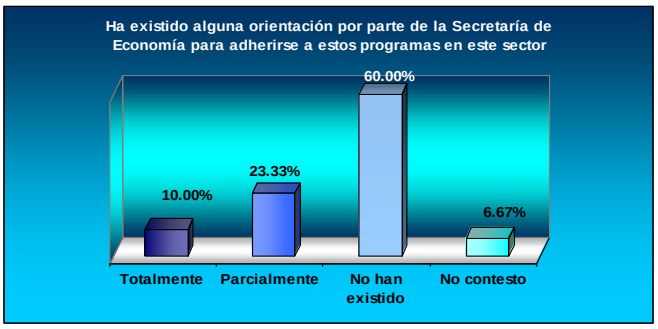
En el Sur de Tamaulipas la principal actividad corresponde a la industria petroquímica y su principal proveedor es PEMEX, por lo que queda una parte muy pequeña para el abastecimiento de la zona industrial por parte de las PYMES en la zona.

3. **Apoyos Gubernamentales para la promoción en la formación de alianzas en el Estado.**



Se requiere de políticas en materia industrial más funcionales, sobre todo en apoyo a las PYMES, en el caso del programa de encadenamientos productivos, el 43% de las empresas lo conoce parcialmente.

3.1. Orientación de parte de las dependencias gubernamentales para adherirse a los Programas de apoyo.



No se promueve la participación de los pequeños y medianos empresarios en los programas para implementar el modelo de asociacionismo por parte de la economía, y existe poca capacitación para implementarlo, algunas otras dependencias como Bancomext y Nafinsa, en el Estado, disponen de menos recursos para hacerlo.

CONCLUSIONES

1. La globalización se caracteriza por la Integración de bloques económicos y políticos, pero éstos se dan adaptando formas en torno a ventajas económicas, más que a fronteras políticas.

2. La proliferación de empresas multinacionales en busca de mejorar sus economías de escala y niveles más competitivos de costos, han cambiado su forma de operación de las organizaciones, hacia la búsqueda de modelos de cooperación.
3. El carácter de la nueva cooperación, se centra en función de sus necesidades y del entorno en que realizan sus actividades y forma parte de la estrategia de la empresa.
4. La cooperación se funda sobre la reciprocidad de ventajas, la concertación sistemática y la búsqueda en común de todos los progresos y avances que pueden contribuir a conseguir un objetivo conjunto.
5. El uso de acuerdos de cooperación establece una renuncia a la autonomía absoluta compartiendo decisiones y resultados.
6. Durante la duración de un acuerdo se desarrollan relaciones más estrechas y menos vulnerables con los que se facilitaría el control de la proveeduría, en el sur de Tamaulipas las PYMES han mantenido este tipo de relaciones pero no se les ha dado formalidad ni se han establecido contratos que garanticen un compromiso.
7. La Capacidad de aprendizaje y de adaptación forma parte fundamental sobre los acuerdos de cooperación.
8. La mayoría de la PYMES de la región no emplean el modelo de asociacionismo, a pesar de conocerlo; por varias razones no están dispuestos a ceder autoridad ni el control de sus empresas, manifiestan desconfianza al modelo, pero lo consideran como una posible estrategia para enfrentar los retos de competencia que implican las empresas de otros estados así como las trasnacionales que se han ubicado en la zona, concientes de tener que enfrentar un panorama que se vislumbra adverso y éste modelo representa una estrategia de disminución de costos y fortalecimiento de mercado, pero la aplicación del modelo es una decisión que dejan a las futuras generaciones.
9. Todavía existe una marcada tendencia individualista dentro del manejo de los negocios en los empresarios del Sur de Tamaulipas, por lo que es importante que las autoridades de Organismos Públicos, Cámaras Empresariales y Asociaciones, busquen revertir este proceso dando

capacitación, financiamiento y todo tipo de apoyo para promover los modelos de asociación.

BIBLIOGRAFÍA

BADARACCO, J. L. JR; Alianzas Estratégicas, Madrid; Mc Graw Hill, (1992).

BARNEY, J. B.: "Firm resources and sustained competitive advantage", Journal of Management, Vol. 17, 99-120. (1991)

CONTRACTOR, F. J. Y P. Lorange; "Cooperative strategies in international business, New York; Lexington books. (1988)

COSTA, M. T. Callejón; "La cooperación entre empresas; una nueva estrategia competitiva, Madrid; Ministerio de Industria, comercio y Turismo. (1992)

DUNNING, J.H.: International Production and Multinational Enterprise, London; George Allen and Unwin. (1981).

GARCÍA CANAL, E.: "La cooperación empresarial: una revisión de la literatura", Información Comercial Española, Febrero (714), 87-98. (1993)

GULATI, R.: "Does familiarity breed trust? The implications of repeated ties for contractual choice in alliances", Academy of Management Journal, Vol. 28, 89-112. (1995)

HAMEL, G.: "Competition for competence and interpather learning within international strategic Alliances", strategic Management Journal, Vol. 12, (special issue summer), 83,103. (1991)

HEGERT, M. Y D. MORRIS: "Trends in International Collaborative Agreements", en Contractor, F. J. y P. Lorange (Eds.) Cooperative Strategies in International Business, New York; Lexington Books, 99-109. (1988)

HENNART, J. F.: "The transaction costs Theory of joint ventures: An Empirical study of Japanese subsidiaries in the United States", Management Science, Vol. 37, 483-497. (1991)

HERNANDEZ LAOS ENRIQUE:" Perspectivas del Desarrollo Regional en México frente a la globalización".

KOGUT, B.: " Joint ventures: Theoretical and empirical perspectives", Strategic Management Journal, Vol. 9, 319-332. (1988)

MENGUZZATO, M.: "La triple lógica de las alianzas estratégicas", en Cuervo, A. (Dir.), Dirección de Empresas de los Noventa: Homenaje al profesor Marcial-Jesús López Moreno, Madrid; civitas, 503-523. (1995)

OHMAE, K.: "La lógica mundial de las alianzas estratégicas", Harvard-Deusto Business Review, 4º trimestre, 96-110. (1989)

OLIVER, C.:"Strategic responses to institutional processes," Academy of Management Review, Vol. 16, 145-179. (1997)

_____Sustainable competitive advantage: Combining Institutional and resource-Based Views", Strategic Management Journal, Vol. 18 (9), 697-713. (1997)

PONCE ADAME ESTHER: "Dificultades del Desarrollo y Vinculación Externa de los Municipios Mexicanos: Competitividad y Cooperación".

PORTER, M. E. Y M. B. FULLER, "Coalitions and global strategy" en Potter, M. E. (ed.): competition in global industries, Boston, MA: Harvard Business School Press. (1986)

RICHARDSON, G.B.: "The organization of Industry", Economic Journal, Vol. 82, 883-896. (1972)

SALAS, V.: "Acuerdos de cooperación entre empresas: bases teóricas", Economía Industrial, Marzo-Abril (266), 47-60. (1989)

WILLIAMSON, O. E.: The economic institutions of capitalism, New York; free press. (1985)

HARRIGAN, G.: "Managing for Joint Ventures Success, Massachusetts, Lexington Books. (1986)

MENGUZZATO, M. Y J. RENAU: "la coopération interentreprises; un phonomene structure", en Dussauge, P. y A. Noel (Eds.) : Perspectives en management Journal, Vol. 39 (3), 519-543. (1994)

OUCHI, W. G.: "Markets, bureaucracies and clans", Administrative science Quarterly, Vol. 25, 129-141. (1980)

SMITH, K. G. S. J. CARROL Y S. J.: "Intra-and interorganizational cooperation: toward a research agenda", Acade

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DEL DESARROLLO LOCAL

Mayela Cubillo Mora*

INTRODUCCIÓN

La globalización ha traído consigo una revalorización de lo local que se puede sintetizar en aquello de "pensar globalmente y actuar en lo local". Así, frente a la concepción que sostiene que el desarrollo es responsabilidad exclusiva del Estado-Nación, a través de la planificación, más o menos centralizada, o del mercado, como aboga el enfoque neoliberal dominante, numerosas experiencias demuestran que las ciudades, en distintas escalas, y las regiones son espacios donde surgen y se desarrollan procesos de innovación y transformación, convirtiendo a lo local en un actor protagónico del desarrollo. Estos procesos le han dando forma a una nueva función de los gobiernos locales: **el desarrollo local.**

En América Latina el concepto moderno de desarrollo local supone un importante cambio estratégico en la concepción del desarrollo y de los roles que deben cumplir los distintos niveles del Estado. En efecto, el modelo clásico de desarrollo ha estado ligado al crecimiento económico y está asociado a la implantación de grandes fábricas, generalmente de capital transnacional, que traen consigo la generación de empleo y la proliferación de pequeñas y medianas empresas ligadas, de alguna manera, o lo que llaman encadenamientos productivos a la producción de la gran empresa.

Este modelo se considera desarrollo exógeno, ya que las fuerzas que lo impulsan arriban desde "afuera" del territorio en el que se asientan y responden a la lógica del mercado globalizado antes que a las particularidades y necesidades locales.

Así, frente a este modelo clásico se ha comenzado a difundir, la idea del desarrollo endógeno. Este modelo tiene como principal sostén la revalorización del territorio y de los recursos locales. El punto de partida es que todas las comunidades territoriales tienen recursos (económicos, humanos,

* Universidad de Costa Rica

institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo. A nivel local se concentran determinadas estructuras productivas, mercados de trabajo, capacidades innovadoras, un sistema institucional, cultural y de tradiciones propias que se articulan para dar paso a procesos de crecimiento local.

Esto no significa, entonces, un rechazo a la inversión externa, sino que se plantea que ésta y las de carácter local deben articularse para obtener un adecuado aprovechamiento de todas las capacidades disponibles para obtener, así, un desarrollo enraizado en el territorio y la comunidad local.

Es necesario diferenciar las políticas de promoción económica de las de desarrollo local. Las primeras tienen por objetivo el crecimiento económico, en este caso local. Este último es entendido como el crecimiento del producto bruto territorial, o local. Este tipo de políticas corre el riesgo de generar enclaves desarrollados y competitivos aislados de la sociedad local ya que no se plantea, necesariamente, una política que articule con las fuerzas productivas y sociales, generando también el desarrollo de la comunidad. En cambio, la concepción de desarrollo local plantea como elemento central la articulación de los actores locales en pos no sólo del crecimiento económico, sino también del desarrollo de las instituciones y de la sociedad local.

Se trata, entonces, de buscar nuevos caminos de crecimiento y de cambio estructural que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos existentes en el territorio a fin de contribuir a la creación de empresas y de empleo y a la mejora de la calidad de vida de la población.

Así entendemos el desarrollo local como la capacidad de llevar adelante un proyecto de desarrollo sustentable, que contemple la equitativa distribución de la riqueza aprovechando eficientemente las capacidades de la sociedad local, alentando su participación y, finalmente, que tienda a la inserción en la globalización, conservando la identidad local.

El desarrollo local requiere de la dirigencia local, tanto política como social, un cambio de visión tanto del gobierno como de la sociedad. En efecto, sin negar el papel que tanto el Estado y el mercado tienen en el desarrollo, es necesario dirigir la mirada a la sociedad local para buscar y potenciar sus fortalezas y tratar de reducir sus debilidades. Al poner en marcha procesos de desarrollo local se generan cambios y resignificaciones de los actores locales

que requieren conducción y contención social y política. La política local pasa, entonces, a ser un proceso de construcción de un poder local que se nutre de la capacidad de convocar, concertar, movilizar y coordinar las potencialidades de los actores locales a partir de los atributos de decisión del gobierno local, atendiendo no sólo a la diversidad cultural sino también a las contradicciones que en estos procesos surgen.

Las visiones y prácticas económicas y sociales se encuentran arraigadas en contextos culturales, políticos e institucionales específicos de cada comunidad local. Por lo tanto la dirección que tome un proyecto de desarrollo local será el resultado de las opciones estratégicas que adoptan los actores de esas sociedades. El gobierno local tendrá, por su propio peso en el entramado de las instituciones locales, un papel central en la "orientación" que tome el desarrollo, debiendo atender a las contradicciones de intereses que esa orientación genere. Así, debido la cercanía de los actores sociales al gobierno local se puede afirmar que "el desarrollo local es el tipo más político y societal de desarrollo socioeconómico"

En términos muy generales se puede decir que el rol de del estado nacional será el de generar las condiciones macroeconómicas para el desarrollo, pero también el de marcar el rumbo general, establecer las prioridades con criterios de equidad regional y, eventualmente, obtener y facilitar el financiamiento.

De esta manera, el proceso desarrollo local es, fundamentalmente, una construcción política que reclama modificaciones en el actual modelo de gestión local y en la concepción y el comportamiento de la propia sociedad local.

ESTADO Y SOCIEDAD EN EL MODELO TRADICIONAL DE GOBIERNO LOCAL

El actual modelo de gestión municipal se puede definir como burocrático – prestador de servicios (Alumbrado Público, Barrido y Limpieza de las calles. Cobro de tributos etc.)"

Las municipalidades en Costa Rica, o en América Latina, en cuanto organización estatal, padecen de tres tipos de limitaciones para llevar adelante

políticas de desarrollo local. Estas son el centralismo de las prácticas políticas, las condiciones económicas y financieras y los problemas organizacionales. En efecto, el régimen constitucional de Costa Rica y su comportamiento político-institucional y el político propiamente son netamente centralistas De esta forma el centralismo que desde la Nación se ejerce se reproduce con los gobiernos locales. Así, pese al reconocimiento constitucional, la autonomía municipal no logra superar el nivel del discurso. Un municipio dependiente del poder central no logra desarrollar cabalmente todas sus potencialidades políticas e institucionales.

Las limitaciones de tipo económico se deben a dos factores fundamentales. Primero, a una distribución del gasto público que se concentra en la nación y el área metropolitana marginando al municipio. En efecto durante la década del noventa el gasto público agregado de los municipios nunca superó el 1% del gasto público total. Esta situación se debe, fundamentalmente, a la escasa incidencia que tienen los recursos propios para inversión dentro del total de los ingresos municipales.

Finalmente, la última limitación se encuentra en la situación organizacional del municipio. La mayoría de los municipios costarricenses continúan presos del viejo modelo de gestión, caracterizado por las prácticas burocráticas basadas en las normas y procedimientos, una división del trabajo centralizada y verticalizada, con escaso compromiso con los resultados de la gestión, y por la escasa o ninguna adaptabilidad al cambio. De esta forma se rutiniza la tarea y las acciones se realizan respetando el “como” sin preocuparse sobre el “para que”, y toda la secuela de problemas que esta práctica produce dentro de las organizaciones. A esto se suma que el municipio sufre de una escasez crónica de cuadros técnicos, originada por los bajos salarios y el desprestigio del funcionario municipal, y la ausencia de sistemas de información adecuados para la toma de decisiones.

Este modelo de municipio ha demandado un perfil de funcionario que se destaque por dos elementos. Primero, como un “buen administrador”; esto es que posea la capacidad de administrar eficientemente los recursos del municipio. Segundo, que tenga suficientes relaciones para obtener recursos de los otros entes del estado. Éstos pueden ser de tipo económico-financiero, o programas nacionales para implementar en su localidad. En este esquema, la

lógica de acumulación política de la dirigencia local se sustenta en la capacidad de administrar eficientemente, de obtener recursos, y, sobretodo, en su papel de asignador de recursos. El municipio es uno de los principales asignadores de recursos a la sociedad local. Estos pueden ser económicos (bienes o servicios), culturales o simbólicos. Entonces, la capacidad del dirigente político para asignar esos recursos de forma eficiente y equitativa, con relación a su base de sustentación política, es uno de los principales elementos que sostienen su poder y legitimidad política.

El modelo tradicional de gestión municipal se sustenta en una concepción del estado donde el municipio ocupa el centro de la escena local y, generalmente, monopoliza la acción pública. Esta concepción estado-centrista se encuentra profundamente arraigada, no sólo en los municipios, se debe, fundamentalmente al papel central que ha tenido el estado en la construcción y conformación de la sociedad costarricense

En las nuevas formas de gestión que plantean al funcionario político como un gerente que conduce pero no implementa directamente las políticas, los cuadros técnicos cumplen una función central, regulación del mercado y la ciudad, y también en las políticas que se pueden englobar en la nueva función del desarrollo local.

Dentro de la lógica de este modelo tradicional, muchos municipios han comenzado a implementar políticas que tienen por objetivo estimular y promover la actividad económica a partir de acciones tendientes a incrementar las ventajas competitivas de la ciudad. Esto se ha realizado a través, fundamentalmente, de la construcción de infraestructura, el otorgamiento de ventajas tributarias, y ciertos esfuerzos de gestión destinados a obtener inversiones. Estas acciones son de promoción económica y tienen por objetivo el crecimiento económico local, sin que, necesariamente, se convierta en desarrollo local. En estos casos, rara vez se encuentra articulación con el sector privado, sino que, más bien, prima la lógica estado-centrista que tiende, fundamentalmente, a generar condiciones beneficiosas para la inversión privada.

LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS

La participación del Estado en el desarrollo costarricense ha estado históricamente circunscripta al nivel nacional. Por esto las organizaciones privadas han privilegiado las relaciones con este nivel de gobierno. Las características de estas relaciones son de “influencia”, sustentado en prácticas clientelistas. La relación se expresa en que el Estado queda en el centro del esquema de relaciones al que acuden los distintos actores para obtener beneficios. La relación puede ser directamente empresa-estado o a través de las cámaras empresariales, pero siempre teniendo al Estado en el centro. El tipo de vínculo dependerá de si el reclamo que se presenta o el beneficio que se busca obtener es sectorial o de una empresa en particular y será directa o intermediada según el tamaño y relevancia sectorial de la empresa.

En la última década el reclamo empresarial hacia el Estado nacional se ha orientado ha obtener ventajas impositivas como la oferta de créditos blandos, certificados de abono tributario y la construcción y mantenimiento de infraestructura y telecomunicaciones.

Por otro lado, si bien la historia empresarial costarricense es rica en experiencias asociativas de productores a través de cooperativas, encontramos que, más allá del cooperativismo, la articulación entre actores es casi nula. Incluso las cámaras empresariales reproducen esa relación radial y rara vez estimulan la articulación horizontal entre empresas. Los distintos actores se relacionan directamente con el municipio y escasamente entre ellos. A su vez, es necesario llamar la atención sobre las evidentes limitaciones que numerosas organizaciones de la sociedad civil tienen a la hora de acreditar una efectiva representación. Es común encontrar que distintas organizaciones tienen problemas de legitimidad interna, de consensos alcanzados, de liderazgos no revalidados y, por lo tanto, de efectiva representatividad. Situación de la que no escapan algunas organizaciones empresariales.

La relación Estado -sociedad en el ámbito local plantea cuestiones particulares debido, fundamentalmente, a la cercanía de los actores sociales al gobierno local. La heterogeneidad de las distintas realidades locales genera una gran variedad de formatos y esquemas de influencia de los actores sociales sobre el gobierno local. Estas relaciones dependen, generalmente, del

tamaño de la población, las características y grado de desarrollo de la economía, las condiciones geográficas que incluyen temas como las distancias y el aislamiento, las características de la cultura local, el nivel de desarrollo de las organizaciones sociales, el perfil de los liderazgos, entre otras.

En este marco, las relaciones organizaciones privadas-municipios replican las características mencionadas del modelo radial y de influencia sustentada en prácticas de tipo clientelar. Así a escala local la capacidad de lobby de una empresa será menor que la de una cámara de empresarios, excepto que esa empresa sea la de mayor importancia en la ciudad y/o la que brinda mayor empleo. En este caso el objetivo del sector empresarial es obtener, por un lado, ciertas ventajas que suelen centrarse en temas tributarios, vinculado a las tasas municipales y al papel de los grandes contribuyentes; de habilitación e inspección, que últimamente incluye la problemática ambiental, y por otro, apoyo político e institucional en las negociaciones que se suelen establecer con otros niveles de gobierno.

Los actores con poder reconocido localmente, y particularmente el sector empresario local tienden a utilizar su influencia para orientar o limitar, según los casos, el poder del decisor gubernamental. La experiencia costarricense indica que el motor de las iniciativas políticas locales es el Estado, y dentro de éste, el funcionario público-líder, generalmente innovador. Los actores sociales en general y los empresarios en particular sólo tienen un cierto poder de influencia, pero no veto sobre la política elegida en el ámbito gubernamental

En síntesis, las organizaciones de la sociedad civil se relacionan en forma radial con el estado y lo hacen con objetivos específicos e individuales; sin visión estratégica del conjunto de la sociedad. A su vez, es rara la cooperación horizontal entre las organizaciones de la sociedad civil, particularmente entre las de los empresarios.

2. UN MODELO EN TRANSICIÓN

El modelo Burocrático demuestra claros síntomas de agotamiento, resulta ineficiente e insuficiente para afrontar la nueva realidad y por lo tanto está en crisis. Así, los primeros en reconocer esta crisis, y actuar en consecuencia, han sido los propios dirigentes locales. Presionados por el llamado proceso de descentralización de funciones del Estado nacional y por la demanda social es

necesario comenzar a poner en marcha políticas que procuran una salida productiva para la crisis social.

3. BASES PARA UN NUEVO MODELO

Si aceptamos que el desarrollo local, tal como se definió antes, es el resultado de la acción conjunta y coordinada de las instituciones públicas y sociales locales que de lugar al desarrollo económico sustentable; debemos reconocer que se requiere una transformación en la forma de concebir y ejecutar la política local. Se requiere, entonces, un nuevo modelo tanto de gestión como en la relación Estado- Sociedad, lo que demanda un cambio en ambos. Veremos, entonces las principales características que deben tener el estado y la sociedad local.

3.1. EL ESTADO Y EL GOBIERNO

La implementación de políticas de desarrollo local requiere que el municipio actúe como catalizador, facilitador de oportunidades y coordinador, y no solamente como distribuidor de recursos. De esta forma la dinámica de los procesos de decisión política se ve transformada de la tradicional “coordinación jerárquica y burocrática” a una serie de acciones de consulta, consenso y articulación de redes de actores, donde el municipio cumplirá un papel central pero no monopólico. Esta transformación es de índole política y requiere de un cambio de visión y de práctica por parte de los dirigentes locales.

El municipio continuará con un papel central por dos razones. Una, que en su rol de Estado al nivel local tenderá a proponer un determinado rumbo de desarrollo, y, a su vez, buscará conducir políticamente a las fuerzas sociales involucradas, debiendo resolver los conflictos de intereses. La otra razón es de tipo institucional; esto es que por su naturaleza jurídica la autoridad política estatal posee, en el marco de sus competencias formales, la capacidad de normar y legislar, y por lo tanto imponer y hacer respetar sus decisiones en los asuntos públicos. Esta capacidad, que no la posee ninguna otra institución local, le otorga necesariamente centralidad frente a los demás actores.

Asimismo, un nuevo modelo de gestión requiere de un municipio ordenado, con información confiable y capacidad de gestión, aunada a profunda reforma del Estado.

Consideramos relevante decir, que esta reforma del estado pendiente debe ser diferente a la experimentada en los noventa, que se centró en los procesos de desregulación, descentralización y privatización recomendados por los diferentes organismos internacionales, para construir un Estado al servicio del desarrollo.

Por otro lado, para el desarrollo local el gobierno municipal debe tomar en cuenta la relación con la sociedad local, lo que le permite conocer con mayor certidumbre la realidad económica, social y política en la que tiene que actuar. Esta situación le permite poseer condiciones óptimas para llevar adelante una política de participación que vaya contribuyendo a la democratización, tanto de la vida política como del propio estado.

Así, el involucramiento de la comunidad en la resolución de sus problemas es complejo, demanda grandes esfuerzos, los plazos son más extensos y en ocasiones la tarea es desgastante, pero en la mayoría de los casos los resultados estarán garantizados

Por su parte, los políticos locales deberán reconvertirse hacia un perfil de facilitadores, catalizadores y mediadores de los intereses de los actores de la comunidad, que no siempre son coincidentes entre sí.

La asociación público- privado no sólo remite al sector empresarial, sino que incluye a los trabajadores y a todo tipo de organizaciones sociales. Armonizar y conducir políticamente todos estos intereses será la nueva tarea de los políticos locales. Así, si el perfil del funcionario del modelo tradicional rescataba las capacidades de administrar con eficiencia, y obtener y asignar recursos; ahora deberá incorporarle la de liderar proyectos innovadores en dónde deberá superar bloqueos, canalizar y diluir los conflictos, en fin, articular con los actores locales.

Se requiere por parte de la dirigencia política un cambio en la visión que se tiene sobre la sociedad local. Esto significa que debe dejar de ser tomada solamente como la base social y legitimadora del poder político, para ser considerada como una “cantera de recursos” para asociarse con el fin de procurar el desarrollo local. De esta forma, un adecuado diagnóstico de las fortalezas y debilidades de su comunidad es el elemento central para cualquier proyecto de desarrollo local. En este sentido, se debe tener en cuenta no solo los aspectos materiales (infraestructura, equipamiento, etc.) con que se cuenta

sino, y principalmente, las características de las instituciones y los recursos humanos existentes en la sociedad.

3.2 *LOS ACTORES SOCIALES*

Veamos ahora el papel de los actores sociales locales ante las necesidades del desarrollo local. En primer lugar, si se asume que el desarrollo local requiere un cambio en la mentalidad y la práctica de la dirigencia política, no es menos cierto que también se requiere un cambio similar en el de la dirigencia social. El sector privado deberá ahora compartir los espacios de planificación e implementación de políticas que lo tiendan a beneficiar, y esto se hará de forma transparente y en una mesa pluralista donde deberá explicitar sus necesidades pero también aclarar sobre los aportes que realizará para el desarrollo de la comunidad local, tomado también los riesgos políticos y económicos que estos procesos deparan. Se trata de valorar adecuadamente la capacidad de acción colectiva como elemento medular para lograr el desarrollo local, tanto desde la esfera pública como la de los actores sociales. Este proceso requiere de un cambio cultural de la sociedad y sus instituciones que vaya dando forma al "capital social"necesario para que la comunidad local se encuentre en condiciones de escoger un rumbo y poner a las fuerzas de la sociedad en ese sentido.

A partir del pionero trabajo de Robert Putnam (1) sobre el desempeño institucional de las regiones italianas, el concepto de capital social es utilizado para designar aquellos rasgos de la organización social como la confianza, las normas y las redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando las acciones coordinadas. En dicha obra, Putnam concibe este tipo particular de capital como un "stock" que las sociedades acumulan a través de períodos históricos largos, y de los cuales dependen sus posibilidades de desarrollo actuales. Otros autores, preocupados por las políticas de desarrollo, argumentan que se trata de un recurso construible en el mediano y corto plazo, aún en contextos adversos.

La coordinación y conducción política de este proceso requiere de una conducción social que entienda que el trabajo de articulación demanda un cambio cultural en donde se deberán resolver las situaciones de lógicas

diferentes e intereses contrapuestos. En síntesis, se requiere un cambio de visión de la sociedad civil sobre sí misma y sobre el rol del Estado a la vez que se deben modificar las prácticas habituales para dar lugar a las acciones cooperativas y de articulación.

4 EL DESAFÍO POLÍTICO

El desarrollo local es ante todo un desafío político que tiene, sin duda, aspectos económicos, técnicos y de gestión. Este desafío se da en un marco en donde, siguiendo a Joan Prats, (2) "...el buen gobierno no depende tanto de la eficacia y eficiencia de las organizaciones gubernamentales como de la capacidad de establecer una arquitectura y un proceso social que incentiven, coordinen, orienten, influencien y equilibren las interacciones antes aludidas. Gobernar la interacción significa, en primer lugar, procurar el equilibrio entre los diversos grupos y fuerzas sociales; pero significa también, y principalmente, influir en dichos grupos y fuerzas y orientar su dinámica con la finalidad de alcanzar nuevos y mas deseables equilibrios. El gobierno debe mantener la cohesión social y procurar a la vez el cambio estructural, y hacerlo respetando y fortaleciendo la autonomía de los diversos grupos y organizaciones. Tal tarea no tiene nada de fácil".

Tomado este concepto sobre lo que significa, en términos generales, gobernar, entendemos que la implementación de un proyecto de desarrollo local demanda resolver lo que Cotorruelo Menta (3) ha llamado "el triángulo conflictivo del moderno desarrollo regional" en el que se deben conjugar de manera positiva los objetivos de eficiencia en la asignación de recursos públicos y privados, de equidad en la distribución de la riqueza y el empleo generados y de preservar a largo plazo el entorno medioambiental". Ahora bien, en el marco de los conceptos expuestos, la tarea de gestionar el desarrollo local requiere la articulación, coordinación, mediación y asignación de recursos entre la red de actores locales cuyas acciones influyen en las dinámicas del territorio, lo que constituye la base de las nuevas funciones políticas del gobierno local.

La articulación, en sentido político, significa coordinar y mediar para resolverlas tensiones y conflictos que la interacción público-privado y la

dinámica del entramado de las instituciones y los actores locales generan. En este sentido encontramos al menos dos puntos centrales a resolver. Por un lado, la desigual distribución de poder local. En efecto, no todos los actores tiene la misma capacidad de influencia. Siguiendo a Martha Díaz de Landa podemos decir que:

"En un sistema de decisión política municipal o regional, se reconocerán como actores reputados relevantes a individuos y organizaciones participantes tanto en los ámbitos gubernamentales como no gubernamentales, sean de carácter local o extralocal, que desarrollen actividades de índole política (partidarias o sectoriales) o social (incluídos en esta última categoría también los económicos: productores, empresarios y negocios en general, comunitarios, etc.) siempre que se los identifique por su capacidad de afectar procesos de políticas públicas por otros actores, a su vez, también reconocidos por esta capacidad". De esta forma, los diferentes niveles y espacios de poder que cada actor posee generan un abanico heterogéneo y dispar de relaciones entre actores sociales y poder político. Sin dejar de reconocer la influencia de instituciones como la Iglesia, los sindicatos, las asociaciones de profesionales o las organizaciones no gubernamentales, entre otros; es el sector de los empresarios (Cámaras empresariales, grandes empresas asentadas en la zona, en general los grandes contribuyentes) el que posee mayor influencia en las decisiones del gobierno local, tanto sobre las que lo afectan directamente (por ejemplo, temas de infraestructura o de tasas) como de aquellos que son de interés general. En este sentido, es necesario tener en cuenta que la lógica del desarrollo local no es la de misma que la de la empresa, como advierte Clark: "Los negocios quieren negocios, pero no necesariamente desarrollo".

El segundo punto es la necesaria reasignación del ingreso y la riqueza. En efecto, la equidad en la distribución de la riqueza y el empleo al que hace referencia Cotorruelo Menta demanda en América Latina revertir el actual proceso de redistribución regresiva del ingreso y la riqueza que ha caracterizado la década de los noventa. No se trata de plantear que el desafío de una distribución más equitativa de la riqueza es una tarea de la dirigencia política local, ni del gobierno local. De la misma forma en que es sumamente difícil sostener un programa de desarrollo local sin una política nacional y regional que se oriente al desarrollo, resulta poco razonable pretender una

distribución del ingreso local sin un marco nacional. Lo que es necesario plantear es que el esfuerzo social que demanda el desarrollo, y en particular el desarrollo local, debe contemplar, desde el comienzo y explícitamente, alternativas para mejorar las condiciones de empleo, tanto cuantitativa como cualitativamente, y para garantizar una equitativa distribución de la riqueza obtenida. Para América Latina este es el desafío central de la democracia ya que es el estado, a partir de su propia autoridad, el actor central de un proceso de redistribución del ingreso (4).

Ahora bien, más allá de la resolución de los conflictos, se destaca la tarea de coordinar las acciones y los intereses de una amplia gama de actores. Esta no es una tarea meramente técnica; no se reduce a compatibilizar las acciones gubernamentales con las de los otros actores tratando de evitar la duplicación, superposición, y desperdicios de esfuerzos. Por el contrario, su carácter estratégico, en términos de buscar y seguir un rumbo, la convierte en una función esencialmente política. Siguiendo a Leonardo Garnier (5):

"En otras palabras, se trata de coordinar con un sentido estratégico, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en la que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político".

La coordinación, en sentido político, requiere también de la aceptación de una suerte de doble liderazgo o liderazgo compartido que lleva a un liderazgo coordinado entre los políticos que conducen el municipio y los actores de la sociedad local. Y, por lo tanto, demanda cambios actitudinales tanto de los actores sociales como de los políticos locales. Asimismo, la dirigencia política deberá asimilar y afrontar el surgimiento de nuevos liderazgos sociales que pueden articularse con sus propios intereses políticos o, también, pueden transformarse en competidores al poder político de turno.

La sustentabilidad ambiental del desarrollo local es, sobretodo en América Latina, una tarea conflictiva. En efecto, si bien actualmente la localización de las empresas de gran capital tiende a privilegiar las condiciones creadas socialmente (infraestructura, comunicaciones, nivel de cualificación laboral de la población, acceso a las redes del mercado mundial, estabilidad

política, entre las principales); para los países periféricos sus condiciones naturales continúan siendo uno de los principales atractivos para la inversión externa. En estas condiciones, entonces, resulta sumamente complejo balancear la perversa balanza donde se debe pesar la preservación ambiental contra la creación de empleo y crecimiento económico. En todo caso es un punto sumamente vulnerable para un proyecto de desarrollo local.

Finalmente, la política adquiere otro valor, que le brinda una nueva legitimidad, en la medida que "la actividad política, entendida como la generación de compromisos explícitos, de liderazgos asumidos y estrategias claras, es la base para el éxito de iniciativas que apunten a dinamizar los factores que determinan los procesos de crecimiento económico y, a partir de allí, de desarrollo integral y equilibrado" (6).

La tarea esencialmente política será la de catalizar las fuerzas de los actores sociales locales y coordinar las acciones que se lleven adelante para alcanzar el políticas de desarrollo local. De esta manera el principal desafío político actual para los dirigentes locales es el de gobernar para lograr el desarrollo de su comunidad.

BIBLIOGRAFIA

PUTNAM, ROBERT. Making Democracy Work . Civic Traditions in Modern Italy. Priceton University Press: Princeton, 1993.

PRATS, JOAN: Gobernar en tiempos de turbulencias. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.

COTORRUELO MENTA, ROMEO: "Planificación y Gestión Estratégica del Desarrollo Local." En El Desarrollo Local y Regional. Nuevos Enfoques desde la perspectiva territorial. Cuadernos de Aguilar, Textos de Apoyo 1996.

DÍAZ DE LANDA, MARTHA; "Redes de influencia política, poder y desarrollo local". En García Delgado, Daniel (Comp.) Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina. Ed. FLACSO,CBC y Universidad Católica de Córdoba. Bs. As 1997.

GARNIER, LEONARDO; "Función de coordinación de planes y políticas" en

Revista Instituciones y Desarrollo Nro 21.

MADOERY, OSCAR ; El valor de la política en el desarrollo local. En Vázquez Vaquero, A y Madoery, O (comp.)Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Ed. Homo Sapiens, Rosario 2001

CAPACITANDO SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA PROGRAMACIÓN Y PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA EN EL GOBIERNO LOCAL: EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Mariela Castro Avila*

A partir de 1998 con la reforma al Código Municipal, el régimen municipal costarricense ha sufrido una serie de modificaciones importantes, una de las principales ha sido la posibilidad de que la ciudadanía elija en forma directa a sus alcaldes y miembros de Concejos de Distrito.

Sin embargo y bajo una coyuntura en que se realizará por segunda ocasión la elección directa de Alcaldes y miembros de los Consejos de Distrito, estas nuevas autoridades siguen evidenciando un desconocimiento profundo de la importancia de la programación y la planificación para el éxito de su labor como ejes articuladores del desarrollo local, y más aún de la importancia que significa involucrar a la ciudadanía en este proceso de planificación.

Esta problemática lleva al Programa Institucional de Apoyo al Desarrollo y Gobierno Local a realizar una propuesta ante la Comisión Nacional de Capacitación Municipal para poner en marcha un proceso de capacitación para la elaboración de Programas de Gobierno y Planes de Desarrollo Municipal Participativos.

Como Coordinadora del Programa Institucional de Apoyo al Desarrollo y Gobierno Local la ponencia tiene el propósito de rescatar esta experiencia, el trabajo que se ha desarrollado, los principales ejes temáticos para la capacitación, los primeros resultados de la puesta en práctica de la misma y los resultados esperados para la capacitación a realizar en el 2007.

Esta experiencia se plantea como una `buena practica municipal` y al hacerla pública a los participantes del IV Encuentro en el marco de REDEMUN, se espera que pueda ser replicada para beneficio de la ciudadanía en general.

* Coordinadora del Programa Institucional de Apoyo al Desarrollo y Gobierno Local de la Universidad de Costa Rica y Profesora de la Escuela de Ciencias Políticas.

ANEXO 1

Resumen de los Contenidos del Módulo de Capacitación:

El ABC del Programa de Gobierno

¿Cómo Elaborar un Programa de Gobierno Municipal?

¿Qué importancia tienen los Programas de Gobierno?

•Es la carta de presentación de las y los candidatos.

•Es la base para la elaboración del Plan de Desarrollo Cantonal.

•Su función primordial es la de servir de **contrato entre las y los futuros Alcaldes y los residentes del cantón.**

•Más que un conjunto de promesas, es el compromiso para la acción.

¿Qué es un Programa de Gobierno?

•No es sólo un requisito que esta establecido en el Código Municipal Art. 17.

•Es la **principal herramienta** con la que cuentan las personas que deseen llegar a ser Alcaldes **para impulsar el desarrollo del cantón.**

•Es en dónde las y los candidatos le muestran a la ciudadanía su forma de pensar y sus propuestas para implementar políticas y proyectos a corto y largo plazo tanto para la solución de problemas y necesidades como para el mejoramiento y desarrollo del cantón.

El Contexto Municipal

•Nivel Político: Concejo Municipal, alcaldía y Consejos de Distrito.

•Nivel Técnico: Jefes y directores de área o departamento.

•Nivel Operativo: Administrativos y colaboradores.

El Proceso y Etapas de la Planificación Municipal

1- Diagnóstico cantonal para el Programa de Gobierno de las y los candidatos.

2- Diagnóstico cantonal y Programa de Gobierno. (A cargo del Alcalde electo).

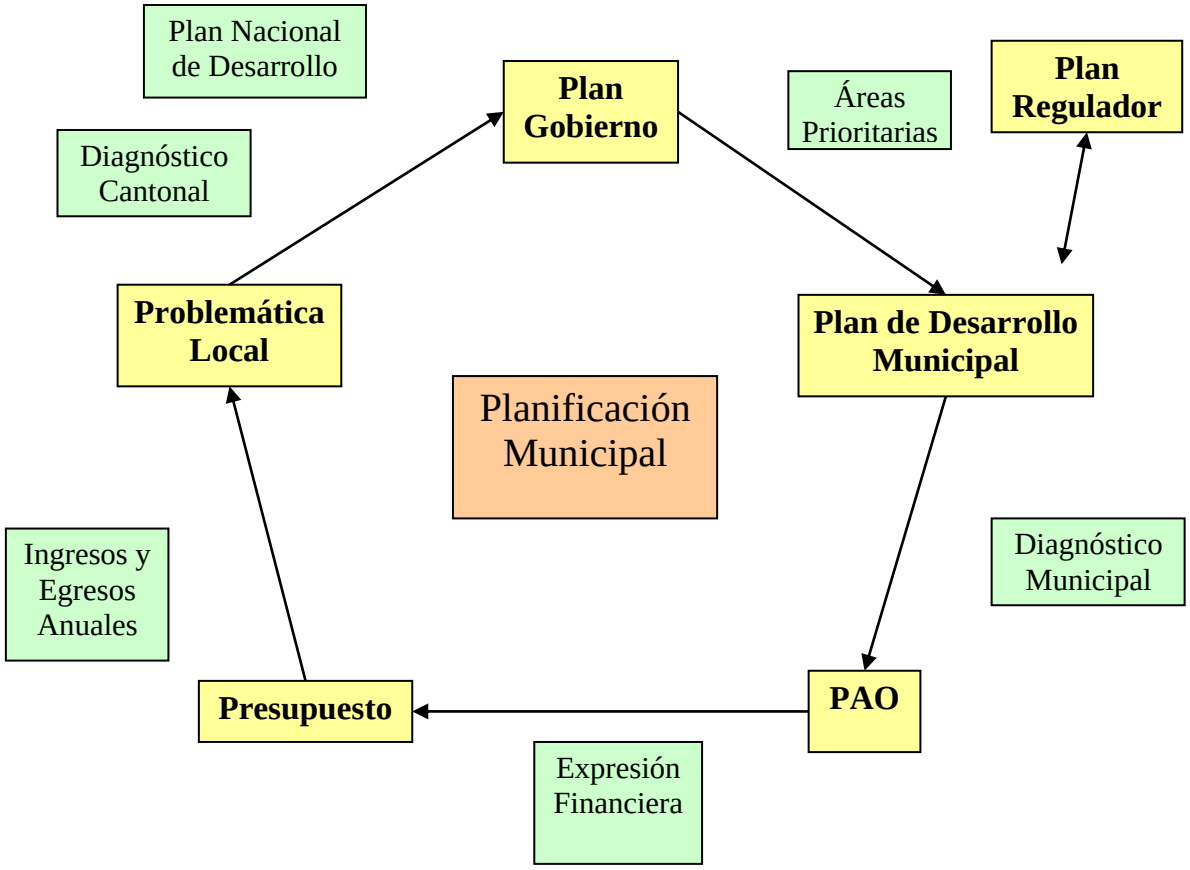
3- Programa de Gobierno aprobado por el Concejo Municipal.

4- Plan de Desarrollo municipal (en consulta con los Concejos de Distrito).

5- Plan aprobado.

6- Plan Anual Operativo y Presupuesto.

7- Ejecución y seguimiento



¿Por qué involucrar a la gente en la elaboración del Programa de Gobierno?

•Porque el municipio lo conforman todos sus habitantes y por ello todos deben participar en su desarrollo.

•Por la evidente limitación de los recursos con los que se cuenta para abordar esta complejidad.

¿Cómo involucrar a la gente en la elaboración del Programa de Gobierno?

•Conociendo la organización social del cantón.

•Mediante la convocatoria a **varias reuniones** con la comunidad y sus grupos

•Involucrando a los diversos sectores del cantón: los jóvenes, adultos mayores y organizaciones sociales.

•No se trata de llamar a la gente para buscar unos votos más, sino con la idea de que se involucren en un proyecto que beneficiará a cada uno y al cantón en general.

¿De dónde venimos y hacia dónde vamos? El municipio que queremos

•**“Diagnóstico”** de las cosas positivas y negativas que suceden en el cantón y de las razones por las que las cosas suceden de esa forma.

•El desarrollo de un municipio debe de realizarse de manera planificada, tomando en cuenta las características del municipio (cultura, valores, aspiraciones), y las oportunidades que ofrece el municipio tanto materiales como en capital social para su desarrollo.

Diagnóstico Participativo y Elaboración de Propuestas

Matriz 1: Detección de Problemas

Área	Problemas
Política	**P1**
	P2
	P3
Social	**P1**
	P2
	P3
Económica	**P1**
	P2
	P3
Ambiental	**P1**
	P2
	P3
Cultural	**P1**
	P2
	P3

Se debe seleccionar, en forma colectiva, los cuatro problemas fundamentales o un solo problema por área.

Matriz 2: Priorización de Problemas

Problema					Σ
Político					
Social					
Económico					
Ambiental					
Cultural					

Se debe dar una calificación individual a cada problema.

La calificación debe de ser de 10, 8, 6, 4, 2 según la importancia que se considere.

Al final se hace la sumatoria para acomodar los problemas del más urgente al menos urgente.

Matriz 3: Detección de Soluciones

Problema	Opción 1	Opción 2	Opción 3	Híbrido 4
Problema Económico				
Problema Social				
Problema Ambiental				

La mejor forma de actuar es seleccionando una sola de las alternativas a partir de un análisis de los recursos con los que se cuenta para ponerla en práctica.

Haciendo primar las necesidades cantonales

- Dar continuidad a las iniciativas positivas.
  - –Hablar con el Alcalde o la Alcaldesa actual, con la idea de pedirle información sobre las labores que está llevando a cabo y ver cuales de esta iniciativas merecen una continuidad en función del bienestar del cantón
- Conocer en profundidad el presupuesto.

–Con cuanto se cuenta y como ha sido distribuido y utilizado en períodos anteriores

¿Cómo pasar de sueños y diagnósticos a realidades y soluciones?

•Tomando en cuenta que el cantón no es una unidad independiente, sino que esta en un contexto regional y nacional.

•Las soluciones a los problemas cantorales muchas veces parten del **trabajo conjunto con los municipios vecinos**.

•Uniendo recursos e intereses con visión regional, en conjunto las municipalidades puedan integrar alianzas de participación empresarial y contratación que permitan realizar proyectos de mayor tamaño e importancia.

•Dando **continuidad** a los proyectos favorables para el desarrollo del cantón.

•Buscando una nueva forma de hacer política en dónde se luche de forma conjunta por el bienestar y el desarrollo socio-económico del cantón.

•Luchando por fortalecer la **cultura cantonal**, que implica orgullo de pertenecer a su cantón, y lucha por el bienestar del mismo

¿Cuál es el papel del Alcalde o Alcaldesa?

•Tiene que asumir un papel de **articulador en la gestión del desarrollo social y económico** del cantón.

•Lograr la suma y coordinación de recursos y esfuerzos en la gestión municipal

•Romper con viejos esquemas de la gestión municipal. Requiere de una visión gerencial con componente político

•Orientar a la municipalidad de cara al ciudadano, es decir, al servicio de éste

¿Cuál es el papel de los Consejos de Distrito?

•Conocimiento de la realidad de su distrito

•Son el canal de información y de propuestas de los distritos a los Alcaldes y Regidores.

•Son la figura idónea para la participación ciudadana.

El formato para el Programa de Gobierno

•Portada

•Reseña del cantón

•Diagnóstico del cantón

•Objetivos para el impulso del desarrollo cantonal

•Estrategias para alcanzar los objetivos

•Misión o principios orientadores del gobierno

•La visión del cantón al que se aspira

•El Plan de Desarrollo Cantonal

Portada

•Una portada que indique: cantón, nombre del candidato o candidata, periodo para el que desea elegirse y nombre del programa de gobierno si es que lo tiene.

Reseña del Cantón

•Una breve reseña histórica del cantón que permita a la gente conocer de dónde viene para saber más adelante hacia dónde va.

Diagnóstico del Cantón

•El diagnóstico del cantón realizado a partir de varias fuentes:

–Indicadores elaborados por diversas instituciones como el Instituto Nacional de Estadística y Censos, el Estado de la Nación, la Contraloría, las Universidades del país, etc.

–Los resultados de la aplicación de la herramienta de diagnóstico participativo en las reuniones con la comunidad.

•El diagnóstico nos ayuda a entender cómo llegó el cantón a ser como es ahora: lo positivo y lo negativo.

Objetivos para el impulso del desarrollo cantonal

•Los objetivos que tiene para el mejoramiento del cantón y para el impulso del desarrollo social y económico.

–Acciones para solucionar los problemas prioritarios que fueron detectados en el diagnóstico participativo.

–Acciones que se deben seguir a mediano y largo plazo para lograr el cantón que se desea.

Estrategias para alcanzar los objetivos

•El programa de gobierno empieza a tomar la forma de un documento que le propone a la gente el **camino a seguir**.

•Se utilizan los resultados del instrumento de propuestas.

Misión o principios orientadores del gobierno

•La misión o los principios orientadores del gobierno, o en otras palabras el estilo de gobierno que se compromete a seguir.

•Un gobierno democrático.

•Un gobierno que incluya las opiniones y propuestas de la gente.

•Un gobierno preocupado por el respeto a los derechos de todas las personas sin importar su sexo, edad, condición económica, su preferencia sexual, su fe religiosa, etc.

•Un gobierno comprometido con la protección del ambiente.

La visión del cantón al que se aspira

•Se sueña a futuro pero trabajando hoy.

•Un cantón lleno de oportunidades de superación, con buenos centros educativos y muchas y variadas fuentes de trabajo.

•Un cantón en el que prime el respeto por los derechos humanos.

•Un cantón en el que la calidad de vida sea igual para todos.

•Un cantón en el que se aprovechen e forma eficiente y racional los recursos con los que se cuentan.

•Un cantón que pueda contar con todos los beneficios de la tecnología y la comunicación sin perder su patrimonio cultural.

El Plan de Desarrollo Cantonal

•La Alcaldesa o el Alcalde electo tendrá que ser más preciso respecto a las políticas, las estrategias y los recursos que debe implementar para cumplir con las propuestas establecidas en el programa de gobierno.

•Presentación del programa de gobierno a la comunidad utilizando diversos medios y formas de comunicación

CONTROL DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL: ALGUNAS REFLEXIONES

Iris M. González Torres*

INTRODUCCIÓN

El proceso de desarrollo de un territorio requiere de una visión y acción estratégica sistemática para poder satisfacer las siempre crecientes necesidades de la población en los ámbitos materiales y espirituales. Para lograr esto, es necesaria una permanente articulación entre "la planeación, ejecución y evaluación que se retroalimentan mutuamente y permiten el rediseño continuo de las acciones" (Wiesner E. 2000: 5)

Cuando los especialista se enfrentan al diseño de este proceso encuentran una profusa bibliografía sobre el momento de la planeación, pero no siempre ocurre de igual manera con la evaluación y el control. Aunque a partir de la década de los 90s este momento del proceso comenzó a ser objeto de atención tanto por instituciones de las Naciones Unidas, organismos asesores o académicos pero, es real que aún mantiene cierto rezago con relación a la planeación e implementación de la estrategia de desarrollo.

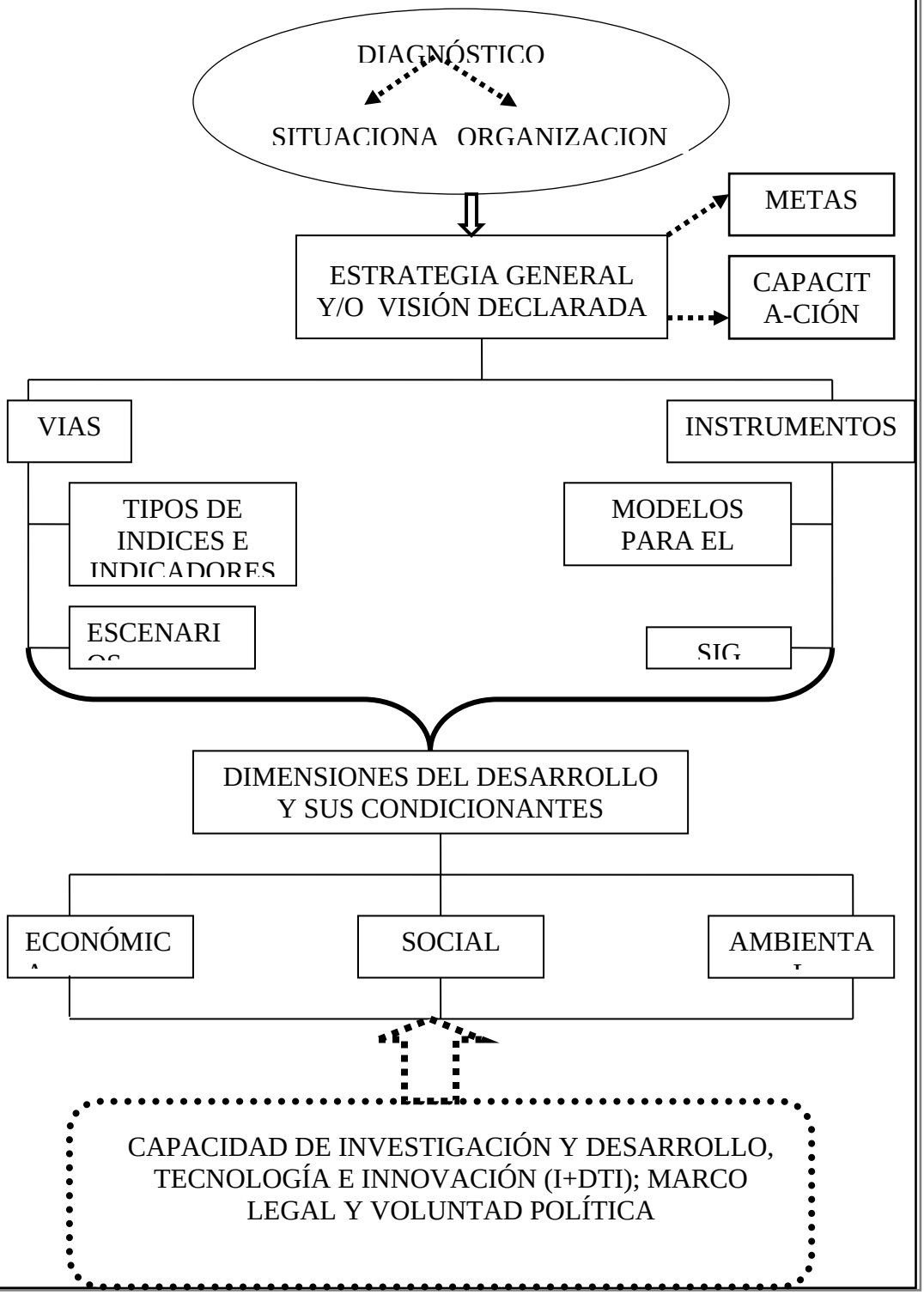
Por otra parte, el proceso de control no está jugando el papel necesario para brindar la información que posibilite no sólo responder a la interrogante de si se están cumpliendo los criterios de medidas plasmados en los objetivos estratégicos, sino también si se han producido modificaciones en las condiciones en las cuales debe llevarse a cabo dicha estrategia (los escenarios) o si los resultados parciales obtenidos garantizarán su ulterior cumplimiento. Esto condiciona la necesidad de propiciar un intercambio sobre los elementos necesarios para el diseño de un sistema de indicadores que

* Centro de Estudios de Dirección Empresarial y Territorial (CEDET), Facultad de Economía, Universidad de Camagüey, Cuba. Email: igonzalez@eco.reduc.edu.cu

posibilite a los actores del desarrollo territorial obtener los elementos para verificar el cumplimiento de sus acciones, su repercusión y si se encuentran en el camino correcto para alcanzar sus aspiraciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que el territorio transita por un proceso de gestión estratégica de su desarrollo, en cual se ha realizado un diagnóstico y existe una visión formulada para el horizonte de planeación, así como un sistema de objetivos con sus correspondientes criterios de medidas. (Ver Esquema No. 1) No obstante, aunque esta estrategia se corresponda con las necesidades de dicho territorio y técnicamente esté bien elaborada, si "...se continúa evaluando el desempeño sobre la base de sistemas de control de gestión heredados del pasado, la estrategia queda condenada al fracaso..." (Hernández M. y Guerrero D. 2000:12) En consecuencia, es objetivo de este trabajo realizar una reflexión sobre el sistema de indicadores que posibilitan el control estratégico de la gestión del desarrollo en un territorio.

ESQUEMA 1: ESQUEMA PARA EL DISEÑO DEL SISTEMA DE CONTROL DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL



Fuente: Elaboración propia

En consecuencia, el control* constituye el procedimiento mediante el cual tenemos dominio de lo que está ocurriendo, tanto dentro, como en el entorno del sistema. Para Agüero Arias (s/f) no es suficiente con decir claramente a donde queremos llegar con nuestros esfuerzos y cómo lo vamos a realizar, es imprescindible establecer cuáles son los *factores críticos que hay que cuidar para tener éxito* (FCE), muchos de ellos ligados íntimamente con las estrategias a desarrollar. Este resulta ser un aspecto esencial desde el punto de vista del objetivo del trabajo: El control ha de dirigirse también al monitoreo de los factores que condicionan el cumplimiento de las estrategias de desarrollo en los territorios y esto es lo que se conoce con la denominación de control a priori. Éste no es un control generalizado, sino selectivo. No constituye solamente el fin del ciclo de la planeación, es también una etapa, un momento para las necesarias correcciones del plan vigente, brinda información para la elección de nuevas alternativas y la base para la elaboración de nuevas metas para otro horizonte de planeación. Lleva a establecer cómo medir los resultados para identificar las iniciativas con carácter estratégico, que constituyen contribuciones importantes para el desarrollo. (Kayano J y Caldás E. 2001:8)

Beltrán Jaramillo (2002) realiza un símil muy ilustrativo para esta medición:

> "Siempre que se habla de medición, acuden a mi mente los signos vitales. En el ser humano, el funcionamiento de ese portento tan maravilloso y complejo que es el cuerpo, se controla, al menos inicialmente, a través de sólo cuatro factores: la tensión arterial, la frecuencia cardiaca, la frecuencia respiratoria y la temperatura. Con estos elementos un médico puede saber si el cuerpo está funcionando adecuadamente. De manera análoga la gestión tiene unos signos vitales, es decir unos factores claves de

---

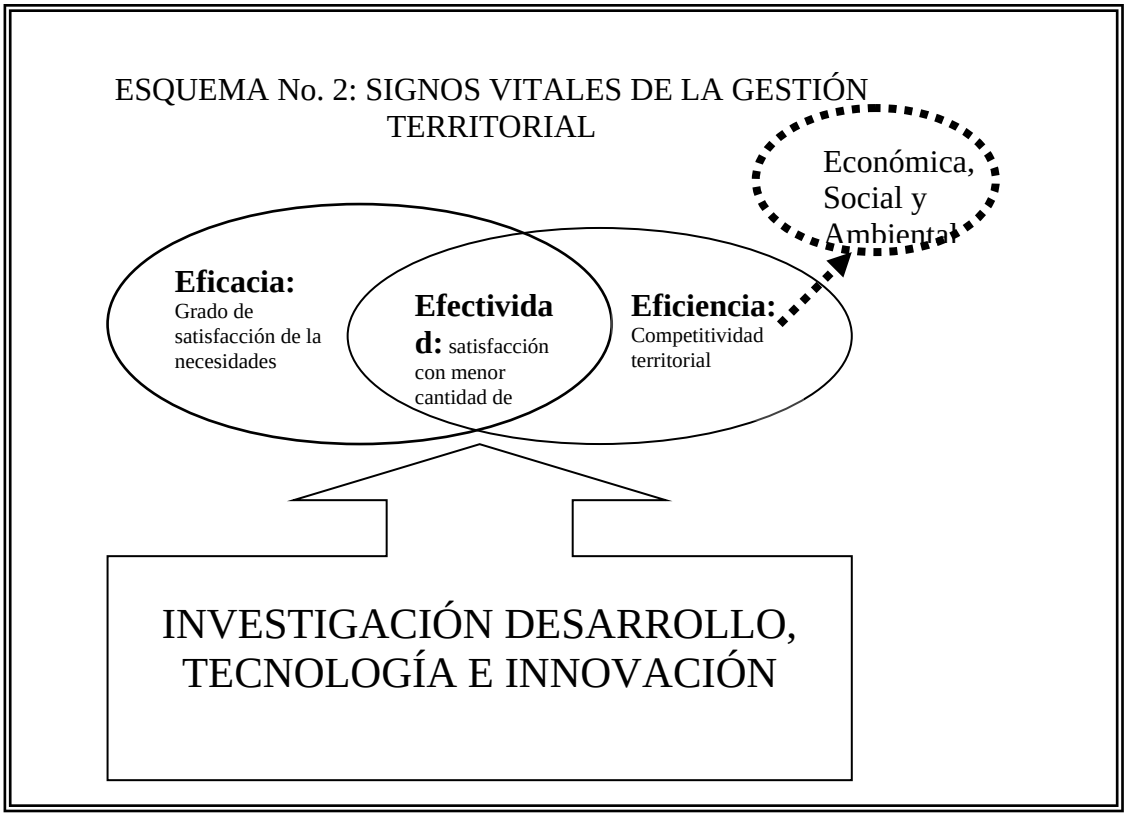
* *Álvaro Cedeño (1983) explica muy didácticamente lo que es el control; toma como muestra, el desafío de llevar una nave espacial a la Luna. Primero que todo, tenemos un objetivo, llevar una nave tripulada a nuestro satélite más próximo, para lo cual se ha realizado toda una planeación y disposición de recursos (estrategia), que equivale en nuestro ejemplo a diseñar una ruta, con determinados puntos a los cuales debe llegar la nave (organización), en determinados plazos de tiempo y con especificaciones precisas. Para monitorear que la nave (empresa), llegue a su objetivo, existe un Centro de Control, que constantemente esta evaluando la trayectoria de la nave con respecto a determinados puntos críticos en la ruta planeada. Cuando se detecta una desviación o retraso, se procede a ejecutar acciones correctivas para rectificar la ruta y llegar al punto deseado, ya sea modificando la potencia o efectuando variaciones en la trayectoria. Similarmente ocurre en las organizaciones*

éxito que nos indican si la gestión está dando los resultados esperados o si, por el contrario existe alguna desviación que nos aparte de los objetivos establecidos. Estos signos vitales de la gestión son cuatro: la eficacia, la eficiencia, la efectividad y la productividad."

El autor de referencia plantea estos signos vitales de la gestión con relación a las empresas, pero es perfectamente factible adecuar al ámbito territorial estas formas de "medir los signos vitales de la gestión". En el ámbito territorial, constituyen características indispensables que deben ser alcanzadas y que permiten medir la calidad y efectividad del desarrollo en conjugación con las dimensiones antes mencionadas. (Esquema No. 2)

La eficiencia, como la competitividad territorial. Competitividad que no sólo hay que analizarla desde el punto de vista económico, sino que se refiere también a las dimensiones del desarrollo territorial (Observatorio Europeo LEADER: 2000). Así se menciona la competitividad social como la capacidad de los agentes del desarrollo para actuar eficazmente de manera conjunta; la competitividad medio ambiental, como la capacidad de valorizar su entorno haciendo del mismo un elemento distintivo del territorio; la competitividad económica, como la capacidad para producir y mantener el máximo de valor añadido. La eficacia, como el grado el grado en que se satisfacen las necesidades del territorio y la efectividad como la conjugación de ambos aspectos. Pero para que todo lo anterior sea posible, en las condiciones actuales, es necesario que se sustente sobre la base de la amplia utilización de la investigación-desarrollo, la tecnología y la innovación (I + DTI)

Todo lo anterior constituye la premisa para realizar una reflexión sobre los tipos de indicadores de deben incluirse en un sistema para el control de la estrategia de desarrollo territorial.



Fuente: Elaboración propia partiendo de la idea de B. Jaramillo

Esta dirección de evaluación del desarrollo se ha venido trabajando por los académicos e instituciones desde la década del 90 de pasado siglo. Así, la evaluación de resultados en los países de América Latina ha recibido gran atención de parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial, del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), y de las Naciones Unidas. Desde luego, la característica fundamental de estas instituciones y el sistema imperante en dichos países condicionan la argumentación de su necesidad; no se plantea el hecho de alcanzar un estadío superior en el desarrollo de los países sino "… (i) la importancia de introducir mayor racionalidad en los ajustes o correcciones fiscales, lo que supone un adecuado conocimiento de las actividades del sector público y de su impacto para efectuar los recortes de manera diferenciada y según prioridades bien establecidas; (ii) el alto costo político que pagan los gobiernos cuando la opinión pública percibe poca eficiencia y eficacia en los programas públicos; (iii) la mayor demanda de transparencia y de responsabilidad por parte de sociedades más democráticas". (Wiesner, 2000:5)

Actualmente, no sólo es materia de discusiones académicas, sino también en algunos países se reportan experiencias al respecto, en Chile, por mencionar una, se creó un Comité Conjunto (integrado por el Ministro de Haciendas, el Ministro Secretario General de la Presidencia y el Ministro del Interior) cuyo objetivo esencial era mejorar la gestión pública. Se priorizó al diseño y a la utilización de lo que denominaron indicadores de gestión, pero se enfatizaron más los resultados que los procesos e insumos (Ibid: 14), Este último aspecto condiciona el carácter a posteriori de la evaluación y, en consecuencia, no brinda elementos para la oportuna toma de decisiones con relación a si se está en el camino correcto para obtener los resultados previstos, solamente posibilita conocer, al concluir el período, si se alcanzaron o no éstos.

No se trata de concebir exclusivamente la evaluación como incentivo o como proceso heurístico*, para aprender de la experiencia, es también adelantarse, prever las situaciones que pueden presentarse y devenir barreras a la estrategia de desarrollo.

Por otra parte, la Comisión Europea, en "Indicadores de Seguimiento y Evaluación: Orientaciones metodológicas" propone dos perspectivas para el proceso de control: de arriba abajo y viceversa.

En el primer nivel considera que el objetivo global constituye la base de la estrategia establecida y que éste origina un conjunto de objetivos específicos que corresponden a las áreas prioritarias. Estos a su vez, se desglosan en los objetivos operativos que se traducen en medidas. En la perspectiva de abajo-arriba, las medidas son llevadas a cabo a través de medios o recursos, que originan diversos resultados que provocan determinados impactos. Así, se plantea que las relaciones causales entre los niveles de la medida, la prioridad y el programa pueden establecerse a través de la evolución de los indicadores de resultados y de impacto, medidos en los diferentes niveles. En conclusión se enfatiza también el control a posteriori, bien a través del resultado o de su impacto.

Si se concibe la gestión como un proceso en el cual se articulen la planeación, ejecución y evaluación, buscando la mutua retroalimentación para

---

* *Para profundizar en estos conceptos ver: Eduardo Wiesner "Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos" Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Serie 4, Gestión Pública, Santiago de Chile, 2000 LC/L 1370-P, LC/IP/L. 175*

poder realizar las modificaciones que resulten necesarias a la estrategia, entonces el control a posteriori no brinda información para estas modificaciones, es necesario complementarlo con el control a priori. Esto por supuesto no trata de minimizar el papel del control a posteriori, solamente señala un hecho: no es suficiente.

El control a priori posee un carácter marcadamente selectivo y debe privilegiar las "Áreas de Resultados Claves" * para alcanzar un estadío superior de desarrollo, partiendo del supuesto de que éstas deben convertirse en los "motores que arrastren la locomotora del desarrollo territorial" †, pero teniendo en cuenta las dimensiones y condicionantes de este complejo proceso. Por lo tanto, el sistema de control para la estrategia de desarrollo territorial ha de considerar no tan sólo los indicadores de resultado e impacto, sino también aquellos que permitan anticipar el resultado que se desea alcanzar en el horizonte de planeación para que pueda cumplir el papel retroalimentador del control y brindar la información necesaria para las correcciones a dicha estrategia.

Por lo tanto cuando se hace referencia al sistema de indicadores como instrumento para la realización de este control, tendrán que considerarse adicionalmente a los ya establecido en el control de realización aquellos que posibiliten satisfacer este objetivo.

Algunos elementos sobre sistemas de indicadores

Los indicadores son señales. Son instrumentos destinados a simplificar, medir y comunicar acontecimientos complejos o tendencias. La palabra "indicador" viene del latín "indicare", que significa señalar, dar aviso o estimar. (MacGillivray y Zadek, 2000:2). La argumentación de su uso es que proporcionan un mejor fundamento para entender situaciones y tomar decisiones.

Existen múltiples clasificaciones sobre los indicadores, pero de ellas se considerarán solamente algunas relativas al proceso de evaluación, que es la que se vincula al objetivo trazado.

---

* *En el ejemplo de la provincia de Camagüey estas áreas de resultados claves son para el horizonte hasta el 2006: Crecimiento Económico, el Desarrollo Social y Humano, la Producción y Distribución de Alimentos, Bienes y Servicios, Industria, Transporte y Energía, el Azúcar y Derivados y Turismo.*

† *Para profundizar en este concepto ver González I. (1999) Un esquema analítico para el diagnóstico económico…….*

La Comisión Europea (Ob cit: 9) considera para este proceso los indicadores de recurso (presupuesto asignado), realización (actividad, en unidades materiales), resultado (efectos directos e inmediatos sobre los beneficiarios directos) e impacto (consecuencia más allá de los efectos inmediatos). Además se expone que un sistema de indicadores, (Ibid: 17-23) se integra por: Situación de base e indicadores de concepto (una descripción cuantificada de las disparidades, atrasos y posibilidades de desarrollo de las regiones en cuestión, forman parte del proceso de programación) e indicadores de seguimiento operativo (información mínima que garantice el seguimiento adecuado de su aplicación, deben medir realizaciones, resultados, impactos). Este sistema, debe brindar elementos para la evaluación previa (diagnóstico), intermedia (seguimiento) y posterior (resultados finales).

Dentro del sistema de indicadores anteriores se identifican dos subconjuntos que se manifiestan en todos los momentos de la evaluación: los indicadores claves (para realizar comparaciones entre programas o medidas similares, en función de los diferentes grupos usuarios y de los objetivos perseguidos) y los indicadores de rendimiento (que reflejan la eficacia, la calidad del proceso y la ejecución financiera).

Estos indicadores satisfacen las dimensiones del desarrollo, pero se mantiene el énfasis en el control a posteriori; ya que cuando se hace referencia a la evaluación previa, es antes de que se inicie la implementación de la estrategia. Así, en este momento de la evaluación se considera (Ibid: 17):

- la relación y coherencia entre los objetivos generales, los objetivos específicos y las medidas que estarán incluidas en el complemento del programa;
- la existencia y pertinencia de indicadores de realización, resultados e impacto en relación con cada uno de los niveles de la intervención;
- la fiabilidad del nivel de cuantificación de los objetivos.

Por otra parte la evaluación intermedia refleja el grado de eficacia alcanzado y la calidad y pertinencia de los indicadores y la evaluación posterior compara los objetivos previstos con los realmente alcanzados. No se brindan elementos para las correciones a la estrategia trazada.

Otro criterio, con algunas similitudes lo brindan Segnestam, Winograd y Farrow (2000:4) en "Desarrollo de indicadores. Lecciones aprendidas de América Central". Cuando estos autores se refiere al punto de partida abordan el hecho de que la toma de decisiones con relación al desarrollo se lleva a cabo a diferentes niveles de la sociedad teniendo en cuenta aspectos culturales, sociales, económicos, institucionales, políticos y ambientales y que cada etapa de este proceso requiere información diferente que a su vez exige una organización distinta de los indicadores. Así consideran, las tres dimensiones antes abordadas así como también sus interacciones: aspectos socioeconómicos, socioambientales y económico-ambientales.

Como criterio de selección de los indicadores que formarán el sistema proponen **P**resión-**E**stado-**I**mpacto-**R**espuesta* y, clasifican los indicadores en: básicos (a nivel nacional) y complementarios (a nivel nacional y local) (Ibíd.:19).

Para la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) los indicadores de presión monitorean las causas del problema; los de estado hacen el seguimiento de las condiciones prácticas y actividades relacionadas con el problema; los de respuesta hacen seguimiento de las medidas y su repercusión inmediata y directa del problema y por último los de impacto, con un carácter más mediato y sobre los beneficiarios indirectos.

Así por ejemplo para el análisis de la dinámica económica en América Central los autores proponen (p.18) como indicadores básicos y complementarios los que aparecen en el Cuadro No. 1

Se centrará la atención en el indicador de presión, ya que de acuerdo con la definición de la OCDE el indicador de presión debe permitir el monitoreo de las causas del problema: el ritmo de crecimiento económico en las condiciones previstas. Pero, ¿es la estructura económica indicador suficiente como causa se dicho problema? ¿Permite la estructura económica, que es un indicador con inercia relativamente grande, reflejar para la toma de decisiones los problemas que se pueden estar presentando para cumplir con el objetivo establecido en el horizonte de planeación? La estructura de la producción en un momento determinado, más que la causa, es el efecto de la adecuada o no

* Este esquema fue propuesto por la OCDE, aunque en ocasiones sólo se menciona PER.

utilización de los factores de producción. La causa habría que buscarla justamente en esa utilización; en la competitividad de la rama en el ámbito territorial, en el empleo de la ciencia y la técnica, de la innovación y la calificación de su capital humano.

Cuadro No. 1 Propuesta de indicadores básicos y complementarios en la dimensión económica según el criterio P-E-I-R para la América Central		
Tipo de indicador	Básico	Complementario
Presión	Estructura de la producción (%)	PIB per cápita, Precios de cultivos, precios de productos y precios de insumos
Estado	Estructura del empleo (%)	Fuerza laboral en la agricultura (%), % del PIB de la producción agrícola, Tamaño promedio de la explotación agropecuaria y PIB real per cápita
Respuesta	Población de escasos recursos (%)	Relación Importación/Exportación de alimentos, Empleo informal (%), Niños como fuerza laboral (%) y Deuda externa per cápita
Impacto	Estructura de las exportaciones (%)	Créditos rurales, Incentivos para la silvicultura y Participación en Tratados y Convenios
Fuente: Segnestam L, Winograd M. y Farrow A. (2000) Desarrollo de indicadores. Lecciones aprendidas de América Central, págs. 35-38		

De esta manera los indicadores analizados no brindan información suficiente para realizar correcciones a la estrategia en el momento oportuno. Y, se considera como momento oportuno, aquel que brinda elementos para la toma medidas que permitan atenuar o eliminar el impacto de las barreras que pueden presentarse durante el proceso de su implementación, teniendo en cuenta el escenario que se está manifestando.

Pero esta situación se presenta no por la ausencia de una concepción con relación al cómo debe ser el control, sino porque no se determinan adecuadamente los indicadores que satisfacen dicha concepción y, esto se manifiesta de manera fundamental, en los indicadores de presión. Es decir el vacío se produce con relación a los indicadores que constituyen las causas del resultado que se desea alcanzar. Este vacío puede deberse a dos causas fundamentales; por una parte la carencia de información sistemática y, por otra, el insuficiente análisis para la selección de dichos indicadores cuando existe la información. En consecuencia, la bibliografía debe pronunciarse por los procedimientos a emplear en condiciones de información insuficiente.

Así esta reflexión sobre el sistema de indicadores se pronuncia por la consideración dos tipos de indicadores: Indicadores Básicos e Indicadores Conducentes.*

Los indicadores básicos reflejan el objetivo que se desea lograr, constituyen los aspectos críticos a lograr en la gestión del desarrollo y se corresponderán con las dimensiones de éste. Los conducentes, son aquellos que permiten anticipar el resultado que se obtendrá, porque se refieren a las causas que posibilitan el cumplimiento del objetivo, permiten anticipar los momentos cruciales por los cuales transitará la economía.

La determinación de estos indicadores conducentes no es un proceso sencillo, por una parte requiere un consejo de expertos para su identificación espacial y temporal, pero además una base de datos los suficientemente amplia (espacial y temporal) para obtener las interrelaciones que se manifiestan.

* Esta concepción de indicadores conducente obedece a la sugerida por el Buró Nacional de Censos de EE.UU.

Para determinar estos factores, en el desarrollo de un territorio, habrá que partir de los factores que lo condicionan, que expresado de manera general pudiera ser:

¿Qué se obtiene? → Indicadores Básicos

¿Cómo se obtiene? → Indicadores Conducentes } Factores Críticos de Éxito

¿En qué condiciones se obtiene? → Escenarios

Así estos indicadores conducentes conforman el control a priori se convierte en información y comunicación sobre los resultados que se van alcanzando de manera parcial, teniendo en cuenta la previa definición de los aspectos a controlar. No es un fin por si mismo, el esfuerzo que requiere solamente se justifica por la posibilidad que brinda en la toma de decisiones oportunas.

Estos elementos establecen las diferencias con relación al concepto clásico de control, ya que éste se orienta fundamentalmente a buscar detalles de lo ocurrido en el pasado, sus esfuerzos se encaminan a perfeccionar lo que ya ocurrió, o sea, el ayer y, fatalmente, no siempre las experiencias pasadas permiten corregir anticipadamente nuevos errores.

Por último es necesario incluir en este sistema de indicadores aquellos que miden la respuesta y el impacto propuestos por la OCDE, que tampoco son objeto de análisis por la información sistemática que brindan las Oficinas Territoriales de Estadística. Estos pueden implementarse por un estudio específico al concluir el horizonte de planeación.

Para elaborar este sistema de indicadores se recomienda:

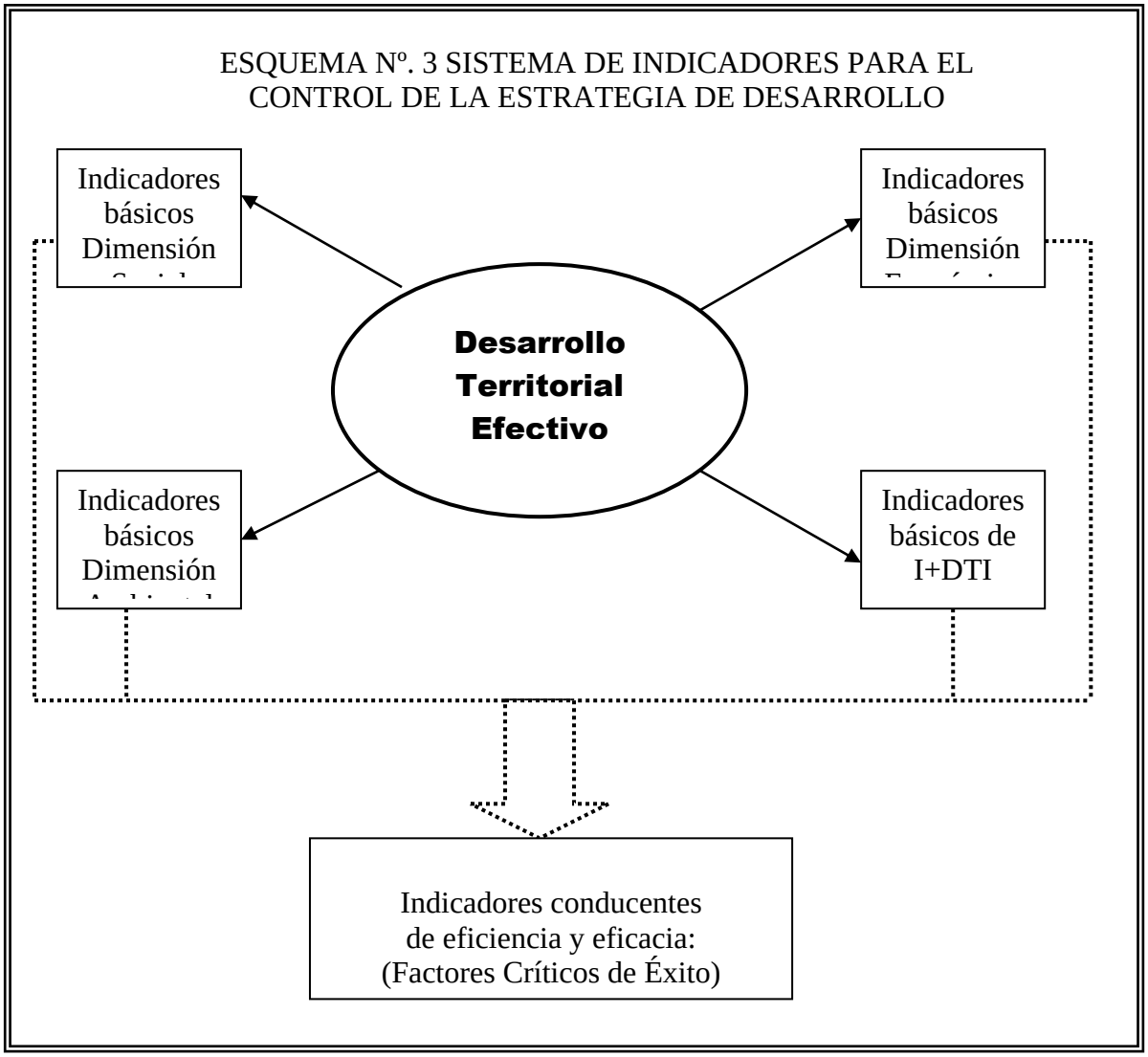
- Definir un objetivo. Esto se refiere tanto al papel a jugar por el sistema de indicadores, como a lo que se pretende medir. Es imprescindible tener claro qué se persigue al establecer el indicador, su contribución y utilidad práctica.
- Determinar el indicador, especificar la forma en que se obtendrá, sus fuentes de información, los elementos que intervienen en su cálculo y los resultados de dicha medición.

- Establecer la forma en que ha de ser interpretado el resultado desde el punto de vista práctico
- Periodicidad de actualización y su difusión.

Por otra parte, considerando que constituyen los instrumentos esenciales para el control de la estrategia de desarrollo territorial, es conveniente la existencia de una institución específica y exógena, con relación a su proceso de implementación, para llevarlo a cabo. En la provincia de Camagüey se está trabajando con este fin en el Observatorio Económico Social y Ambiental.

Como proceso complejo se requerirá la utilización de técnicas diversas, tanto las de carácter cuantitativo, como cualitativo. De un lado están aquellos que se centran en la identificación de la probabilidad de ocurrencia de un suceso futuro, entre los cuales están la predicción, el pronóstico, la proyección y la preferencia. Y de otro lado están aquellos enfoques que se centran en el logro del futuro deseable, tales como la prospectiva (estratégica) y la previsión humana y social. (Medina Vásquez 2001:11)

En tal sentido, Steiner G (1997:246-253) recomienda lo siguiente: no subestimar las técnicas cuantitativas o cualtitativas, asegurarse de elegir el problema correcto y adecuado, determinando el momento en que se necesita precisión en la evaluación y cuando es suficiente con una magnitud aproximada. Y la consecuente aplicación de esta recomendación exige la utilización de diversos tipos de técnicas de manera conjugada.



Fuente: Elaboración propia

CONSIDERACIONES FINALES

El proceso de control de la estrategia de desarrollo territorial no es espontáneo, ni se adecua de manera integral a sistema clásico de control; requiere de un personal calificado que lo diseñe y de una base de datos que posibilite el manejo de las relaciones que se producen entre los criterios plasmados en las estrategias. Por lo que además de los indicadores a posteriori, o de realización, deben incluirse aquellos que posibiliten el monitoreo de los factores críticos de éxito para la estrategia en cuestión.

Para diseñarlo, es imprescindible determinar las causas que realmente inciden en el cumplimiento del objetivo. En este sentido se puede encontrar la dificultad de que ésta no se traduzca en un indicador que se registre de manera sistemática y, por las dificultades que esto implica, es conveniente tratar de

utilizar indicadores “proxies” que permitan obtener elementos para las correcciones necesarias a la estrategia de desarrollo.

Por último se sugiere que adicional a la o las instituciones que habitualmente sistematizan la información territorial, se incorpore una con carácter externo a la estrategia para realizar el monitoreo de dichos factores críticos y, que la experiencia internacional, denomina como Observatorios

BIBLIOGRAFÍA

BELTRÁN JARAMILLO JESÚS MAURICIO (2002) ¿Qué nivel de gestión maneja usted y cuál es su desempeño. http://www.revista-mm.com/rev31/gestion.htm

BOISIER SERGIO. (1995) En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político. LC/IP/G. 91 ILPES. Santiago de Chile

COMISIÓN EUROPEA. Indicadores de Seguimiento y Evaluación: Orientaciones metodológicas DIRECCIÓN GENERAL XVI POLÍTICA REGIONAL Y COHESIÓN Coordinación y Evaluación de Operaciones. Editor/Fuente: Comisión Europea-DG-VXI; Año 1999

_____ El Nuevo Período de Programación 2000-2006: Documentos de trabajo metodológicos. Documento de Trabajo 3. Seguimiento y Evaluación: Orientaciones Metodológicas. Editor/Fuente: Comisión Europea-DG-VXI; Año 1999

GONZÁLEZ IRIS. (1999) Un esquema analítico para el diagnóstico económico en una estrategia de desarrollo “desde el territorio”, memorias de la III Conferencia Internacional de Investigaciones Económica, Universidad de Camagüey, Cuba

GONZÁLEZ IRIS Y DE DIOS ANA (2001) En: Revista Contraste Vol. I, No. 2. julio-diciembre del 2001. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional. Universidad Autónoma de Tlaxcala. Tlaxcala pp 161-167

HERNÁNDEZ TORRES, MARITZA [2000]. El control de Gestión Empresarial, criterios para la evaluación del desempeño./ Folletos Gerenciales, año IV, Número 6,La Habana pp 10 – 15

KAYANO JORGE Y CALDAS EDUARDO (2001) Indicadores para o diálogo. Instituto de Estudios para la Formación y Asesoría en Políticas Sociales. Gestión Pública y Ciudadana. Fundación Getulio Vargas y Fundación FORD con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. Río de Janeiro

MACGILLIVRAY A Y ZADEK S (2000). Guía de usuario sobre indicadores.

Señales de éxito. New Economics Foundation, World Wild Foundation WWF Londres

MEDINA VÁSQUEZ JAVIER (2001) Función del pensamiento a largo plazo: acción y redimensionamiento institucional. http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/6/LCIPG126P/LCIPG126Pb.pdf

OBSEVATORIO EUROPEO LEADER (2000) Innovación en el medio rural. Cuaderno de la Innovación No. 6. Junio

PERÓN EVA, VÁZQUEZ ROBERTO Y GONZÁLEZ IRIS (2001) Un modelo social-territorial para los municipios de la provincia de Camagüey, Cuba. Revista Economía y Desarrollo, No. 1, Vol. 128, Ene-Jun

PERÓN EVA, GONZÁLEZ IRIS Y RODRÍGUEZ AÍDA. (1991) Sistema de indicadores para analizar el desarrollo regional. Centro de Estudios Demográficos, Universidad de Camagüey

SEGNESTAM L, WINOGRAD MANUEL Y FARROW ANDREW. (2000) Desarrollo de indicadores. Lecciones aprendidas de Amèrica Central. Proyecto CIAT(Centro Internacional de Agricultura Tropical)-Banco Mundial-

PNUMA, Washington DC, Noviembre
http://www.ciat.cgiar.org/indicators/indicadores/toolkit.htm

STEINER G (1997) Planeación Estratégica. Lo que todo ejecutivo debe saber. Compañía Editorial Continental. 22ma reimpresión. México

WIESNER EDUARDO. Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Serie 4, Gestión Pública, Santiago de Chile, 2000 LC/L 1370-P, LC/IP/L. 175

WORLD WILD FOUNDATION (2000) Guía del Usuario sobre Indicadores. Señales de Éxito. Editado por la Diputación de Barcelona. http://www.itcilo.it/delnet

VELÁSQUEZ REYNALDO (2002) Gestión, condiciones de trabajo en el marco de una gestión estratégica de recursos humanos. **http://www.unamosapuntes.com/code2/gerh.html**

DESARROLLO DE LA VILLA DE PUERTO PRÍNCIPE. CENTRO ECONÓMICO Y CULTURAL.

Mabel de la Caridad Puertas Balbuena*

INTRODUCCION

La aparición de las primeras ciudades datan de la época de la esclavitud, Atenas y Cartago constituyen ejemplos de la grandeza de esas primeras civilizaciones. Sin embargo no es hasta la descomposición del feudalismo en que las ciudades se convierten en centros económicos donde se desarrollan las relaciones mercantiles.

En Cuba su aparición está estrechamente ligada a la dominación española, apareciendo primeramente las villas a las cuales se les otorga el rango de ciudades, dependiendo su desarrollo de las prerrogativas de la metrópoli.

La Villa de Puerto Príncipe fue una de la s primeras en fundarse, ocupando un lugar importante no solo desde el punto de vista económico sino cultural aportando tradiciones y valores que ayudaron a la formación de la nación cubana.

Esta investigación tiene como objetivo caracterizar el desarrollo alcanzado por la Villa desde su fundación en 1515 hasta los primeros años del siglo XIX, lo que permite adentrarnos en los antecedentes de lo que constituye hoy la Ciudad de Camagüey.

A principios del siglo XIX la ciudad se hallaba a los 21 2 latitud boreal y a los 72 15 longitud occidental del meridiano de Càdiz, a 153 leguas de La Habana, a 80 de Sanrtiago, a 19 del Puerto de nuevitas, a 11 de La Guanaja, a 14 de Vertientes, a 20 de Santa Cruz y a 14 de Jigüey. Situada entre los rìos Tìnima y Jatibonico, en una llanura cuyo terreno es arenoso. Segùn el plano levantado por el agrimensor pùblicoDon Francisco Lavallèe, su magnitud es: no contando con el barrio de La Caridad, 26 caballerìas y media de superficie y

* Centro de Estudios de Dirección Empresarial y Territorial, Facultad de Economía, Universidad de Camagüey E-mail: mabel.puertas@reduc.edu.cu

11600 varas de periferia; uniendo el Barrio de La Caridad, 26 caballerìas y 5/6 de superficie y 16 000 varas de periferia. Puerto Prìncipe contaba de 120 calles y callejuelas con un total de 3597 casas, que son en su mayor proporciòn bajas y techadas con tejas. Estas casas componen 1027 cuadras y calculàndose cada manzana 4 cuadras, resulta haber 256 manzanas y 3 cuadras màs, cuyo sobrente proviene de haber muchas manzanas trianguñares y por esa razòn se debe suponer que el nùmero de las manzanas es superior al arriba indicado,

La villa de Santa Marìa del puerto del Prìncipe, fue fundada aproximadamente a fines de junio o principios de julio de 1515, en Punta del guincho, una lengüeta de tierra en la Bahìa de Nuevitas, aunque el historiador Jorge Suàrez Cano en " Apuntes de Camagüey", narra: " El 2 de febrero de 1514 llegò el teniente Ovando y su pelotòn de jinetes a Punta del Guincho, Nuevitas, y momentos despuès, por rara coincidencia, arribaba al mismo punto el Bergantìn del Gobierno, procedente de Baracoa, con el resto de los castellanos destinados allì por Velazquez. Desembarcan èstos y reunidos todos bajo la misma cruz que allì plantò el Almirante el 18 de noviembre de 1492 se procediò a la fundaciòn de la villa"*

En su emplazamiento original, la villa subsistiò poco tiempo debido a las plagas de mosquito , la escasez de agua y la aridez del suelo, Su pròxima ubicaciòn fue en las màrgenes del Rìo Caonao, lugar que abandonaron en 1528, tras una sublevaciòn de aborìgenes, para marchar hacia el centro del territorio, a su sitio actual, entre los Rìos Tìnima y Hatibonico. Estos primeros momentos fueron muy difìciles, pues al no abundar los yaciemientos de oro se produjo un èxodo de vecinos que dejaron la villa empobrecida.

En 1602 la Isla quedò dividida en dos gobiernos (Habana y Santiago), sin embargo Puerto Prìncipe quedò exento de esa demarcaciòn por tener gobierno propio, que conjuntamente con el ayuntamiento ejercìa el mando en la villa, aunque bajo dependencia del gobierno de La Habana. En 1620 la villa fue incorporada al gobierno de Santiago de Cuba, cesando la autonomìa de que disfrutaba.

Para el Cabildo elegìan anualmente un primer y segundo alcalde y cuatro regidores. Los alcaldes se encargaban de hacer cumplir las leyes y

* Juarez, Cano, Jorge: Apuntes de Camagüey. Imprenta Popular. 1921. Tomo I, pàg. 7

disposiciones, actuaban como jueces y presidìan las reuniones del cabildo cuando no estaba el Teniente Gobernador. A los regidores correspondìan poner en ejecuciòn los acuerdos adptados. Muy especialmente las obras de beneficio pùblico. Entre las atribuciones màs importantes de los ayuntamientos o cabildos estaba la facultad de mercedar tierras, ampliamente usada por el Cabildo Principeño , al extremo que un cronista manifiesta que:

" A fines del siglo XVI no sòlo no quedaba en el territorio supuesto entonces a la jurisdicciòn de Puerto Prìncipe ningùn terreno que repartir ni aùn en las ciènagas de sus dos costas sino que se propasò a proferir mercedes hasta en los territorios limìtrofes de Bayamo, Sancti Spìritus y San Juan de los Remedios,"* muchos de estos hatos devinieron nùcleos poblacionales: Guàimaro, Sibanicù, Moròn, Jigüey y otros.

La iglesia catòlica fue uno de los pilares fundamentales de la colonizaciòn española en Amèrica, segùn Jacobo de la Pezuela Puertp Prìncipe dependiò religiosamente del obispado de Santiago de Cuba y constituyò una Vicarìa con seis parroquias en la cabecera: la Mayor o Candelaria, La Soledad, Santa Ana, El Cristo, La Caridad y San Josè; y en los poblados, las de Nuevitas, Sibanicù, Guàimaro, San Gerònio y Santa Cruz del sur.

El 19 de septiembre de 1733 por Real Cèdula se mandò a agregar la villa al gobierno de La Habana , autorizando al Capitàn General para que nombrase Teniente Gobernador que ejerciera el mando,polìtico-militar y presidiera el ayuntamiento, en virtud de lo cual se nombrò para dicho cargo al Capitàn de Dragones de La Habana,Juan Basulto Echevarrìa . Las Tenecias de gobierno que ejercìan su funciòn tanto en causas civiles como criminales, cesaron su actividad el 31 de dicienbre de 1878.

Datos de 1778 permiten desglosar la jurisdicciòn en cinco partidos, a cargo cada uno de un capitàn pedàneo, y que eran el de la villa, Cubita, El Carmen, San Pedro y Gracias a Dios. Despuès de reiteradas gestiones del ayuntamiento, el 12 de noviembre de 1817 el rey Fernando VII concediò a la villa de Puerto Principie el tìtulo de ciudad y el derecho a portar escudo de armas.

* Colectivo de Autores; Camagüey su Historia, 1989. Pàg. 22

Manuel de Jesùs Arango en sus:"Apuntes para la historia de la siempre fiel muy noble y muy leal ciudad de Santa Marìa del Puerto del Prìncipe", publicado en 1839 señala:

"Es muy anòmala e irregular la jurisdicciòn de esta ciudad en todos sus ramos, pues no es una misma para lo civil, para la marina, para lo militar, para la real hacienda, etc, En lo civil comprende 41 partidos rurales distinguidos con nùmeros respectivos, de que son jueces pedàneos un capitàn, uno o dos tenientes y 2 ò 4 cabos de ronda, segùn su extensiòn. Hay optra divisiòn de partidos decimales que son siete: el principal de la ciudad; el del Carmen...el de San Pedro...Guàimaro con pueblo en que reside el cura, el de Sibanicù con pueblo y cura; el de Cubitas con caserìo y cura; y el de nuevitas, cuyo cura reside en esa ciudad o en el pueblo de San Miguel; (...) Es tenido por capital de la provincia central en el ramo de Hacienda y Marina por existir en ella la Intendencia, Contadurìa general y Tesorerìa del distrito; a que estàn sujetas las subdelegaciones de Nuevitas, Santa Cruz, Santo Espìritu(sic), Remedios, Trinidad, Villa Clara, Cienfuegos y Sagua La Grande y la Receptorìa de Moròn y deEsperanza, y la comandancia de Marina que ha fijado su residencia en Nuevitas y hay un delegado en esta ciudad: comprende desde ella hasta Gibara."*

En cabildo celebrado por el ayuntamiento de Puerto Prìncipe el 22 de abril de 1812 se propone la creaciòn de las Intendencias de Santiago y Puerto Prìncipe, como consecuencia de la divisiòn de la isla en tres provincias o departamentos. Sin embargo, no es hasta el 23 de marzo de 1813 que tomarà posesiòn de la recièn creada Intendencia principeña su primer intendente: Josè Vildasola Gardoquì. Esta instituciòn funcionarà por espacio de cuarenta años y al hacer un anàlisis de sus funciones se observa que la misma tenìa como objetivo principal recaudar fondos para las arcas reales, atendiendo dentro de su ramos problemas administrativos, civiles y criminales.

Esta instituciòn cesò sus funciones el 21 de octubre de 1853 en que por Real Decreto se dispone la supresiòn de departamento del centro y de la intendencia y contadurìa principal de Hacienda de la provincia de Puerto Prìncipe. La isla queda dividida en dos departamentos: Occidental y Oriental; y

* Idem. Pàg. 23

se nombra un intendente en La Habana y otro en Santiago de Cuba. En Camagüey se creò una subdelegaciòn de Real Hacienda.

La primera ley de 1537, dictada para el buen regimiento de administraciòn de justicia de las ciudades y pueblos españoles de Las Indias, aprueba la elecciòn de Alcaldìas Ordinarias donde no existiera gobernador ni lugarteniente.

En la villa de Santa Marìa del Puerto del Prìncipe se crearon estas alcaldìas las cuales estaban divididas en Alcaldìas Ordinarias y de primera y segunda elecciòn. Las mismas conocìan de cuestiones tanto administrativas como judiciales, en estas ùltimas atendìan asuntos civiles y criminales.

El 20 de noviembtre de 1804, la villa se divide en seis cuarteles o barrios, cada uno de ellos con un juez. Dos comisarios y un escribano, designàndose como jueces, de los tres primeros, igual nùmero de oidores y de los tres segundos el Teniente Gobernador y los dos Alcaldes Ordinarios; hasta el 30 de enero de 1955 que por Real Cèdula, pasan a ejercer estas funciones los Alcaldes Mayores, correspondiendo a estos la parte judicial en tanto que las Alcaldìas Ordinarias de las cuestiones polìtico- administrativa.

Por Real Decreto de 26 de julio de 1845 se crearon las Alcaldìas Mayoes y Asesorìas Titulares en la isla de Cuba, asì como la supresiòn de los juzgados de las Alcaldàs Ordinarias en los pueblos dionde residìan jueces letrados. En Puerto Prìncipe los Tenientes Gobernadores y alcaldes Ordinarios continuaron ejerciendo la jurisdicciòn real ordinaria de primera instancia hasta el 13 de agosto de 1850 que se establecieron dos Alcaldàs Mayores de ascenso, efectuàndose la distribuciòn de esta manera:

Se tirò una lìnea desde el Arroyo de Mèndez por las calles de La Vigìa, Reina Repùblica), Soledad (Ignacio Agramonte) y Candelaria (Independencia) hasta el Rìo Hatibonico, quedando las barriadas de la parte izquierda, incluso la de La Caridad y los partidos Camujiro, Maraguàn, Sibanicù, Guàimaro y Santa Cruz, enclavados en el Distrito Este; y la parte derecha de la ciudad con los partidos de Nuevitas, Mayanabo, Magarabomba. Cubitas, Caonao, Urabo, Porcayo y San Gerònimo al distrito Oeste; teniendo por lìmites,el del este las jurisdicciones de Bayamo y Las tunas y el del Oeste las de Santi Spìritus y San juan de Los Remedios. En el Distrito Oeste se instalò la Acaldìa Mayor Primera, nombràndose alcaldes a Josè Luis Gitièrrez(inrerino) y Manuel

Toledo(efectivo) y en el distrito Este la Alcaldìa M ayor Segunda con Antonio Muñoz(interino) y Lorenzo del Busto(efectivo) los que tomaron posesiòn el 9 de septiembre de 1850.

Un importante òrgano de gobierno, pero con prerrogativas y funciones de mayor alcance que los cabildos, fueron las Audiencias. La màs antigüa del Nuevo Mundo fue creada en 1511 en Santo domingo y fue trasladada para camagüey en 1800 ,al ceder España a Francia su parte en la mencionada isla, segùn lo estipulado en el Tratado de Basilea (1795)

Al quedar convertida la villa en el centro de las decisiones en materia judicial, criminal y civil de la isla, su vida econòmica y cultural se vio beneficiada; ademàs creò en la poblaciòn un ambiente que se pudiera catalogar de ùnico en cuanto al respeto a las normas civiles de direcciòn de la sociedad y a la libertad.

En 1853 queda suprimida la Audiencia Principeña y sus responsabilidad la sume la Petrorial de la Habana, fundada en 1838. Debido al Alzamiento de joaquin de agüero (18519) permanece en La Habana hasta 1868 en que se instala nuevamente en Puerto Prìncipe. Su jurisdicciòn territorial comprende ademàs: San Juan de los Remedios, Sancti Spìritus, Trinidad, holguìn Manzanillo, Santiago de Cuba y Baracoa. En 1879 por Real Decreto de 23 de Mayo se restablece con categorìa territorial y abarcò el territorio Puerto Prìncipe y Santiago de cuba, y se llamò Territorial de Puerto Prìncipe(1879-1892).

El 17 de junio de 1861 el capitàn general firma un decreto disponiendo que las Tenecias de Gobierno de Puerto Prìncipe y nuevitas dependan, en cuanto al gobierno civil y econòmico, del superior civil, debido al retraso de las comunicaciones con ese gobierno.

En Puerto Prìncipe predominaron las formas tradicionales de producciòn como: hatos, corrales y haciendas comunes, rodeadas delatifundios ganaderos, con producciones extensivas de ganado. En 1827 contaba con 279 508 cabezas de ganado vacuno y la isla con 1 199 271 cabezas. Las tierras que se explotaban eran autorizadas por el ayuntamiento, se presentaban para la ganaderìa y la agricultura, pero la agricultura comercial contaba con grandes obstàculos para su desarrollo, pues no se autorizaba a muchas personas las tierras para sus cultivos, y la mayorìa de las tierras ya contaba con sus dueños,

aunque no se estuvieran explotando; otro de los factores fueron las limitaciones comerciales tanto en el interior como en el exterior del paìs porque era una regiòn en la que habìa pocos terrenos para el cultivo. En 1846 la administraciòn de Puerto Prìncipe recaudò 113 840 reales y sus gastos fueron de 64 630 quedando un producto lìquido a favor del estado de 49 210 reales.

En estos años se producen reformas en el sistema tributario de la isla que afectan el cultivo y la venta del tabaco. En Camagüey hubo fuertes protestas que obligan a la Junta de Factorìa el 26 de enero de 1777 a dictar una disposiciòn facultando a los labradores de tabaco para cultivarlo extensamente en las màrgenes de los rìos, siempre que no lo hicieran los dueños de hacienda, sin perjuicio de la crianza de ganado. Esta medida fue duramente combatida por los ganaderos que criaban “sueltos” y en comunidad en sus grandes latifundios lo que trajo como consecuencia que el cultivo del tabaco decayera grandemente.

Para el sustento comùn se cultiva maìz, millo, yuca y viandas. La ganaderìa constituyò la principal fuente de riqueza del territorio, dada las condiciones topogràficas propicias para una explotaciòn extensiva, que influyò en la inclinaciòn hacia la ganaderìa de la economìa principeña y el hecho de la escasa poblaciòn de la regiòn en las primeras dècadas, por no existir la suficiente mano de obra para cultivar las grandes sabanas y bosques, donde abundaba el ganado convertido en cimarròn por quedar abandonado por los primeros colonizadores, y la monterìa de ganado fue la soluciòn.

Los pobladores de la Villa pudieron enviar, desde principios del siglo XVII, reses vivas, cueros y carnes saladas a La Habana para el abastecimiento de las flotas, que dos veces al año arribaban a ese puerto. No obstante, el mayor volumen se encausò a travès de un comercio ilìcito con navegantes holandeses, ingleses y franceses; en el que estuvieron involucrados las familias màs relevantes. Segùn Juàrez Cano todo lo que consumìa la poblaciòn era del suelo e industrias criollas, incluso el pan de harina de trigo que se cosechaba para el consumo local y exportaciòn a La Habana y Santiago; asì como cueros, carne salada y ahumada, queso, casabe. Almidòn, azùcar, aguardiente, madera, ganado y botijas de miel y manteca.

La manufactura azucarera alcanzò cierto auge a partir de la tercera dècada del siglo XVIII cuando fueron construidos numerosos trapiches en cinco

zonas situadas en las cercanìas de Puerto Príncipe. Estos cuyas dotaciones tenìan entre seis y doce esclavos se encontraban en Yucatàn, el Hato de Garcìa y los montes de Tìnima al norte y Las Cuabas y Guamanaquilla al este. En 1737 molieron 47 ingenios que produjeron unos 600 panes de azùcar y alguna miel y aguardiente. A pesar de que en 1760 la producciòn de azùcar ascendiò a 759 toneladas, condiciones adversas la hicieron decaer, y en 1795 55 trapiches no pasaron de las 460 toneladas de azùcar. La coyuntura internacional, generada bàsicamente por la ruina de Haitì marcò el inicio de proceso de orientaciòn azucarera en la economìa de la isla.

Desde inicios del siglo XIX la zona occidental se habìa ido poblando de ingenios que desplazaron en un sostenido proceso a las otras actividades econòmicas que hasta entonces se habìa desarrollado en ella. Las zonas central y oriental quedaron, al menos en este momento al màrgen de dicho proceso, aunque aparecieron nuevos ingenios, especìficamente en Sancti Spìritus, Nuevitas y Puerto Prìncipe. Esto no conllevò al desplazamiento de la ganaderìa como actividad fundamental de la regiòn y su predominio fue sin duda alguna un factor influyente en la formaciòn de los principeños, quienes al decir de Manuel Moreno Fraginals, carecìan de mentalidad de plantaciòn por no tener su economìa fundamentada en el azùcar.

No obstante ser la vìa marìtima la de màs fàcil comunicaciòn de los principeños con el exterior, el territorio estaba atravesado de este a oeste por el camino real de la isla. La cabecera de la jurisdicciòn se hallaba unida con las distintas localidades por otros caminos: La Guanaja, Nuevitas, Santa Cruz del Sur y Santa Isabel de Troncones. La construcciòn del ferrocarril fue una muestra de las posibilidades econòmicas de la regiòn, donde Gaspar Betancourt Cisneros(El Lugareño) fue el inspirador conjuntamente con algunos hacendados de la zona.

Al realizar un anàlisis de la poblaciòn en el territorio tuvimos en cuenta las caracterìsticas del mismo, ya que difiere de la zona occidental donde hay un predominio de la industria azucarera asociado a sus condiciones naturales y a la entrada masiva de esclavos como vìa para incrementar la producciòn y asumir los mercados tras la ruina de Haitì.

En Camagüey dotado de extensas llanuras y con un predominio de la ganaderìa marcò un panorama demogràfico diferente a occidente. Para validar

la afirmaciòn anterior recurrimos a los estudios que sobre poblaciòn se realizaron entre 1774 y 1887. Se seleccionaron los censos de 1778 y 1861, asì como el estimado realizado por Antonio del Valle en 1810 (anexos 1 y 2)

Los datos reflejan una mayor concentraciòn de la poblaciòn en las cercanìas de La Habana. No obstante Puerto Prìncipe constituye la tercera ciudad en importancia, hacia 1778 el 83,1% de la poblaciòn residìa en la villa cabecera y en 1862 el 48,9%. La poblaciòn blanca mantiene siempre un caràcter mayoritario, la poblaciòn negra y mulata crece a un ritmo inferior a la blanca, dentro de la poblaciòn negra el componente esclavo disminuye proporcionalmente con respecto al libre aunque no deja de ser mayoritaria.

Aunque la Villa de Puerto Prìncipe se encontraba hacia el interior,podemos observar quer la misma llegò a alcanzar un desarrollo considerable de la cultura. Una importante labor la desempeño La Sociedad Filarmònica fundada en 1842 por hacendados y profesionales de la localidad. Su secciòn de mùsica organizò clases de canto y de diversos instrumentos y en poco tiempo se obtuvieron importantes resultados. El 24 de julio de 1846 se fundò la Academia de Mùsica de San Fernando cuyo alumnado lo integraban fundamentalmente negros y mulatos libres.

La Sociedad Popular de Santa Cecilia abriò sus puertas en 1864 y desempeñò un papel anàlogo al de la Filarmònica, pero sin las rìgidas limitaciones clasistas de èstas, pues entre sus asociados tuvieron cabida pequeños propietarios, empleados pùblicos y algunos artesanos, aunque con restricciones raciales. Entre las personalidades màs relevantes del àmbito musical podemos mencionar cantantes como Amalia Simone, Ana de Armas e Isabel Guzmàn; pianistas como Aurelio Sariol y Victoria Pichardo y pedagogos como los hermanos Felipe y Rafael Palau, Josè Marìn Varona y los tambièn hermanos Emilio y Eduardo Agramonte Piña.

Se introdujo la imprenta donde se publicaron periòdicos como: “El Espejo”(1812), “La Gaceta de Puerto Prìncipe (1819-1848) y “El Fanal” fundado por Antonio Freire. Este ùltimo se convirtiò en el enemigo implacable de los insurrectos al comenzar la Guerra de los Diez Años y el 23 de abril de 1872 pasò a ser el òrgano oficial del casino español, publicàndose diariamente hasta 1898.

Las letras tuvieron numerosos exponentes: Escritores y poetas de la talla de “La Avellaneda”, Aurelia del Castillo, Josè Ramòn Betancourt y Gaspar Betancourt Cisneros.

La organizaciòn màs importante de la isla fue la Sociedad Econòmica Amigos del Paìs, fundada en La Habana en 1793, integrada por intelectuales, hacendados y comerciantes, que tenìa el propòsito de promover la agricultura, ganaderà, industria, comercio y desarrollar la educaciòn de la juventud. El 27 de mayo de 1813 se creò en Puerto Prìncipe con el nombre de Diputaciòn Patròtica, constituyendo una filial.

CONCLUSIONES

La Villa de Santa Marìa de Puerto Prìncipe fue fundada el 2 de febrero de 1515, y fue desplazàndose hacia el interior del territorio debido a la escasez de agua y recursos asì como las sublevaciones de los aborìgenes que obligaron a los conquistadores a variar su ubicaciòn.

Como consecuencia de las gestiones realizadas por el ayuntamiento en 1817 el rey Fernando VII concediò a la Villa el tìtulo de ciudad, beneficiando a sus habitantes que comenzaron a gozar de algunos privilegios.

La jurisdicciòn de la ciudad era anòmala pues no era la misma para todos sus ramos, siguiendo diferentes criterios en lo civil, militar, religioso, en la marina, que hacìa que la villa se subordinara a diferentes autoridades segùn fuera el caso.

Las principales instituciones que ejercìan la autoridad fueron los Cabildos, Alcaldìas Ordinarias y Alcaldìas Mayores, atendiendo los asuntos civiles y criminales. Las audiencias como òrgano de gobierno tenìan mayor alcance y supo cultivar en la poblaciòn el respeto a las normas civiles y a la libertad,

Puerto prìncipe se caracterizò por estar rodeada de grandes latifundios predominando la ganaderìa como actividad econòmica fundamental. Constituyò la tercera ciudad en importancia y predominò siempre la poblaciòn blanca.

Hacia el siglo XIX habìa alcanzado un discreto desarrollo cultural, lo cual se evidenciò en las distintas manifestaciones culturales, sin embargo la

educaciòn presentaba serios problemas ya que las pocas instituciones que existìan no contaban con las condiciones mìnimas para recibir a los educandos y por otra parte se mantenìan los viejos mètodos de enseñanza predominandio los preceptos cristianos y la enseñanza memorìstica,

BIBLIOGRAFÍA.

COLECTIVO DE AUTORES: Camagüey y su Historia, Taller de Impresión Felipe Pérez trujillo. Camagüey, 1989.

_____: Historia de la Nación Cubana. Tomos II y III.

FREYRE, AMADO: Camagüey a través de la historia, La Habana, 1937.

FONDO DE JORGE JUÁREZ CANO: Archivo Histórico Provincial. Camagüey

JUÁREZ CANO, JORGE: Apuntes de Camagüey. Imprenta Popular, 1929. Tomo I

LEGISLACIÓN ULTRAMARINA. TomoI Imprenta de los señores Viota, Cubas y Vicente, Madrid, 1865.

PINO, GILBERTO: La ganadería en la historia de Camagüey. Universidad de Camagüey.

PORTUONDO, FERNANDO: Historia de cuba. Editorial Minerva, La Habana, 1957

Anexo 1

Población del Territorio

Años	blancos	%	libres	Emancipados	esclavos	subtotal	%	total	% del total insular
1778	9213	55,7	1662	------	5639	7301	44,2	16514	9,20
1810	38000	54,2	14000	------	18000	32000	45,7	70000	11,66
1861*	42745	62,0	11107*	244	14807	26158	37,9	68903	4,93

* Incluye las dos jurisdicciones

Fuente: Colectivo de autores: “Camagüey su historia.” Pág. 29

Anexo 2

Análisis comparativo de la esclavitud en el territorio.

Años	Esclavos en la jurisdicción	Población total isla	%	Población esclava de la isla	%	Pob.total de la jurisdicción	%
1778	5639	179484	3,14	49960	11,28	16514	34,4
1810	18000	600000	3,00	212000	8,49	70000	25,71
1861	14807	1396530	1,6	370553	3,19	68903	21,48

Fuente: colectivo de autores: Camagüey y su historia. Pág.30

AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL EN UN MARCO DE UN NUEVO MODELO, DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Ady Patricia Carrera Hernández*

PRESENTACION

La autonomía fiscal de los municipios es un término que desde hace muchos años se maneja de manera común en los discursos y documentos oficiales de los países de la región. No obstante su uso común, para la mayoría de las personas, incluyendo autoridades y funcionarios, es poco claro cuál es el significado exacto de este término, y más importante aún, cuáles son las condiciones que se requieren para lograr este importante objetivo.

El presente trabajo aspira a enriquecer el debate acerca de este importante tema. El texto está estructurado en cuatro secciones. La primera de ellas ofrece un conjunto de conceptos y supuestos teóricos sobre federalismo y descentralización fiscal con el fin de determinar la importancia de los gobiernos municipales en estos procesos. En la segunda sección se analiza el concepto de autonomía fiscal, así como las condiciones, que de acuerdo con evidencia empírica, se requieren para su fortalecimiento. En el tercer apartado se examinan los dos principales modelos de relaciones fiscal intergubernamentales y la influencia que éstos tienen en el fortalecimiento o detrimento de la autonomía fiscal de los municipios. La cuarta sección presenta las conclusiones y recomendaciones que tienen como fin aportar elementos para el diseño de relaciones fiscales más horizontales que generen nuevos es quemas de coordinación entre las esferas gubernamentales, con el fin de que los municipios cuenten con los recursos y capacidad de decisión necesarios para llevar a cabo su gestión como un auténtico ámbito de gobierno y no como mera agencia administrativa del gobierno nacional.

I. FUNDAMENTOS DEL FEDERALISMO FISCAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

De acuerdo con la teoría del federalismo fiscal, éste tiene como objetivo establecer la estructura óptima del sector público y la mejor distribución de

* Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

funciones fiscales entre los ámbitos o niveles de gobierno, con el fin último de satisfacer las necesidades específicas de los diferentes sectores de la sociedad de la manera más eficiente y maximizando el bienestar económico (Carrera, 1998:1).

Para lograr sus objetivos, el federalismo fiscal tiene como principal estrategia a la descentralización. Aunque existen diferentes enfoques acerca del concepto de descentralización:

Esta definición es corroborada por otros autores en el sentido que descentralización implica básicamente la redistribución de la capacidad de decisión con el fin de fortalecer los ámbitos subnacionales de gobierno (Oates, 1993; Davey, 1992; Conyers, 1984).* Con base en lo anterior, la descentralización fiscal puede ser definida como la transferencia de recursos, así como de la capacidad de decisión sobre su uso, del gobierno nacional hacia los niveles o ámbitos subnacionales de gobierno (Bahl y Linn, 1992).

El enfoque clásico establece que existen tres funciones básicas que deben ser desarrolladas por el sector público: asignación, distribución y estabilización (Musgrave & Musgrave, 1984; Oates, 1993; King, 1984). Entre los teóricos del federalismo fiscal existe consenso acerca de que la asignación y estabilización deben ser realizadas por el gobierno nacional, mientras que los gobiernos subnacionales deben ser responsables, junto con el nivel central, de la distribución de recursos. En este contexto, la principal razón de tipo económico que apoya a la descentralización es que la provisión de servicios públicos puede ser realizada con mayor eficiencia si está ligada a las necesidades específicas de la población que va a beneficiarse de esos bienes públicos (Tiebout, 1956; Oates, 1993).

De acuerdo con la teoría, la descentralización promueve eficiencia económica, en sus dos dimensiones: de asignación y producción. Los bienes y servicios son provistos por la jurisdicción que puede ofrecerlos al menor costo, beneficiándose de las economías de escala; y de acuerdo con las preferencias y posibilidades de la población que va a recibirlos y financiarlos. Lo anterior estimula a su vez una mayor y más clara vinculación entre el pago de los

* Por gobiernos subnacionales se entiende, en el caso de estados federales, gobiernos estatales y municipales. A los gobiernos estatales también se les denomina gobiernos intermedios o provinciales, y a los gobiernos municipales, gobiernos locales. En el caso de Estados unitarios, los gobiernos subnacionales son los gobiernos locales.

tributos y los servicios públicos recibidos, en concordancia con el principio de correspondencia el cual establece que una comunidad determina el nivel de servicios públicos que quiere tener en relación a la capacidad que tiene para pagarlos. Como consecuencia, se promueve una mayor participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, y por lo tanto, se genera responsabilidad entre los gobiernos locales.*

Uno de los supuestos básicos acerca de la descentralización es que acerca la toma de decisiones a la ciudadanía, por lo que ésta puede participar en el proceso y además controlarlo. Además, fortalece a los gobiernos locales debido a que la comunidad se identifica más fácilmente con sus autoridades locales que con las nacionales. Finalmente, estimula una mayor participación de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo.

Con base en los elementos teóricos arriba señalados, es posible afirmar que la descentralización fiscal tiene como objetivo lograr una óptima distribución de responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno, promover eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, estimular responsabilidad, y fortalecer a los gobiernos subnacionales con más recursos y capacidad de decisión.

Así pues, la descentralización fiscal implica necesariamente el fortalecimiento financiero de los gobiernos subnacionales para que éstos puedan llevar a cabo de manera eficaz y eficiente la satisfacción de las necesidades de sus comunidades. No obstante lo anterior, es importante considerar que la evidencia señala que el gobierno nacional siempre ha tenido el rol principal en las relaciones fiscales intergubernamentales. Incluso en un país con una tradición de fuertes gobiernos locales como los Estados Unidos de América, el nivel federal lleva a cabo las dos terceras partes de la recaudación fiscal (Blondal, 1997:4). Es de destacar que entre 1955 y 1985, el mismo ámbito de gobierno ejerció el setenta por ciento del total del gasto público (Hush, 1993).

No obstante lo anterior, hay una clara tendencia hacia la descentralización en todo el mundo. Este fenómeno se observa tanto en países industrializados, como los Estados Unidos, Francia, Italia y España; como en

* Responsabilidad entendida como *accountability*.

países en desarrollo (Bahl y Sjoquist, 1990; Ahmad, Hewitt y Ruggiero, 1997). De acuerdo con Bahl y Linn (1992), la estructura actual de los gobiernos locales en los países en desarrollo, refleja la voluntad de los gobiernos centrales para apoyar la descentralización.

La teoría del federalismo fiscal implica la existencia de diferentes ámbitos de gobierno con cierta capacidad de decisión (Oates, 1993:15). Luego entonces, un proceso de descentralización fiscal se basa necesariamente en la interacción de las diferentes esferas de gobierno de un país. Como se verá más adelante, el análisis de esta interacción, desde sus diversas vertientes, constituye el objeto de estudio de las relaciones fiscales intergubernamentales. Para Dickovick (2004), las relaciones fiscales intergubernamentales implican la relación entre diferentes unidades de gobierno en un mismo país, las cuales deben poseer cierto grado de autonomía.

Sin embargo, es un hecho que en los países menos desarrollados y en transición los gobiernos subnacionales raramente cuentan con los elementos esenciales que les garanticen un margen mínimo de autonomía. A continuación se señalan un conjunto de consideraciones teóricas y empíricas para definir de qué manera la descentralización fiscal debe contribuir al fortalecimiento de los gobiernos locales, ya que de acuerdo con la teoría, éstos son los actores privilegiados en dicho proceso.

II. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Un proceso de descentralización fiscal, en su acepción más ambiciosa, es decir, entendido como devolución, implica necesariamente el fortalecimiento de los gobiernos locales. Como ya se señaló en la sección anterior, al menos teóricamente, los gobiernos locales, al estar más cerca de los gobernados, deben conocer mejor sus preferencias y por lo tanto están en mejores condiciones para adoptar políticas que aseguren la satisfacción de las necesidades de su comunidad. Por las mismas razones, este ámbito de gobierno puede ser más responsabilidad y transparente; además de tener la posibilidad de desarrollar prácticas más democráticas en el diseño de sus políticas públicas para promover el desarrollo de su respectiva jurisdicción.

Los argumentos recién mencionados han sido seriamente cuestionados por importantes autores con base en evidencia empírica (Prud´homme, 1995; Tanzi, 1995; Smoke, 2001). No obstante, para los efectos de este trabajo, se ha considerado pertinente definir los elementos que de acuerdo con la teoría y práctica del federalismo fiscal y la descentralización fiscal, son indispensables para lograr el fortalecimiento de los gobiernos locales.

En un proceso de descentralización fiscal, bajo el enfoque de devolución, las haciendas locales deben alcanzar tres tipos de objetivos (Castells, 1999):

a) Suficiencia: para garantizar que los ingresos que recibe puedan financiar los servicios que son su responsabilidad.
b) Autonomía: los ingresos que recibe, deben permitir a los gobiernos locales poder ejercer la autonomía política, que la ley les otorga, así como responsabilizarse ante sus ciudadanos de sus propias decisiones.
c) Igualdad: para evitar que las diferencias en términos de capacidad fiscal de las diferentes jurisdicciones en un mismo ámbito de gobierno, no sean decisivas para determinar el nivel de los servicios que ofrecen a sus ciudadanos.

En esta investigación, se destaca el segundo objetivo, el de autonomía, ya que es quizá el más estrechamente vinculado al proceso de fortalecimiento político de los gobiernos locales. En este contexto, un mayor grado de autonomía política está directamente vinculado a un mayor grado de autonomía fiscal. La autonomía fiscal es entonces un concepto fundamental para el fortalecimiento de los municipios. Este término ha sido ampliamente usado en los últimos años, no obstante, en general no se tiene muy claro cuáles son sus implicaciones.

Acorde con la definición más aceptada de descentralización, como devolución de facultades, recursos y capacidad de decisión a los gobiernos subnacionales, la autonomía fiscal debe implicar mayor control para determinar el nivel general de ingreso y gasto local sin la constante intervención de otros órdenes de gobierno (Bahl & Linn, 1992).

Es importante señalar que la autonomía fiscal no significa necesariamente que los gobiernos subnacionales deban ser completamente autosuficientes. Es un hecho que el gasto de los gobiernos subnacionales

generalmente es financiado en cierta medida por las transferencias del gobierno nacional. En la región latinoamericana, todos los gobiernos subnacionales reciben recursos del gobierno central o federal a través de transferencias (Nickson, 1998). La existencia de transferencias no es, *per se*, un rasgo negativo en un sistema fiscal. Lo que debe evaluarse son los efectos que dichas transferencias tienen en el ingreso y gasto de los ámbitos de gobierno que las reciben.*

La primera condición esencial para la autonomía fiscal es que los municipios cuenten con fuentes de ingreso propio:

> *"Los gobiernos subnacionales sin fuentes independientes de ingresos nunca podrán tener autonomía fiscal; estarán, probablemente, bajo el control total del gobierno central en términos financieros" (McLure, 1999:3).*

Otro elemento fundamental para la autonomía fiscal de los gobiernos locales es la capacidad que éstos tengan para determinar las tasas de sus tributos y definir su base tributaria; es decir, es necesario que los municipios tengan un poder tributario significativo (Norregaard, 1997; Castells, 1999; McLure, 1999; Bahl, 1999). Sólo si los gobiernos municipales pueden decidir sobre sus ingresos propios, tendrán capacidad para incidir en el monto de los recursos que perciben:

> *"Una parte apreciable de los ingresos de los gobiernos locales deben proceder de impuestos y tasas o precios por la prestación de los servicios, sobre los cuales, además, los gobiernos locales deben tener un grado relevante de responsabilidad, tanto para determinar los elementos esenciales del tributo, y muy especialmente el tipo impositivo, como para llevar a cabo su gestión" (Castells, 1999:292).*

Por otra parte, algunos estudios muestran que es posible que exista una relación positiva entre el grado de autonomía tributaria de los gobiernos subnacionales de un país, y su crecimiento económico, en términos del PIB per cápita (Meloche, 2004).

Por todo lo anterior, la experiencia demuestra que una condición esencial para obtener mejores resultados en un proceso de descentralización

* Véase: Ahmad & Craig, 1997.

fiscal es que cada orden de gobierno posea al menos una fuente sustantiva de ingreso propio que pueda ser administrada con cierto grado de autonomía. Sólo de esa manera puede promoverse responsabilidad y eficiencia económica entre diferentes órdenes de gobierno (Norregaard, 1997).

Otro concepto importante para el fortalecimiento de la autonomía local es el de discreción fiscal, el cual no está relacionado con el monto del presupuesto sino con la capacidad del gobierno local para decidir cómo gastarlo (Bahl & Linn, 1992). Es decir, más allá de las fuentes a través de las cuales se reciben ingresos, y el monto que por cada una de esta fuentes perciben, la discreción fiscal se refiere a la capacidad que tienen los gobiernos municipales para decidir cómo gastar su presupuesto. Dickovick (2004), denomina a este componente 'Autonomía de Gasto' definiéndolo como el control que tiene los gobiernos locales sobre sus egresos.

En resumen, con el fin de recibir todos los beneficios de la descentralización fiscal, los gobiernos subnacionales deben recibir la capacidad de tomar decisiones tales como cuánto gastar, cómo distribuir sus gastos, y cómo imponer un impuesto. Para ello, sus autoridades deben estar facultadas para tomar estas decisiones y por lo tanto, ser responsables por ellas (Bahl & Wallace, 2003).

Con base en los conceptos y recomendaciones arriba señalados, es posible delinear las características que los gobiernos locales deben poseer en un proceso de descentralización fiscal para que éste se traduzca en el fortalecimiento de su autonomía:

- Contar con recursos financieros suficientes para cumplir con las responsabilidades que la ley le señala.
- Poseer al menos una fuente sustantiva de ingreso propio
- Contar con poder tributario para determinar las tasas y tarifas de sus ingresos propios
- Tener mayor capacidad para decidir el uso de su gasto

Los elementos anteriores permitirán el aumento de la autonomía de los gobiernos locales, lo cual implica elevar su capacidad para determinar su nivel de ingreso y gasto, reduciendo así la ingerencia de otros niveles o ámbitos de gobierno.

El fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos locales depende en gran medida de la concepción que el gobierno central tenga del proceso de descentralización fiscal y ello se verá reflejado en la forma en que se distribuyen las diferentes funciones de ingreso y gasto, es decir, la forma en que se conducen sus relaciones fiscales intergubernamentales.

III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

La distribución de responsabilidades entre órdenes de gobierno es un asunto sumamente complejo. En primer lugar existe un problema estructural de asimetría entre el ingreso y el gasto público. Por un lado, hay una gran variedad de servicios y bienes cuya provisión es mejor atendida por los gobiernos subnacionales. Pero por otra parte, existen muy pocos tributos que puedan ser adecuadamente explotados por éstos últimos.

Además algunos bienes públicos son mejor provistos por el gobierno nacional (Vg. defensa), mientras que aquellos bienes que benefician a la población de un área geográfica bien definida son más adecuados para una provisión descentralizada. Sin embargo, la mayor parte de los bienes públicos no pueden ser tan fácilmente divididos; por lo tanto, es necesaria una mezcla de centralización y descentralización.

Es decir, para una más equitativa, eficaz, y eficiente satisfacción de las necesidades de la sociedad, es indispensable la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno; lo cual ha constituido en gran medida el objeto de estudio de las relaciones fiscales intergubernamentales. Este término se refiere a la división de facultades y responsabilidades fiscales entre los diferentes ámbitos de gobierno de un país (Bahl, 1999).

Desde un punto de vista estrictamente económico, el análisis de las relaciones fiscales intergubernamentales se basa en la discusión acerca de cuál ámbito o nivel de gobierno debe llevar a cabo qué funciones, y cómo esas funciones deben ser financiadas. Así pues, desde esta perspectiva, las relaciones fiscales intergubernamentales abarcan una gran variedad de aspectos: la distribución de facultades tributarias; distribución del gasto; transferencias intergubernamentales; administración de impuestos,

presupuestación y gestión financiera; y el control de la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales (Ter-Minassian, 1997:4).

En materia de gasto, la teoría del federalismo fiscal ofrece algunos principios básicos para la asignación de responsabilidades entre ámbitos de gobierno, pero la práctica demuestra que no hay un modelo estándar. Cada país tiene sus propias preferencias sociales, y su contexto político e institucional debe definir el grado óptimo de descentralización del gasto. A nivel mundial, el gobierno nacional tiende a asumir funciones tales como defensa, relaciones internacionales, comercio internacional, inmigración, regulación de sectores estratégicos como transporte, telecomunicaciones, y la promoción de investigación y desarrollo. Los niveles intermedios (estados, provincias o departamentos) comparten responsabilidades en materia de agricultura, bosques, pesca, protección ambiental, e infraestructura regional. La provisión de servicios públicos básicos como policía, bomberos, sanidad y transporte son atribuidos a los gobiernos locales[*] (Ter-Minassian, 1997).

En materia de ingreso, la cuestión más importante es determinar a cuál nivel o ámbito de gobierno corresponde cada fuente tributaria. Tampoco existe una distribución ideal para el financiamiento de los diferentes órdenes de gobierno. Dicha distribución dependerá de factores sociales, políticos y económicos que varían ampliamente en cada país. Algunas consideraciones básicas ayudan a determinar qué impuestos son apropiados para los gobiernos subnacionales. La teoría del federalismo fiscal señala las principales características que un impuesto debe tener para que le sea asignado a un gobierno estatal o municipal (Oates, 1993; Musgrave & Musgrave, 1984; King, 1984).[†] En general, los arreglos más comunes siguen esas consideraciones: el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria es asignado a los gobiernos locales. No obstante, existe una creciente tendencia, relacionada con el grado de desarrollo de cada país, para la asignación de impuestos sobre el ingreso para los gobiernos subnacionales (Norregaard, 1997:55).

Las relaciones fiscales intergubernamentales son sólo un aspecto de un complejo sistema político, económico y administrativo (Bird, 2000). La literatura en materia de federalismo fiscal y descentralización fiscal se ha enfocado en

[*] Gobiernos locales se refiere única y exclusivamente, en el caso mexicano, a los gobiernos municipales.
[†] Una descripción sucinta e integral de estas características puede encontrarse en: Norregaard, 1997:55

gran medida en el análisis del aspecto económico de las relaciones fiscales intergubernamentales. Pero estrechamente vinculado con este enfoque se encuentra el de tipo político, en el cual destaca el análisis de cómo las relaciones fiscales intergubernamentales fortalecen o no la autonomía de los gobiernos subnacionales.

MODELOS DE RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

Las relaciones fiscales intergubernamentales tienen una estructura diferente en todo el mundo, y su funcionamiento sólo puede ser entendido en el contexto institucional específico de cada país. Sin embargo, existen dos modelos con base en los cuales las relaciones fiscales intergubernamentales se estructuran: el Modelo de Mandato o el Modelo de Autonomía (Bahl & Wallace, 2003). Estos modelos tienen una estrecha relación con la concepción que se tenga de la descentralización, ya sea como un proceso de delegación o como un proceso de devolución, y por lo tanto, con las condiciones que existen para que los municipios tengan o no la posibilidad de fortalecer su autonomía fiscal.

En el Modelo de Mandato, el gobierno central dicta reglas para las relaciones fiscales entre las provincias y los gobiernos locales, como sucede en Alemania. El objetivo es lograr que estas relaciones sean copia de la relación entre el gobierno central y los gobiernos intermedios o provinciales (Bahl & Wallace, 2003). Este modelo se relaciona con la concepción de la descentralización como un proceso de delegación, en el cual los gobiernos locales actúan como agentes del gobierno nacional. Desde este enfoque, el principal criterio para evaluar la descentralización fiscal es en qué medida ésta ayuda a lograr los objetivos de la política nacional (Bird, 2000).

Bajo el Modelo de Autonomía el gobierno central puede permitir que los gobiernos intermedios decidan acerca de su sistema de relaciones fiscales intergubernamentales. Este es el tipo de modelo adoptado en Rusia, China y los Estados Unidos de América (Bahl & Wallace, 2003). Este modelo se vincula con el enfoque de la descentralización como un proceso de devolución, en el cual los gobiernos locales no sólo implementan políticas centrales, sino que poseen capacidad de decisión. Bajo este enfoque, lo que prevalece es la autonomía local y sus resultados son evaluados en relación con

consideraciones políticas, tales como una mejor gobernanza o mayor eficiencia en la asignación (Bird, 2000).

Entre aquellos países que eligen el Modelo de Autonomía existen dos vertientes. En un extremo, el gobierno intermedio otorga a sus gobiernos locales la misma libertad que le fue concedida por el gobierno central. Ello puede significar libertad presupuestal, poder tributario y facultad de endeudamiento; sin embargo, entre los países en desarrollo pocos son los que otorgan discreción fiscal a los gobiernos locales (Bahl & Wallace, 2003).

En el otro extremo, los gobiernos intermedios pueden definir ciertas reglas a sus gobiernos locales. Por ejemplo, pueden exigir que los presupuestos de los municipios requieran de su aprobación. En ocasiones los gobiernos locales tienen poco o nulo poder tributario, no tienen independencia para endeudarse o poca capacidad para establecer las tarifas para el pago de derechos (Id.).

De acuerdo con la teoría, el Modelo de Autonomía requiere de ciertas condiciones para alcanzar los resultados esperados (Bird, 2000):

a) Condiciones políticas: Las autoridades deben ser responsables ante su electorado, y todos los ciudadanos deben tener información acerca de las consecuencias de las decisiones de sus líderes políticos.
b) Condiciones económicas: Los ciudadanos que viven en una jurisdicción deben enfrentar los costos de la provisión de los bienes y servicios públicos de los que se benefician.
c) Condiciones administrativas: Es necesario un marco institucional adecuado, el cual debe incluir un conjunto de leyes que sean claras, así como capacidad técnica y administrativa para que los gobiernos locales puedan llevar a cabo sus funciones de manera efectiva.

El análisis de las relaciones fiscales intergubernamentales ha buscado determinar en qué medida las políticas del gobierno central fortalecen o no la autonomía de los gobiernos subnacionales. Menos atención se ha puesto a la forma en que las relaciones fiscales entre los gobiernos intermedios y los locales apoyan, o por el contrario, obstruyen el fortalecimiento de éstos últimos.

Al respecto vale la pena recordar que las relaciones intergubernamentales implican todas las interacciones que puedan tener lugar al interior de un sistema de gobierno. En el caso de federaciones, el análisis no se enfoca tan sólo a la relación entre el gobierno federal y los estatales, ya que también hay relaciones entre la federación y los gobiernos locales, entre estados y municipios, e incluso entre los propios gobiernos locales. Con el fin de entender el funcionamiento de todo el sistema es esencial considerar a todos los actores involucrados (Wright, 1988).

RELACIONES FISCALES ENTRE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

De acuerdo con recientes estudios, en diversos países se ha llegado a la conclusión de que las relaciones fiscales entre los gobiernos intermedios y los gobiernos locales, tienen que ser consideradas como una parte importante del marco en el que se desarrolla el proceso de descentralización fiscal (Bahl & Wallace, 2003).

Podemos mencionar algunas razones fundamentales por las cuales resulta esencial estudiar esa faceta de las relaciones intergubernamentales. En primer lugar es necesario determinar si hay correspondencia entre la política de descentralización fiscal del gobierno central y la que se desarrolla entre las esferas subnacionales. Es decir, si las políticas fiscales entre los gobiernos intermedios y sus gobiernos locales[*] anulan o refuerzan las políticas del gobierno nacional (Bahl & Wallace, 2003). Por ejemplo, si el gobierno central tiene como objetivo distribuir con bases más equitativas ciertos recursos entre las provincias o estados del país, se debe examinar si éstas también emplea criterios de equidad en la distribución de estos recursos entre sus gobiernos locales.

Otra razón poderosa para estudiar este aspecto de las relaciones fiscales intergubernamentales es el hecho de que el diseño defectuoso de los procesos de descentralización fiscal, por parte del gobierno central, muchas

[*] En general, en la literatura sobre federalismo fiscal y descentralización fiscal, por gobierno local se entiende exclusivamente al gobierno municipal. Sin embargo, como resultado del largo periodo de centralismo que prevaleció en México, por gobierno local se ha entendido el nivel intermedio o estatal. A lo largo de este trabajo, por gobierno local se entiende única y exclusivamente al gobierno municipal.

veces genera incentivos perversos para los gobiernos subnacionales. No obstante lo anterior, en ocasiones, las políticas desarrolladas por los gobiernos subnacionales son capaces de revertir esos incentivos y producir resultados positivos que beneficien a su comunidad (Bird, 2000).

Por último, y más importante para este trabajo, podemos señalar que es en el marco de las relaciones fiscales que existen entre los gobiernos subnacionales, en donde es posible impulsar un esquema de interacción más horizontal. Ello implica que los gobiernos intermedios apoyen el proceso de fortalecimiento institucional de sus gobiernos municipales con vistas a dotarlos de algunas de las condiciones necesarias para el fortalecimiento de su autonomía fiscal, premisa básica de una mayor autonomía política.

En teoría, el gobierno nacional debería ser capaz de conocer y poder hacer el seguimiento de las políticas fiscales que se están desarrollando entre sus gobiernos subnacionales. Para ello los gobiernos nacionales requieren contar con dos elementos (Bahl, 1999):

a) Una oficina de análisis, que puede estar ubicada en el ministerio de finanzas, la cual cuente con personal calificado para mantener un constante monitoreo de las finanzas de los gobiernos subnacionales.
b) Un sistema de datos que permita una evaluación cuantitativa continua.

Estos elementos son prácticamente inexistentes en los países menos desarrollados y en transición y ello imposibilita, o al menos dificulta, el examen de la evolución de las finanzas subnacionales, lo cual impide al gobierno central tomar las medidas necesarias para obtener los beneficios esperados de un proceso de descentralización fiscal.

CONCLUSIONES

En teoría, la descentralización fiscal implica el fortalecimiento financiero de los gobiernos subnacionales. Para que la descentralización fiscal logre mejores resultados, dicho fortalecimiento debe incluir una mayor autonomía fiscal, es decir, que los gobiernos subnacionales tengan un grado de dependencia menor en relación con los recursos del gobierno nacional.

Los elementos que deben ser encontrados en una política pública que tenga como objetivo el fortalecimiento financiero de los gobiernos municipales son:

- Poseer una fuente sustantiva de ingreso propio;
- Tener un considerable grado de autonomía para la administración de esa fuente de ingreso, lo cual implica capacidad para determinar las tasas de los tributos cuya explotación les otorga la ley (ingresos propios);
- Elevar su capacidad para determinar cómo erogar su presupuesto; y
- Reducir la ingerencia de otros niveles o ámbitos de gobierno.

Estas condiciones deben estar enmarcadas por el diseño, desarrollo y consolidación de un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales basado en el Modelo de Autonomía en cualquiera de sus variantes. El grado de autonomía que se elija para el diseño de nuevos esquemas de relaciones fiscales entre las esferas de gobierno dependerá del contexto y condiciones de cada país y de la voluntad que exista entre los diferentes actores políticos. Pero independientemente de las características del modelo, éste debe ser diseñado con el fin de procurar el desarrollo, a mediano o largo plazo, de las condiciones políticas, económicas y administrativas necesarias para lograr su consolidación.

En el diseño de nuevos esquemas de relaciones fiscales, los gobiernos nacionales e intermedios juegan un papel estratégico para avanzar en el fortalecimiento de los municipios. Es indispensable sentar las bases para relaciones intergubernamentales más horizontales, solidarias, coordinadas, y sobre todo responsables ante la ciudadanía.

Los gobiernos intermedios son una de las instancias más adecuadas para iniciar este proceso de cambio. De todos es sabido que en general, los ámbitos superiores de gobierno son reacios a ceder espacios de poder hacia sus gobiernos municipales. Sin embargo, es indispensable que asuman que un país no puede ser fuerte en este mundo globalizado si sus gobiernos locales no lo son.

En México, la mayor parte de la literatura que se ha generado para estudiar el proceso de descentralización fiscal se ha enfocado al análisis de las políticas federales y sus consecuencias para estados y municipios. En comparación, existen pocos trabajos en donde se examinen las relaciones fiscales entre los gobiernos estatales y locales, y los resultados de esta

interacción para ambas esferas de gobierno.* Esta arena es uno de los territorios en donde los estudios sobre descentralización fiscal tienen un enorme, interesante y novedoso campo de investigación.

BIBLIOGRAFIA

AHMAD, EHTISHAM, & JOHN CRAIG (1997); "Intergovernmental Transfers"; en Ter-Minassian, Teresa; *Fiscal Federalism*; Washington, DC, IMF

_____DANIEL HEWITT, & EDGARDO RUGGIERO (1997); "Assigning Expenditure Responsabilities"; en Teresa Ter-Minassian Op. Cit.

BAHL, ROY (1999), *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, International Studies Program Working Paper 99-1, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, USA

_____& SALLY WALLACE (2003), "Fiscal decentralization: the provincial-local dimension", in Jorge Martinez-Vazquez & James Alm, *Public Finance in Developing and Transitional Countries. Essays in honor of Richard Bird*, Edward Elgar Publishing Limited, Great Britain

BAHL, ROY & LINN (1992); *Urban Public Finance in Developing Countries*; Washington; World Bank

_____& DAVID L. SJOQUIST; (1990); "The State and Local Fiscal Outlook: What Have We Learned and Where Are We Headed?"; in *National Tax Journal*; Vol. XLIII; pp 322-342

BIRD, RICHARD (2000), *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*, Inter-American development Bank, Washington, D. C.

BLONDAL, JOHN (1997); *Fiscal Federalism in OECD Member Countries*; Paper presented at the Eight International Forum on Latin America Perspectives: Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America; Paris, 20-21 November; IADB-OECD

CARRERA, ADY; (1998) *Federalismo fiscal en Latinoamérica. Una revisión de la práctica a través de la teoría. El caso de México,* Ponencia presentada en el 3er Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD); Madrid, España

* Véase: Manuel Díaz, 2003 para el caso de Aguascalientes; Marcela Astudillo, 2002 para el caso de Guerrero, y actualmente el Dr. Rigoberto Soria desarrolla una investigación con el título "El sistema de coordinación fiscal estado-municipio: el caso Sinaloa, 1980-2005" en la Universidad de Occidente, Unidad Culiacán.

CASTELLS, ANTONI (1999); “Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal”, en *Trimestre Fiscal*, año 20, no. 68, Octubre-Diciembre

CONYERS, DIANA (1984); “Decentralization and Development: A Review of the Literature”; in *Public Administration and Development*; Vol. 4

DAVEY, KENNETH (1992); *Central-Local Relations. The Institutional Framework of Urban Management*; Birmingham; DAG.The University of Birmingham

DEVAS, NICK (1997); “Indonesia: What Do We Mean by Decentralization?”; in *Public Administration and Development*; Vol. 17; pp 351-367

DICKOVICK, JAMES (2004), *Intergovernmental Fiscal Relations in developing Countries: Brazil, South Africa, Peru and Senegal (1980-Present)*, A dissertation presented to the Faculty of Princeton University in Candidacy for the Degree of Doctor of Philosophy

GOVINDA, RAO (2003), *Challenges of Fiscal Decentralization: an Asian Perspective*, in Jorge Martinez-Vazquez & James Alm, *Public Finance in Developing and Transitional Countries. Essays in honor of Richard Bird*, Edward Elgar Publishing Limited, Great Britain

HUSH, LAWRENCE (1993); The Federal , and State and Local Roles in Government Expenditures; in *Public Budgeting & Finance*; Vol. 13; No. 2

KING, DAVID (1984); *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*; London; Allen & Unwin

MCLURE, CHARLES (1999), *El Problema de la Asignación Tributaria: Consideraciones Conceptuales y Administrativas Para Lograr la Autonomía Fiscal Subnacional*, Banco Mundial, Venezuela

MELOCHE, JEAN-PHILPPE (2004), “¿Descentralización o autonomía fiscal, qué es lo que realmente importa?”, en *Trimestre Fiscal*, no. 78, Marzo

MUSGRAVE, R. AND P. MUSGRAVE (1984); *Public Finance in Theory and Practice*; USA; McGraw-Hill

NICKSON, ANDREW (1998), “Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina”, en *Reforma y Democracia*, no. 12, Octubre

NORREGAARD, JOHN (1997); “Tax Assigment”; in Teresa Ter-Minassian; *Fiscal Federalism*; Washington, D.C.; International Monetary Fund

OATES, WALLACE (1993); *Fiscal Federalism*; England; Gregg Revivals

PRUD’HOMME, REMY (1995); “The Dangers of Decentralization”; *The World Bank Observer*; Vol. 10; No. 2; August

TANZI, VITO (1995) *Fiscal Federalism and Decentralization: A review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*; in Annual World Bank Conference on Development Economics; Washington, DC

TER-MINASSIAN, TERESA (1997); “Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An overview”; en Teresa Ter-Minassian; *Fiscal Federalism*; Washington, D.C.; International Monetary Fund

SMOKE, PAUL (2001), *Fiscal decentralization in developing countries. A review of current concepts and practice*, Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper 2, United Nations

TIEBOUT, CHARLES (1956); “A Pure Theory of Local Expenditures”; in *Journal of Political Economy*; Vol. 64; October

WRIGTH, DEIL (1988); *Understanding Intergovernmental Relations*; Third Edition; Brooks/Cole; California

CHILE SILVESTRE "PIQUÍN" (*Capsicum annuum* L. var. *aviculare* Dierb.) Y SU IMPACTO SOCIOECONÓMICO DE LAS EN LA REGIÓN DE LINARES, N, L., MÉXICO

Horacio Villalón Mendoza[1,] Fortunato Garza Ocañas[1]
Olivia Sánchez Hernández[1,] Juan Manuel Soto Ramos[1], ,
Ramón López de León[2], Teodoro Medina Martínez[2]
Moisés Ramírez Meráz[3], Salvador Montes Hernández [4,*]

INTRODUCCIÓN

El chile piquín (*Capsicum annuum* var. *aviculare* Dierb.), es una planta silvestre que crece bajo condiciones ambientales muy peculiares en México, dentro de las que se encuentran las regiones semiáridas del estado de Nuevo León, por lo que es de gran importancia, analizar el potencial que representa esta especie para las poblaciones del medio rural, ya que el fruto representa una derrama económica importante por la posibilidad de diversidad de productos terminados para la venta al público (Soto 2000), por los miembros de la familia que pueden participar, respecto a género y edades. Además la presencia y posibilidad de colectar este recurso, hace que impacte en actividades económicas naturales del área, como en el monto de pago por jornal, disponibilidad de mano de obra, entre otros.

OBJETIVOS

El presente estudio buscó desarrollar un diagnóstico sobre el papel socioeconómico que juega esta especie vegetal silvestre en la región de Linares, Nuevo León, México, así mismo, conocer el grado de relación etnobotánica de los pobladores de la región antes mencionada con esta especie, y las condiciones de mercado del producto obtenido por las colectas en el la vegetación natural del área rural.

* * [1]Facultad de Ciencias Forestales, U. A. N. L.
[2]Instituto de Ecología y Alimentos, U. A. T.
[3]Campo experimental Sur de Tamaulipas. INIFAP
[4]Campo experimental Bajío. INIFAP

MATERIALES Y MÉTODOS

Se diseñó una encuesta para aplicación en campo con base en las necesidades de información requerida. Se dividieron en dos tipos de encuestas, a) para aplicarse a los colectores en campo y productores b) se aplicaron a personas que manejan este producto como lo son informantes clave (acaparadores, colectores, comisariados ejidales, directores de oficinas de gobierno, entre otros).

Una vez llenados los formularios se capturaron y analizaron por medio de programas de cómputo. Para obtener el número de encuestas necesarias se utilizó la fórmula: $n= p.q.t(n-1)^2/e.x$

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La colecta de chile silvestre se realiza principalmente en la Provincia de la llanura costera del estado de Nuevo León, México, donde predomina el matorral tamaulipeco, siendo esta actividad importante en un 25 a 45% del ingreso total en los meses de septiembre a noviembre y solamente del 15 al 20% del ingreso total en la primavera, solamente los años cuando se presentan lluvias significativas en los meses de abril y mayo.

En cuanto al autoconsumo, este producto representa un pequeña parte de sus satisfactores. El chile lo comercializan en un 97% de las veces en verde y el resto en seco rojo con producto colectado al finalizar la temporada de colecta.

Los precios del mercado son estipulados por la oferta del producto, misma que a su vez es dependiente de las condiciones ambientales, que generan la producción o no de chile piquín en el monte. El precio del kilogramo resultó estar indexado a la cantidad de chile colectado por día por colector, misma que depende de la existencia en el monte por la temporada. Variando el precio por kilogramo de chile verde fresco con cabo en 30 pesos (en plena temporada de producción) hasta 120 pesos en los extremos de la temporada (2005).

En la evaluación resultó dependiente el precio del kilogramo de chile piquín de la cantidad de chile colectado por colector por jornada, encontrando que la colecta promedio por colector experimentado es de 4.1 kg, de allí dependía el precio ($ 30.00 /kg), lo que significa una utilidad diaria de $120.00 por día. En temporada corta o en los extremos de la temporada, una colecta de 1 kg promedio significó un precio de $ 100 a $120 pesos por kg, Medina (2000) encontró precios de 70 y 60 pesos promedio para el Noreste de México.

Se observó que el 69% de los colectores comunes de chile piquín silvestre cosecha el fruto de la planta, el fruto lo colectan con cabo. El 31% de los colectores cosechas el fruto en manojos, cortando parte de la planta con el fin de realizar la cosecha de los frutos en casa y algunos de ellos lo almacenan por dos a cuatro meses en los manojos.

La venta del producto por el colector se realiza en un 46% al consumidor directamente, en un 31% de los colectores utilizan el producto para su consumo, preparación de salsas, escabeche y en seco para darle mayor valor agregado al producto y venderlo a terceros o directamente al consumidor. Un 23% de los colectores venden su producto a acopiadores o revendedores de la ciudad de Monterrey, N. L. principalmente. Los productores de cabras y ganadería extensiva que usa pastores, son los que colectan el chile en rama y es cuando las personas de la tercera edad y sobretodo amas de casa intervienen en la pisca de las ramas ya en la casa, donde no se exponen a el peligro de ser mordidos por serpientes. Los ingresos por la venta de chile silvestre son canalizados para la compra de alimentos y vestido principalmente. La venta la realizan a acaparadores de la región. Solamente la venta directa por el colector al público en la ciudad y en las orillas de las carreteras, es la que aporta desde el, 85 al 100% de los ingresos para esas familias en la temporada de fructificación del chile silvestre.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La colecta de chile silvestre se realiza principalmente en el matorral tamaulipeco, representando esta actividad hasta un 45 % del ingreso familiar total en los meses de septiembre a noviembre.

La venta del producto por el colector se realiza en un 46% al consumidor directamente. Un 31% de los colectores utilizan el producto para su consumo y un 24 % realiza la preparación de salsas, escabeche y en seco para darle mayor valor agregado al producto y venderlo a terceros o directamente al consumidor. Un 23% de los colectores venden su producto a acopiadores.

El precio del chile piquín en el mercado regional depende de su existencia en el monte, y esta a su vez del clima, que incide en la cantidad colectada por día por colector.

Se recomienda promover su cultivo para depender menos del clima y poder responder a los mercados potenciales, sobre todo el mercado internacional. Además de seguir monitoreando el impacto socioeconómico y determinar más variables de interés, para conocer mejor la relación etnobotánica.

BIBLIOGRAFÍA

MEDINA MARTÍNEZ T. 2000. El chile piquín del noreste de México, Boletín Informativo, pp. 8-37. Universidad Autónoma de Tamaulipas México.

SOTO RAMOS, J. M. 2000. Proyecto, Efecto de la intensidad de poda en la producción de chile piquín (*Capsicum annuum L. var. aviculare*). 7ª Semana Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, Facultad de Ciencias Forestales, U. A. N. L., Linares Nuevo León México. Pág. 1-4

APUNTES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ÍNDICE DE POBREZA POR OPORTUNIDADES EN MÉXICO

Fabián Alejandro Gerónimo Castillo*

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la pobreza ha sido considerado e incluso proyectado como un problema interminable dentro de la agenda nacional desde los años setenta. Se ha presentado en muchas ocasiones en México, como una condición implícita en todas las sociedades y en los hechos, la realidad lo ha venido confirmando al observar en las últimas décadas un alto grado de pobreza en un contexto de desigualdad extrema.

En primer lugar, observar el fenómeno como resultado de un modelo económico determinado, como producto de la polarización del ingreso única y exclusivamente o como resultado de políticas económicas mal encaminadas; sería negar cualidades y capacidades con las que deberá observar éste viejo fenómeno en los inicios del siglo XXI. Éstas propuestas no harían más que constreñir el fenómeno a una definición determinada que en términos de operativización se tornaría atrapada por la cuantificación de un determinado tipo de cualidad implícita en el término.

Sin embargo, operativizar un fenómeno multidimensional en un solo vector nos provoca que en términos metodológicos se esté pensando en disciplinar la realidad a nuestra teoría sin entender que nuestra teoría tan sólo es plausible en términos hermenéuticos (de interpretación) de una realidad idealizada.

La realidad no puede estar sujeta a las grandes teorías, debemos avanzar en el conocimiento proponiendo alternativas que permitan colaborar y dimensionar en una arista más el conocimiento de una realidad compleja, evasiva y en ocasiones irrepetible.

La paradoja que actualmente vivimos en las sociedades avanzadas tecnológicamente es la de mantener altos índices de conocimientos y

* Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP

generación de ganancias junto a una creciente pobreza que asalta a los países pobres y escapa de los países ricos.

Como comenta Sen *es la opulencia en medio de la pobreza* lo que está caracterizando la actual fisonomía de la sociedad contemporánea.

A partir de aquí, la primera premisa a establecer es que la pobreza es un problema multicausal, sin embargo, no podemos privarnos de sugerir mecanismos que permitan enfrentar este problema de manera responsable y efectiva. La sola posibilidad de sugerir nuevas aproximaciones implica ya de sí, nuevos derroteros en la aproximación de la cuantificación de éste fenómeno en un sentido social al concebir a la pobreza no como la sola ausencia de ingresos, sino como la falta de oportunidades sociales.

En base a lo anterior, la pobreza resulta uno de los desafíos manifiestos en las aspiraciones de las ciencias económicas y sociales. La discusión sostenida acerca de cómo emprender un combate contra ella es amplia y se presenta en distintas direcciones y escenarios, pero los resultados aun no son suficientes, y por supuesto aun no terminan por ser del todo satisfactorios. Un primer intento debería estar encaminado a buscar categorías que permitan dimensionar plenamente el fenómeno de la pobreza; partiendo de ello, el avance en el combate se traducirá no sólo en indicadores coincidentes, sino en acciones coordinadas y conjuntas por parte de los gobiernos y de la misma ciudadanía.

1. EL DEBATE ACTUAL

El debate comienza con la confección del concepto *pobreza*, ¿qué es ser pobre? y ¿quién es pobre? A partir de aquí surgen de manera implícita elementos que también necesitan ser identificados con claridad, por ejemplo: necesidades básicas, autodeterminación, distribución de la riqueza y otros más. Este es un debate teórico – filosófico que no debe menospreciarse, debido a la importancia problemática que plantea desde la confección del concepto y sus definiciones.

Este debate deberá ser prioritario no sólo en términos académicos, sino en términos de política, esto es, en la libre negociación de los agentes políticos de la sociedad, con lo cual se otorgaría autonomía a la operacionalización del

término. De esta manera, se elimina en gran medida la definición del término y se provoca la generación del concepto para rescatarlo en toda su dimensión social, política, económica y cultural.

En adelante se encuentran otras tantas disyuntivas a resolver, la mas importante tal vez sea la que defina la posición de una política social que se encargue de combatir la pobreza con indicadores y estrategias certeras dentro del contexto habitual.

En última instancia también se encuentra a debate la operación de la política social, debido a que es el momento determinante en todo el proceso. Se puede contar con bases conceptuales y estrategias idóneas, sin embargo, una mala aplicación puede sepultar los resultados esperados.

Este trabajo visitara cada una de estas instancias; para más tarde proponer vías alternativas al combate de la pobreza a través de la sugerencia de nuevos indicadores indirectos que ayuden a construir una política social mejor fundamentada. Este es el objetivo de las siguientes páginas.

El camino no puede ser otro que el régimen de la prueba y el error, donde se obtienen nuevas experiencias exitosas y señalamientos que nos ayuden a corregir errores comunes. Dentro de este argumento se sostiene la posición de este trabajo.

2. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONCEPTO DE POBREZA. DEL CÓMO MIRAR LA POBREZA PARA CREAR UN CONCEPTO DE LA MISMA.

Como se ha señalado anteriormente en la introducción, el debate teórico-filosófico comienza con la creación de un concepto de Pobreza respondiendo a las preguntas ¿qué es ser Pobre? y ¿quién es Pobre?

Un gran número de respuestas y posiciones surgen inmediatamente al afirmar que ser pobre es no tener dinero para vivir bien o, no tener el ingreso suficiente para alcanzar a cubrir las necesidades mas básicas para alcanzar una calidad de vida aceptable, no contar con bienes ni con oportunidades, o no tener ni lo mas mínimo, entre otras muchas. A partir de aquí se desprende el hecho que: “La pobreza (como concepto) está en función de lo que el

investigador considera como lo básico, como lo mínimo de lo básico y también de la manera en que lo mide"*.

En la noción del concepto se han formado dos vertientes principales: una que inclina a la pobreza como un problema de *solvencia monetaria*; y otra que deja en claro que la pobreza es un problema de *capacidades básicas*.

La primera vertiente responde a la pregunta ¿Quién es pobre? Apuntando que el pobre es quien no tiene un ingreso para resolver las necesidades más apremiantes. Por lo tanto la transacción monetaria resulta un "*puente indispensable"* para resolver dichas necesidades. A partir de aquí la pobreza es un problema de remuneración económica, antes que una falta de solvencia en las necesidades básicas.

En una economía de mercado como la que hoy prevalece, esta visión parece muy acertada, debido a que todo costo–beneficio depende de una transacción económica; es decir, para cubrir una demanda (en este caso las necesidades básicas) es un hecho que hay que tener los recursos monetarios para poder adquirir en la oferta del mercado.

La crítica que podemos encontrar a esta visión es que ve a la falta de ingreso y a la pobreza como directamente proporcionales al grado de determinar a la pobreza como un contenido neto de la falta de ingreso, sin contemplar que esta ultima es mas bien una causa en la falta de ingreso, puesto que simplemente la pobreza impide desarrollar capacidades que permitan acceder a los pobres a generar un mejor ingreso. Este es el punto de partida de la siguiente vertiente.

La pobreza como un problema de *capacidades básicas* responde a la pregunta ¿Qué es ser pobre? Estableciendo a aquel que tiene: "la carencia de esa base social que permite a cualquier individuo insertarse en la sociedad a través del ejercicio de su voluntad y de su capacidad para generar ingreso, para así tomar decisiones tan relevantes como trabajar o no y quiénes han de encabezar el gobierno. Siendo desde el punto de vista filosófico la pobreza la incapacidad para autodeterminarse; desde el punto de vista económico, la pobreza es la incapacidad del individuo para generar incrementos en el producto marginal de su trabajo que deriven en aumentos concretos de su

* Trejo, Guillermo y Claudio Jones (coords.). *"**Contra la Pobreza**. Por una estrategia de política social".* México: Cal y Arena, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., 1993. p. 79

salario real. Por último, en el sentido político, la pobreza implica la incapacidad de participar plena y libremente[*].”

Lo que sigue es determinar cuáles son esas capacidades que permitan la autodeterminación, la capacidad de generar ingreso y la participación política. Dichas capacidades son más “Nutrición, salud, educación y vivienda, las cuatro extremidades inseparables que conforman el cuerpo de las capacidades básicas.[†]”

Esta postura acierta en considerar al problema de la pobreza desde sus raíces, empleándose de manera específica, conceptualizando a la pobreza como causa y efecto en un mismo tiempo esto le permite reconocer a la pobreza como una enfermedad endémica.

3. LA VISIÓN INTERNACIONAL. DEL CÓMO SE SUSTENTA CADA VISIÓN

Los fundamentos de estas dos vertientes han cimentado un importante debate internacional. El campo de la medición juega un papel crucial para demostrar la efectividad de cada una de ellas.

La medición se encuentra en función de lo que se considere como lo necesario y por lo tanto cada postura cuenta con un método propio para ejecutar su medición; Amartya Sen lo deja claro en las siguientes líneas: “se distinguen dos métodos para medir las condiciones de la población en cuanto a sus necesidades básicas: el directo y el indirecto, este último mejor conocido como el método del ingreso. El método directo mide la insatisfacción fáctica. De hecho, su objeto es determinar el grupo de personas que no satisfacen el conjunto (o algún elemento del conjunto) de las necesidades básicas. El método indirecto o del ingreso es una medida de la incapacidad monetaria para satisfacer las necesidades básicas. A diferencia del método directo, el método del ingreso no mide la satisfacción, sino los medios para la satisfacción.[‡]”

---

[*] Trejo, Guillermo y Claudio Jones (coords.), Op. Cit., p. 77.

[†] Trejo y Jones (coords.), Op. Cit., p. 78.

‡ Amartya Sen: "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en Comercio Exterior, Vol. 42, no. 4, abril 1992, pp. 317 y 318.

El método indirecto o del ingreso ha sido el más recurrente en la medición de la pobreza, debido a su enorme capacidad de cuantificar y presentar resultados concretos. Se ha ejecutado en diversa formas, pero guardando una base que se enuncia a continuación: “Según Julio Boltvinik, el método del ingreso identifica y agrega la pobreza de la siguiente manera: se definen las necesidades básicas y sus componentes; posteriormente se establece una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) para esas necesidades y se calcula el costo monetario de la canasta, el cual constituye la línea de pobreza.

El siguiente paso es comparar el costo de la CNSE con el ingreso del hogar, para finalmente clasificar como pobres a los miembros de aquellos hogares que no cuenten con el ingreso mínimo para enfrentar el costo de la canasta normativa. Es común que la línea de pobreza extrema (también conocida como de indigencia) se dibuje a partir del costo de la canasta básica alimenticia: aquellos que no logren siquiera cubrir el costo de los nutrientes básicos se consideran dentro de la pobreza extrema o indigentes. Sin embargo, la mayor parte de los estudios que utilizan el método indirecto han procedido a partir de la definición de una Canasta Normativa Alimentaría (CNA) y no del conjunto de los satisfactores esenciales. Una vez identificados los pobres, el siguiente paso es la agregación. La mayoría de los estudios sobre el tema se han inclinado por la agregación aritmética: se suma el número de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza (sum P(i)) y se divide entre el total de la población (N). A este cociente se le denomina la tasa de incidencia (H).

$$H = \text{sum } P(i)/N \quad ^{*}\text{”}$$

A partir de la capacidad de crear resultados cuantitativos este método ha sido empleado con regularidad por los organismos internacionales rectores de la economía mundial es decir, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la CEPAL Esta condición le supone una serie de críticas siendo primordialmente las siguientes:

---

* Julio Boltvinik: "La medición de la pobreza en América Latina", en Comercio Exterior, Vol. 41, no. 5, mayo 1991, p. 423.

a) Al realizar una medición de impacto indirecto no hace perceptible el problema de la pobreza en si.
b) La operación de este método es manipulable y genera continuamente sesgos que desvirtúan la calidad de la medición. De acuerdo a Gary Fields esto sucede "Específicamente, en los que infieren la línea de pobreza a partir del costo de la CNA, introducen un fuerte sesgo: como la línea de pobreza se obtiene de multiplicar la línea de pobreza extrema por algún factor, y siendo que la línea de indigencia se obtiene a través del costo de la CNA de las personas que padecen la pobreza extrema, la pobreza se termina definiendo a partir de las preferencias y los hábitos alimenticios de los más pobres; es decir, definir la línea de pobreza a partir de la CNA supone "consistencia con las preferencias alimenticias de los grupos más pobres de la población y con los costos de la región donde viven[*]."
c) Al crear una línea de pobreza, este método regularmente no reconoce con eficiencia la intensidad de la pobreza que puede ser moderada o extrema.
d) El número de pobres varía notoriamente dependiendo del ingreso monetario que suponga la línea de pobreza y de las necesidades que se consideran para determinar una CNA.

Ahora bien, la pobreza vista como un problema de *capacidades básicas* tiene en el método directo o de Necesidades Básicas Insatisfechas. Su instrumento de medición ha sido propuesto por científicos sociales que han buscado no solo una alternativa sino otra respuesta a los planteamientos presentados por los organismos internacionales rectores de la economía mundial. Destacan Amartya Sen y Julio Boltvinik. El objetivo de esta otra respuesta es conocer la pobreza de manera más evidente.

Julio Boltvinik describe el procedimiento de medición en las siguientes líneas: "se definen las necesidades básicas; inmediatamente se pasa a la selección de los indicadores que ilustran el grado de satisfacción de cada necesidad; luego se fija el nivel mínimo de cada indicador y se define como

[*] Cita de Gary Fields en : Trejo, Guillermo y Claudio Jones (coords.). *"**Contra la Pobreza**. Por una estrategia de política social".* México: Cal y Arena, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., 1993. p. 83.

pobres a aquellos individuos que no cumplen con el conjunto de estos mínimos. Similarmente, se define a las personas en la pobreza extrema como aquellas que no satisfagan al menos dos de estas necesidades[*]."

En tanto: "la agregación en el método directo es también un ejercicio aritmético de sumar a los individuos que no satisfacen las necesidades básicas para después dividir dicha suma entre la población del país, obteniendo así la tasa de incidencia H[†]."

Este método contiene algunas limitaciones técnicas en comparación con el método indirecto, sin embargo se perfila como una alternativa mas completa debido a que emprende una medición de la pobreza en un sentido directo y más real.

4. LA PROPUESTA

Estos apuntes pretenden crear indicadores alternativos que permitan a la focalización encontrar salidas a las problemáticas antes mencionadas, bajo las siguientes premisas:

- La educación juega un papel central en la calidad de la información obtenida a través de un censo o una encuesta, sin embargo los pobres carecen de ella; por lo tanto seria de vital importancia establecer formas de medición alternas, que midan la pobreza previniendo esta limitante.
- Ante la carencia de educación como capacidad seria conveniente preguntarnos: ¿en qué medida el pobre llega a ser consciente de sus necesidades?
- Aquí se abre otra entrada teórica, puesto que la conciencia se adquiere a través de la experiencia, es decir, se forma un conocimiento sin requerir necesariamente de una formación educativa.
- Dichas conciencias se convierten hasta cierto punto, en elementos sustitutivos y precedentes a la educación, y por lo tanto sería importante tenerlas como parte de una medición.

[*] Julio Boltvinik: "La medición de la pobreza en América Latina", op. cit., p. 423.
[†] Trejo, Guillermo y Claudio Jones (coords.), Op. Cit., p.88.

- Si bien es cierto estos indicadores no mostrarían una gran incidencia sobre el error de Tipo I que señala Díaz Cayeros, al menos permitiría mejorar la calidad de la información, puesto que los pobres si podrían comprender las preguntas de una encuesta o un censo.

Estos indicadores serian los siguientes: Conciencia de Procreación, Conciencia de Celebración y Conciencia de Solidaridad.

4.1 *CONCIENCIA DE PROCREACIÓN: UNA LUZ PARA LA PLANIFICACIÓN FAMILIAR*

Capacidades básicas en las que incide: Salud Nutrición y Educación.

Explicación. La medición de la natalidad resulta indispensable para conocer la magnitud de la pobreza. A partir de ahí se han vislumbrado realidades que muestran una incidencia proporcional entre índice de natalidad y pobreza. Sin embargo, este indicador de la natalidad no ha llegado a la conciencia de procreación. La única premisa comprobada que podría ser equiparable seria la siguiente: *las mujeres educadas tienen menos hijos.*[*]

Quedarnos ahí resulta caer en el mismo juego de la pobreza y el ingreso, ya analizado anteriormente. Es decir, simplemente asimilamos que la pobreza es un efecto del ingreso cuando en realidad sucede lo contrario. Lo mismo ocurre con la natalidad y la pobreza; asimilamos que la pobreza aumenta en una familia al tener una mayor cantidad de hijos, pues el ingreso ha de ser repartido entre un numero mayor de personas, y no hemos tomado en cuenta a la falta de capacidades como una causa determinante para el crecimiento desmesurado de la tasa de natalidad.

Incidencia en las Capacidades Básicas

Puesto que las mujeres que procrean muchos hijos sin contar con las atenciones necesarias de cuidados en el embarazo perjudican considerablemente la calidad de su vida. Las mujeres pueden llegar a reconocer estos daños por experiencias de otras mujeres, es decir llegan a ser conscientes del problema que les puede ocasionar tener muchos hijos. Por lo tanto, antes que la Educación, las mujeres han formado una conciencia que les permitirá al menos distinguir lo que

[*] Alberto Diaz Cayeros en "Las Políticas Sociales en Mexico del Fin de Milenio" Rolando Cordera y Alicia Citarde. Editorial UNAM México. P.p. 37-55

le ocasiona y lo que no le ocasiona un daño a su salud el procrear demasiados hijos. Aunque si bien es cierto, tener una conciencia de este problema no llega a formar una capacidad de elección o de autodeterminación. Sin embargo, resultaría muy útil considerar esta conciencia como un elemento sustitutivo o precedente de la educación.

La educación como capacidad forma conciencias, la conciencia de procreación no seria creada a través de ella, sino más bien moldeada y consolidada junto a la autodeterminación. Por eso resulta conveniente incluir este indicador alternativo.

Preguntas aplicadas por el método directo a través del Programa Oportunidades que puedan tener una cercanía a esta conciencia

a) ¿Conoce o ha oído hablar de algún método para no embarazarse o tener hijos? Inscrita en la ENCELURB Socioeconómico Urbana 2003.

b) Si pudiera regresar a la época en la cual no tenía hijos, y pudiera escoger el número de hijos por tener en toda su vida ¿cuantos tendría? Inscrita en la ENCEL Socioeconómico Rural 2003.

Pregunta que se propone en este trabajo para esta conciencia

a) ¿Reconoce usted el daño que le ocasiona a su salud tener más de dos hijos?

b) Usted tiene hijos porque:

1. Esa es la voluntad de Dios
2. Así lo decide mi pareja o mi marido
3. Se que les voy a dar una buena vida
4. Así lo decido junto con mi pareja o mi marido

Importancia del Indicador

El 91.32% de los entrevistados en la ENCELURB 2003 aseguraron conocer un método anticonceptivo. Sin embargo, solo el 0.15% contestó haberlo utilizado un preservativo en su ultima relación sexual. Esto habla de una enorme falta de educación sexual por parte de los pobres. En cuanto a la pregunta de ENCEL solo el 4.69% de los entrevistados supo dar una respuesta concreta de ¿Cuántos hijos tendrían? En tanto que el 95.31% restante No contestó. Esto podría deberse principalmente a que la respuesta proviene mas de un deseo que de un razonamiento. Al contrario, las preguntas que se plantean para conformar este

indicador indirecto se encuentran en función de esperar una respuesta basada en la vida cotidiana.

4.2 CONCIENCIA DE CELEBRACIÓN: UN ACERCAMIENTO A LA IDENTIDAD

Capacidades básicas en las que incide: Educación y Vivienda.

Explicación. Antes de contar con una capacidad de autodeterminación, el individuo necesita saber quien es, para identificar lo que necesita y a partir de éste momento, procede a elegir. La conciencia de celebración se presenta como una cuestión indirecta a la elección, pero es innegable que señala un punto de partida. ¿A que se debe este planteamiento?

La celebración individual o colectiva señala directamente una cuestión de identidad. Por ejemplo, la celebración de una comunidad revela su fastuosidad pero también sus carencias, estas son perceptibles ante los ojos de los participantes ya que comienzan a reconocer sus necesidades a la espera de resolverlas en la siguiente celebración. Por lo tanto han formado una conciencia a seguir celebrando pero esperando mejores condiciones. Se puede debatir esta afirmación si suponemos que la celebración y la fastuosidad pueden ser por un solo día mientras los siguientes días del año impliquen carencias y por lo tanto la pobreza persista. Pero incluso en esta situación se llega a generar una capacidad de elegir el ahorro para poder tener un festejo.

En tanto, la celebración individual no puede ser otra que el reconocimiento de una fecha importante; si se reconoce la fecha de nacimiento al menos se conoce la edad, y una serie de metas por cumplir, aunque estas no sean las más adecuadas.

Incidencia en las Capacidades Básicas

Este tipo de conciencia se deberá tomar como un elemento sustitutivo o precedente que ayuda a desarrollar rasgos esenciales de la identidad en la comunidad en general y en concreto en la vivienda que habita, puesto que el individuo llega a reconocer donde vive, y en consecuencia distinguir si ese es un lugar apto o no apto para festejar no sólo las celebraciones comunitarias, sino las celebraciones privadas que van tejiendo el vínculo que se forma entre él mismo y su comunidad.

Preguntas aplicadas por el método directo a través del Programa Oportunidades que puedan tener una cercanía a esta conciencia

a) ¿Cuántos años cumplidos tiene usted? (años cumplidos). Inscrita en las encuestas ENCELURB y ENCEL 2003.

Preguntas que se propone en este trabajo para esta conciencia

a) ¿Festeja usted el día de su cumpleaños?

a.1) ¿Cómo lo festeja?

a.2) ¿Por qué no lo festeja?

b) ¿Participa usted en la fiesta que se celebra en su comunidad?

Importancia del Indicador

En la ENCEL 2003, el 99.4% de los entrevistados asegura conocer su fecha de nacimiento, situación similar ocurre en ENCELURB 2003. Sin embargo, solo queda como un indicador sociodemográfico para identificar un rango de edades. No persigue ni por un momento el objetivo de este indicador que es la autodeterminación. Las preguntas que se plantean en este trabajo si ofrecen esta cualidad.

4.3 Conciencia de Solidaridad: hacia una capacidad de coexistencia comunitaria

Capacidades básicas en las que incide: Educación y la Vivienda.

Explicación

Esta conciencia contiene rasgos del anterior indicador alternativo, sin embargo navega en otro sentido. Muchos autores sostienen la necesidad de una identidad colectiva en un grupo a partir de la solidaridad desarrollando comportamientos altruistas y de formación de capital social para emprender una mayor competitividad.

Por lo tanto, los grupos sociales que son capaces de generar solidaridad son más aptos de formar parte en el proceso de las políticas públicas, además de desarrollar una participación política activa a través de la formación de una ciudadanía democrática.

La participación comunitaria ya forma parte de las encuestas de Oportunidades; de hecho en la ENCELURB 2003, se dedica todo una sección a este tema. Sin embargo, el indicador que nosotros proponemos parte de una medición individual, para poder visualizar el papel que juega el individuo dentro del

grupo y la afinidad que siente dentro de el, así como la frecuencia de su participación colectiva.

Incidencia en las Capacidades Básicas

La solidaridad debe ser vista en una comunidad como un elemento central para satisfacer sus necesidades. A partir de aquí resulta importante conocer qué grupos sociales lo hacen y quienes no. Esto con la finalidad de diferenciar entre quiénes ven a la política social como un elemento adicional (grupos con conciencia de solidaridad) y quienes lo ven como una solución única e inmediata (grupos dependientes y sin capacidad de solidaridad).

Preguntas aplicadas por el método directo a través del Programa Oportunidades que puedan tener una cercanía a esta conciencia

a) ¿Alguna persona que vive aquí participó o no en: Cooperativa o asociación productiva?

b) ¿Alguna persona que vive aquí participó o no en: Cooperativa, caja u organización de crédito, incluyendo tandas o rifas?

c) ¿Alguna persona que vive aquí participó o no en: Organización o asociación vecinal para la limpieza o el cuidado de la colonia? (Todas en la ENCELURB y en la ENCEL 2003).

Preguntas que se propone en este trabajo para esta conciencia

a) Usted participa con otras personas sean de su familia o no para:

1. Únicamente cumplir con su trabajo
2. Cuando sucede una celebración muy importante
3. Cuando sucede algo muy malo en la comunidad donde vive
4. Siempre que sea para mejorar las condiciones de la comunidad donde vive

Importancia del Indicador

El hecho de sentirse parte de una comunidad o de conocer que de manera latente podrá activar los mecanismos que le permitan integrarse de manera eficiente en la comunidad le otorga al individuo una mayor ventaja sobre los que se encuentran aislados aún, viviendo en la misma comunidad. La importancia que éste indicador reviste se encuentra sustentado en la posibilidad de integrar programas y acciones que de manera aislada en una comunidad es imposible de llevar a cabo, todo ello con la finalidad de allegarse el mayor número de satisfactores para él, su familia y su propia comunidad.

CONSIDERACIONES FINALES

- Es innegable el importante avance que han presentado las ciencias económicas-sociales en la creación de mecanismos de medición de la pobreza. La combinación de los métodos de Ingresos y de Satisfacción de Necesidades Básicas, se perfila como una opción viable en la cuantificación del fenómeno. Uno a otro complementan sus características, sin embargo aun persisten limitaciones que les impiden obtener un mejor nivel de eficiencia.
- Aunque este no es el objeto de estudio, seria conveniente establecer que toda implementación de una política social depende de su viabilidad política y los criterios de medición no son ajenos a esta situación. Por lo tanto el sesgo de información y la manipulación de resultados no se han podido dejarse de lado.
- Este estudio pretende describir la evolución de los métodos de medición. Por lo tanto solo se ha resaltado la obtención de indicadores alternativos, más no la calidad de los resultados.
- La complejidad de la pobreza implica perseguir un sinfín de objetivos. El estudio de las conciencias se sostiene en lo siguiente: ahora, no solo se trata de saber quien es pobre, sino de conocer en mayor medida quien no cuenta con las capacidades básicas (educación, salud, nutrición y vivienda) y quienes, aun sin tenerlas, pueden ser mas aptos de acceder a ellas. Las *conciencias* que aquí se sugieren tiene como finalidad formar capacidades en los individuos.
- La educación incide directamente sobre la *autodeterminación*, las conciencias no. Sin embargo, estas permean las capacidades básicas. Allí radica su importancia.
- La virtud que a primera instancia presentan los indicadores alternativos es su flexibilidad para ubicarse y mostrar una incidencia entre las diferentes capacidades básicas. Es decir, no se encuentran sujetos a la norma de una sola capacidad.

BIBLIOGRAFIA

AMARTYA K. SEN : *"Sobre conceptos y medidas de pobreza"*, en Comercio

Exterior, Bancomext, vol. 42, no. 4, abril 1992, pp. 317 y 318.

CORDERA ROLANDO Y CITARDE ALICIA (Coords). *"Las Políticas Sociales de México Del Fin del Milenio"* Editorial UNAM

Revistas

TREJO, GUILLERMO Y CLAUDIO JONES (coords**.). "***Contra la Pobreza. Por una estrategia de política social".* México: Cal y Arena, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., 1993.

Paginas Web

https://evaloportunidades.insp.mx/es/selecciona_encuesta.php

MOVIMIENTOS SOCIALES Y NUEVAS IDENTIDADES RURALES

René Rojas González

Entender los movimientos sociales y las nuevas identidades rurales implica, evidentemente, una revisión histórica, es decir, una parte descriptiva de los antecedentes de los fenómenos en cuestión. Sin embargo, esta tarea solamente lleva a la formación de una de las dos variables de la base para el entendimiento de estos objetos. La variable faltante que dota de complementariedad, es la teoría.

Para efectos de este trabajo, el comienzo formal estará comprendido por la teoría, dado que después de que ésta sea estudiada, concederá buen punto de partida para el desarrollo de la revisión histórica, y finalmente, desembocar en la situación sociopolítica reciente y la problemática actual.

TEORÍA

Aunque aparentemente entendible, el concepto de movimientos sociales posee diversas formas de interpretación según los autores inmersos en la materia; no obstante, se resalta su coincidencia cuando se refieren al concepto como "acciones colectivas que buscan modificar o mantener los sistemas sociales establecidos"[*]. Sólo se habla de movimientos "cuando explícitamente los actores buscan transformar o defender alguna condición institucional o social y realizan acciones públicas, por definición políticas, para lograr sus metas"[†].

A pesar de haber aclarado este punto que establece una definición común, será necesario revisar una teoría en particular que permita comprender el origen de los movimientos sociales. Para tal caso, resultan de gran utilidad dos autores herederos de la tradición estructural-funcionalista, ya que mantienen cercanía con la problemática social latinoamericana.

[*] Cisneros Sosa, Armando, "Crítica de los movimientos sociales. Debate sobre la modernidad, la democracia y la igualdad social", Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, p. 8.
[†] Ídem.

Por un lado, Eisenstadt sostiene que “la modernización constituirá un gran “centro” decisorio e integrador, por encima de las características locales. Sin embargo, la fuerza de la “periferia” de identidades será de tal magnitud que podrá resistir y fijar el rumbo que seguirá en cada región y país el imperio de la modernidad”*. Para Eisenstadt, este proceso integrador origina un conflicto entre el centro y la periferia, lo que conlleva al surgimiento de los movimientos sociales.

Por otro lado, Germani postula que “el sistema –social-. . . está formado por estructuras empíricamente registrables y dinámicas. El equilibrio que alcanzan es, sin embargo, efímero, por lo que haciendo uso de la historia las estructuras quedan sujetas a cambios permanentes. Estos cambios, que en términos funcionalistas son definidos como el paso de la era tradicional a la era moderna, van a ser el detonador general de los movimientos sociales”†.

Ambos autores, aunque presentan diferentes elementos para concretar sus teorías, reflejan una gran convergencia al definir el concepto de modernidad como factor de cambio en el sistema social‡.

Ahora habrá que demostrar si en realidad ha sido el sistema social de determinada época o la modernización como factor de perfeccionamiento de determinado sistema social, los causantes de los movimientos sociales. Ésta es tarea que le compete a la Historia.

Antes de comenzar el siguiente apartado, es necesario aclarar que en este trabajo se ha privilegiado a los movimientos indígenas. La razón es, en concordancia con el tema que nos atañe, por un lado, que sus características permiten clasificarlos dentro de los movimientos sociales, y por otro, que aunque no totalmente, buena parte de la identidad rural es identidad indígena.

HISTORIA

Las sociedades prehispánicas que habitaban Mesoamérica y Aridoamérica se desarrollaron dentro de sistemas políticos, económicos, sociales y culturales,

---

* *Ibíd.*, p. 100.
† *Ibíd.*, p. 120.
‡ Cabe aclarar que estos autores no se contraponen al concepto de modernidad: mientras Eisenstadt habla de la posibilidad de incorporación de las identidades a la modernización, Germani sugiere el equilibrio entre la modernización integradora y las movilizaciones sociales.

que se diversificaban según las características particulares de cada una de éstas; ejemplo de esto son, las prácticas comunales, la religión politeísta o el desarrollo avanzado en diferentes ciencias; elementos que impulsaban, paralelamente, tanto el progreso de estas culturas como su propia estabilidad social.

A la llegada de los españoles a las áreas mencionadas, comienza un proceso de colonización sobre la población originaria, implantando un nuevo y único sistema social que no daba cabida a las formas organizacionales indígenas. Esta situación provocó la gestación de inconformidades indígenas frente al nuevo modelo de organización social que regía a la entonces Nueva España y que favorecía únicamente a la élite española.

Existieron diversas manifestaciones de estos desacuerdos, y sus razones se hacían acompañar de formas específicas: la demanda de reparación de daños causaba motines; la resistencia a o la liberación de la colonización y el restablecimiento del sistema organizacional indígena originaba rebeliones organizadas; y la demanda de inserción social buscaba la incorporación a movimientos de alcance nacional.

Frenar el descontento indígena, manifestado en los motines y las rebeliones organizadas, llevó a las autoridades españolas al uso de técnicas de represión y negociación, con resultados favorables para la élite en el poder.

Por otro lado, la incorporación a movimientos de alcance nacional, aunque encontró un espacio de representación, significó la subordinación al propósito principal de este tipo de movimientos: la conformación de un Estado nacional. De esta forma, las demandas indígenas tuvieron un impacto en tanto pertenecían a un proyecto de pretensiones mayores, a la vez que perdían su esencia nativa.

La realidad de este acontecimiento fue la capitalización de la fuerza indígena por parte de los movimientos, así como la inclusión a medias o nula de las demandas indígenas que éstos realizasen una vez instalados en el poder.

Este fue el caso en coyunturas de tal trascendencia en la historia mexicana como la Independencia de 1810, donde la élite criolla veló por sus intereses agrarios, desentendiéndose de las comunidades; o la Revolución de 1910, donde, a razón de la estructura corporativa del gobierno revolucionario,

la reforma agraria concedió tierras a cambio del control sobre las mismas comunidades.

El periodo postrevolucionario, caracterizado por la repartición de tierras y una mayor participación política, marcó cierta pasividad indígena en tanto se abrieron espacios políticos de representación y no se manifestaron rebeliones organizadas. Pero la época siguió reflejando el malestar de este sector. En materia agraria, las inadecuadas distribuciones de tierra suscitaron conflictos entre comunidades; y en el terreno sociopolítico, aunque los nuevos espacios de participación fueron aprovechados por el sector campesino, el cual, por su naturaleza, incluyó a los propios indígenas como representantes, la mayoría de las veces, fueron asignadas personas de origen distinto al indígena, creando problemas de representación étnica; asimismo, persistieron los motines con el objetivo de negociar cuestiones de índole comunal ante el gobierno, y sus acciones se relacionaron con el secuestro de funcionarios públicos, la captura temporal de bienes y maquinaria o el cierre de caminos[*] -algunas de ellas, por cierto, presentes en la actualidad-.

En resumen, la colonización dio paso a un cambio de sistema social para las sociedades indígenas, excluyendo sus propios sistemas sociales; la Independencia se centró en la conformación de un auténtico Estado moderno, y la Revolución pugnó por el perfeccionamiento de ese Estado moderno, ambas, en mayor o menor medida, desentendidas de la dinámica indígena.

Hecha esta revisión, y con base en las teorías sociales anteriormente mencionadas donde se explica los impulsos sociales que los cambios de sistema social o en el sistema social –en concordancia con la perspectiva de modernidad de Eisenstadt y Germani- han generado, se puede concluir con certeza que los diferentes periodos de la historia mexicana, han motivado la creación de movimientos sociales de carácter indígena.

SITUACIÓN SOCIOPOLÍTICA RECIENTE

Desde la década de los setenta, las imperfecciones del Estado moderno mexicano se reflejaron en las presiones que el sector indígena anunciaba, a

[*] Warman, Arturo, "Los indios mexicanos en el umbral del milenio", Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 262.

razón de una política indigenista insuficiente. Esta situación llevó al Estado corporativista mexicano, de aquella década, a optar por abrir espacios mediante el apoyo a la creación de organizaciones indígenas afines a él mismo.

En 1973, surge el Movimiento Nacional Indígena (MNI), integrado por profesores bilingües, los cuales fungieron como supuestos representantes de sus comunidades. En realidad, sólo se dedicaron a legitimar las políticas indigenistas del Estado.

En 1975, nace el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), compuesto por Consejos Supremos corporativistas. Nuevamente, el Estado erró en otorgar a este Consejo la representatividad indígena que no le correspondía.

En 1977, es creada la Asociación Nacional de Profesionistas Indígenas Bilingües A.C. (ANPIBAC), apoyada por el gobierno como medida integracionista de lo indígena mediante su aculturación. Aunque el propósito original de esta organización fue establecer demandas ante la Secretaría de Educación Pública (SEP), éstas se fueron caracterizando por su naturaleza política y agraria, provocando la división de la asociación.

Como se puede evidenciar, estas tres experiencias son un claro ejemplo de cómo el movimiento indígena fue restringido a desarrollarse dentro de las estructuras institucionales del Estado. En realidad, sólo se trató de iniciativas gubernamentales que buscaron su legitimación a través de organizaciones “representativas” de los indígenas.

Posteriormente, el movimiento indígena decidió actuar con independencia del gobierno, sin embargo, careció de originalidad étnica. Ahora se mezclaba con movimientos campesinos –con los que existe una empatía natural- pugnando por demandas relacionadas con tierra, recursos naturales, elección de autoridades propias, y cese a la represión; asimismo, constituía organizaciones indígenas con estructuras jerarquizadas que postulaban proyectos productivos –de carácter económico, más que político o étnico-.

Un nuevo matiz caracterizó al movimiento indígena en 1988, cuando el Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI) colocó en el terreno de las demandas indígenas la cuestión de la autonomía –retomado del modelo nicaragüense-. Es, a partir de la influencia de esta organización, que el

movimiento indígena presenta, verdaderamente, un discurso étnico, marcando su distancia respecto de los movimientos campesinos.

Para 1992, el panorama político se presenta, aparentemente, favorable para los movimientos indígenas. Aparece una reforma constitucional al artículo cuarto de la Constitución, el cual, en su primer párrafo, reza: "La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley"[*]. No obstante, en aquel sexenio, la reforma constitucional de carácter agrario al artículo 27, la nueva estrategia económica con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la reforma religiosa, y en cierta medida, la política, perjudicaron al artículo cuarto; aunado a esto, "no se avanzó en la elaboración de la legislación reglamentaria derivada de la reforma constitucional en materia indígena"[†].

En otras palabras, las últimas reformas que pretendieron el perfeccionamiento del Estado moderno mexicano, no contemplaron la pluralidad de la población. Es así como el sector indígena terminó, legislativamente, a la zaga.

En 1994, el surgimiento de un fuerte movimiento social responde a la modernidad de ese Estado. Desde luego, nos referimos al levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas.

La coincidencia de dos versiones aclara la cuestión sobre la naturaleza de este movimiento social. Por un lado, Arturo Warman menciona que "el EZLN no apareció como una rebelión indígena, aunque lo era la mayoría de sus integrantes, sino como un extemporáneo foco guerrillero de una guerra prolongada para la toma del poder nacional y la instauración de un régimen socialista. La calidad indígena se mencionó, pero no se reclamó como causa de la movilización ni se formularon demandas o promesas específicas para los

[*] Singer Sochet, Martha, "Movimiento indígena en México. Representación, poderes y políticas", Gernika, México, 2005, p. 37.
[†] Warman, Arturo, "Los indios mexicanos…", *op. cit.*, p. 270.

indios”[*]. Por otro lado, Francisco López Bárcenas expresa que “en el inicio los rebeldes no hicieron mención explícita a demandas indígenas”[†] -contrario a lo que en la generalidad pudiera pensarse-; más bien, en un principio, las demandas del EZLN se centraron en “trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz”[‡] –las cuales, no son particulares del sector social indígena-.

Aunque inicialmente el EZLN no se caracterizó por la defensa de la demanda indígena, los actores y hechos que se presentaron, posteriores a su levantamiento, se encargaron de definirlo como movimiento de esta naturaleza. Ejemplo de esto es, que los pueblos indígenas fueron uno de los primeros sectores sociales que se sumaron a la causa del EZLN; las organizaciones indígenas encontraron un espacio ideal de acción ante la coyuntura que representó el EZLN; y las demandas que se plasmarían en los Acuerdos de San Andrés.

El papel que estas organizaciones desempeñaron, aunque conservando nexos con el ejército zapatista, permite alejar el carácter de exclusividad que se le ha querido adjudicar al EZLN dentro del movimiento indígena. Por ello, resulta conveniente hacer una breve revisión, al menos, de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) y del Congreso Nacional Indígena (CNI), que han sido los más representativos.

La creación de la ANIPA se remonta a la Convención Nacional Democrática (CND), organizada por el EZLN, y a la cual, asistieron el FIPI y la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC). Éstas, al no encontrar la resonancia deseada a su propuesta en aquel espacio, organizaron la Convención Nacional Indígena (CNI), la cual hizo posible que la propuesta de estas organizaciones se convirtiera en el punto de integración de la demanda indígena: el régimen de autonomía regional[§]. En la búsqueda del reconocimiento de esta demanda en la Constitución mexicana, nació, en 1995,

---

[*] *Ibíd*., pp. 270, 271.
[†] López Bárcenas, Francisco, “Rostros y caminos de los movimientos indígenas en México”, en Escárzaga, Fabiola, Gutiérrez, Raquel (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, Gobierno del Distrito Federal/Casa Juan Pablos/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Jornadas latinoamericanas, México, 2005, p. 175.
[‡] *Ibíd*., pp. 175, 176.
[§] Aunque las diferentes organizaciones aceptaron estar de acuerdo con la demanda de autonomía regional, en el proceso quedaron latentes las demandas de autonomía comunal y municipal.

la ANIPA, la cual fue una iniciativa que partió de organizaciones indígenas a favor de la propuesta y legisladores indígenas.

A la creación del CNI en 1996, antecedió una serie de desencuentros entre la ANIPA y el EZLN. Por una parte, la propuesta de autonomía regional que la ANIPA venía trabajando no encontró respaldo en otras organizaciones indígenas, las cuales acabaron por pugnar por sus formas de autonomía -de carácter comunal o municipal-; las organizaciones asistentes a los dos Foros Nacionales Indígenas de 1996 expresaron mayor simpatía por los Acuerdos de San Andrés, suscritos entre el EZLN y el gobierno federal, que por la propuesta autonómica de la ANIPA; además, la ANIPA consideró como una traición al movimiento indígena la postura del EZLN, en el marco de los Acuerdos de San Andrés, sobre el ejercicio de la autonomía indígena "en los ámbitos que los pueblos indígenas la hicieran valer"[*]. Por otra parte, el EZLN comenzó a interactuar con las organizaciones de proyectos autonómicos comunales o municipales que habían divergido de la ANIPA; además, se percató de que la misma ANIPA participaba con él, a la vez que lo hacía con el gobierno federal para beneficio de los proyectos de esta última organización, suscitando un ambiente de desconfianza[†]. Finalmente, los dos Foros Nacionales Indígenas de 1996 dieron paso al nacimiento del CNI, el cual retomó de éstos los acuerdos suscritos de San Andrés, y dejó a un lado la propuesta de autonomía regional.

Posteriormente, la ANIPA, que no había dejado de luchar por los Acuerdos de San Andrés, decidió apoyar el proceso electoral del año 2000 a diferencia del CNI. A partir del triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones presidenciales, se mantuvo en estrecha colaboración con el nuevo gobierno, lo cual le valió puestos políticos, sin resultados satisfactorios en cuanto a demandas indígenas. En el 2001, abandonó los Acuerdos de San Andrés y reivindicó nuevamente su lucha por la autonomía regional.

Por su parte, el CNI acompañó en el 2001 al EZLN a la Marcha de la Dignidad Indígena –también conocida como del Color de la Tierra-, con la demanda indígena de reconocimiento de carácter constitucional. Terminada la marcha, el silencio del movimiento indígena da cabida a una reforma

[*] López Bárcenas, Francisco, "Rostros y caminos…", *op. cit.*, p. 179.
[†] Un último desacuerdo fue que, una vez constituido el CNI, la ANIPA sugirió para éste una organización vertical, mientras que otras organizaciones decidieron una organización en red.

constitucional que no contempla los Acuerdos de San Andrés. La asimetría en los tiempos de reacción por parte del movimiento, en contra de la reforma, reflejó su desorganización.

En resumen, a partir de la irrupción del EZLN en el escenario sociopolítico mexicano en 1994, el movimiento indígena comienza su unificación y se consolida. Posteriormente, las posturas distintas entre las principales organizaciones frente a la problemática indígena, así como la franca oposición gubernamental hacia el propio movimiento indígena, lo dividieron, provocando que estas organizaciones establecieran líneas de acción opuestas.

De esta forma, la ANIPA ha seguido apostando a la participación dentro de la estructura institucional del gobierno, criticando lo que termina por apoyar. Mientras tanto, el CNI ha provocado la dispersión de sus organizaciones, al mostrarse incapaz para respaldar la resistencia de éstas; y continúa subordinado al EZLN, cuando debería presentarse como una fuerza independiente a la vez que complementaria del movimiento indígena.

LAS NEGOCIACIONES GOBIERNO FEDERAL-EZLN.

A la par de los acontecimientos anteriores, se fueron desarrollando los diálogos del EZLN con el gobierno federal, teniendo como base de interlocución a la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa).

En ese momento, la lucha del EZLN se concentraba en la inclusión de derechos indígenas en la Constitución, y en esa temática, suscribió, en acuerdo con el gobierno federal, los Acuerdos de San Andrés, logrando negociar los siguientes puntos:

a) El reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución, y su derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía.
b) La ampliación de la participación y representación políticas. El reconocimiento de sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales, como derechos colectivos.

c) La garantía de acceso pleno a la justicia. El acceso a la jurisdicción del Estado. El reconocimiento de sus sistemas normativos. El respeto a la diferencia.
d) La promoción de las manifestaciones culturales de los pueblos indios.
e) La promoción de su educación y capacitación, respetando y aprovechando sus saberes tradicionales.
f) El impulso a la producción y empleo. La protección a los indígenas migrantes[*].

Posteriormente, a la Cocopa le correspondió la elaboración del documento formal, el cual llevó por nombre Iniciativa de Ley Cocopa – también conocida como Ley Cocopa-.

El documento fue objeto de una serie de observaciones por parte del gobierno federal, en las cuales, el EZLN no estuvo de acuerdo. Para 1998, el primero hizo de aquellas observaciones una iniciativa propia y la envió al Senado, mientras el EZLN pugnaba por la aprobación de la Ley Cocopa de manera integral. Al final, la iniciativa gubernamental, junto con otras en materia de reconocimiento indígena, no lograron su aprobación a causa de las elecciones de 1997 y su consecuente cambio en el número de diputados asignados a los partidos –lo que implica nuevas negociaciones dentro de la Cámara-, y de su contenido poco relacionado con el tema de fondo.

En el 2001, bajo el gobierno de Vicente Fox, se reimpulsa el proceso de negociación, y esta vez, el Presidente de la República envía la Iniciativa de Ley Cocopa al Congreso. No obstante, éste último aprobó una reforma constitucional –también conocida como Ley Indígena- distanciada de los Acuerdos de San Andrés, la cual presentó múltiples críticas en materia de los derechos demandados: reiteraciones innecesarias a principios constitucionales, la representación política es colocada en un artículo de vigencia temporal y con la posibilidad de ser aplicable o no, el apartado B presenta programas de asistencia social, así como la falta de una legislación reglamentaria[†] –que remite, indiscutiblemente, al caso de la reforma constitucional de 1992-.

El tajante rechazo del EZLN a la Ley Indígena se conoció mediante un comunicado:

---

[*] Singer Sochet, Martha, "Movimiento indígena en México…", *op. cit.*, pp. 40, 41.
[†] *Ibíd.*, pp. 73, 74.

Primero.- La reforma constitucional aprobada en el Congreso de la Unión no responde en absoluto a las demandas de los pueblos indios de México, del Congreso Nacional Indígena, del EZLN, ni de la sociedad civil nacional e internacional que se movilizó en fechas recientes.

Segundo.- Dicha reforma traiciona los acuerdos de San Andrés en lo general y, en lo particular, la llamada "Iniciativa de Ley de la Cocopa" en los puntos sustanciales: autonomía y libre determinación, los pueblos indios como sujetos de derecho público, tierras y territorios, uso y disfrute de los recursos naturales, elección de autoridades municipales y derecho de asociación regional, entre otros.

Tercero.- La reforma no hace sino impedir el ejercicio de los derechos indígenas, y representa una grave ofensa a los pueblos indios, a la sociedad civil nacional e internacional, y a la opinión pública, pues desprecia la movilización y el consenso sin precedentes que la lucha indígena alcanzó en estos tiempos.

Cuarto.- El señor Fox saludó la actual reforma a sabiendas que no es ni lejanamente parecida a la que presentó como propia. De esta manera se demuestra que Fox sólo simuló hacer suya la "Iniciativa de la Cocopa" mientras negociaba con los sectores duros del Congreso una reforma que no reconoce los derechos indígenas.

Quinto.- Con esta reforma, los legisladores federales y el gobierno foxista cierran la puerta del diálogo y la paz, pues evitan resolver unas de las causas que originaron el alzamiento zapatista; dan razón de ser a los diferentes grupos armados en México al invalidar un proceso de diálogo y negociación; eluden el compromiso histórico de saldar una cuenta que México arrastra en sus casi doscientos años de vida soberana e independiente; y pretende fraccionar al movimiento indígena nacional al ceder a los Congresos estatales una obligación del Legislativo federal.

Sexto.- El EZLN formalmente desconoce esta reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas. No retoma el espíritu de los Acuerdos de San Andrés, no respeta la "Iniciativa de Ley de la Cocopa", ignora por completa la demanda nacional internacional de reconocimiento de los derechos y la cultura indígenas, sabotea el incipiente proceso de acercamiento entre el

gobierno federal y el EZLN, traiciona las esperanzas de una solución negociada de la guerra en Chiapas, y revela el divorcio total de la clase política respecto de las demandas populares.

Séptimo.- En consecuencia, el EZLN comunica lo siguiente:

a) Que ha indicado al arquitecto Fernando Yánez Muñoz que suspenda totalmente su trabajo de correo entre el EZLN y el Ejecutivo Federal. No habrá más contacto entre el gobierno de Fox y el EZLN.
b) Que el EZLN no retomará el camino del diálogo con el gobierno federal hasta que sean reconocidos constitucionalmente los derechos y la cultura indígenas de acuerdo a la llamada "Iniciativa de Ley de la Cocopa"*.

Es cierto que, aunque en comparación con la reforma constitucional de 1992, la de 2001 podría ser calificada como un avance, pareciera que ésta última fue un acto deliberado de élite política para no otorgar privilegios a nuestras etnias. Éstos son los problemas de un Estado moderno, y mientras los siga habiendo, no dejarán de surgir movimientos sociales, que en este caso, serán de carácter indígena.

PROBLEMÁTICA ACTUAL

Un mayor entendimiento de los movimientos indígenas requiere de una mayor comprensión de los procesos internos de este sector social demandante.

Las sociedades indígenas están caracterizadas por el mandato colectivo, lo cual origina problemas a la hora de interactuar con ellas a la usanza de la democracia occidental. La toma de decisiones en estas sociedades se lleva a cabo por consenso, no por mayoría.

El discurso indigenista ha minimizado su carácter cultural, en aras de familiarizar las demandas que expone a otros sectores sociales: restitución de tierras, el acceso a bienes, mayor representación política en las instituciones estatales y la configuración de regiones autónomas†.

---

* *Ibíd.*, pp. 77, 78, 79.

† Bartolomé, Miguel Alberto, "Relaciones interétnicas y autonomías en México", en Escárzaga, Fabiola, Gutiérrez, Raquel (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, Gobierno del Distrito Federal/Casa Juan Pablos/Benemérita Universidad Autónoma de

Los movimientos indígenas pueden presentar una faceta ante lo externo, que contempla la defensa de la integridad nacional, y ante lo interno, que plantea una ciudadanía étnica basada en el concepto de autonomía –lo que implica reconocimiento étnico diferenciado, autogobierno y participación diferenciada en cuestiones nacionales; y diferente de lo que conlleva el separatismo-, la lucha por sus territorios, la defensa del conocimiento nacional y biodiversidad, la lucha por un desarrollo con rostro indígena y la defensa de la cultura[*].

En este contexto, la práctica de las autonomías se lleva a cabo en diferentes partes del país, sin necesidad de esperar el reconocimiento de los Acuerdos de San Andrés en la Constitución[†]. De aquí se concluye que, en tanto forma legítima de vida, le corresponde un reconocimiento constitucional.

Por otro lado, la situación del EZLN se ha tornado sumamente diferente. En el entendido de un diálogo inexistente entre las partes que suscribieron los acuerdos de 1996, se presentan dos formas de lucha: una que seguirá vigente, es decir, la exigencia del cumplimiento por parte del gobierno federal de los Acuerdos de San Andrés, y otra de reciente realización, que se refiere a una campaña de conciencia social basada en lucha indígena y socialismo –que fue conocida como La Otra Campaña-.

En esta tónica, sin embargo, existe una realidad muy bien expresada en un planteamiento de Arturo Warman: “el tema indígena vuelve a plantearse como el problema de los indios y no como el de la nación plural y democrática que debe asumir y resolver su diversidad”[‡].

CONSIDERACIONES FINALES

- La modernidad o el Estado moderno ha impulsado la conformación de movimientos indígenas.

Puebla/Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Jornadas latinoamericanas, México, 2005, p. 143.

[*] López Bárcenas, Francisco, “Rostros y caminos…”, *op. cit.*, p. 172.

[†] *Ibíd.*, pp. 184, 185.

[‡] Warman, Arturo, “Los indios mexicanos…”, *op. cit.*, p. 271.

- No es de extrañarse que los primeros movimientos sociales en México sean de carácter indígena, lo cual concede a este movimiento, junto con su larga duración y resistencia, una enorme importancia histórica.
-
- Seguimos en el esquema de un Estado moderno que ha postulado a su población como una sola nación. Los mecanismos de políticas públicas deben concentrarse en la heterogeneidad de sus pueblos.
- Las políticas públicas deben reconocer las autonomías y los sistemas comunales, que por su identidad indígena, son parte de la identidad rural.
- El indígena no debe ser objeto de asistencia social, sino verdadero sujeto de derecho.
- Constituye un error ver al indígena más como agente económico, es decir, como campesino, que como actor social, sujeto a derechos y obligaciones sociopolíticas, donde, además, se debe reparar en su condición étnica.
- El sector indígena ha sido "parchado" de políticas públicas con los programas de apoyo al campo -como Solidaridad, Progresa u Oportunidades-, pues sólo han ayudado a sobrevivir, mas no a progresar.
- Es claro que sin el cumplimiento de lo pactado por parte del gobierno federal en los Acuerdos de San Andrés, no hay políticas públicas. En otras palabras, sin el reconocimiento constitucional de estos acuerdos, el diálogo –base de las políticas públicas- habrá sido improductivo.
- La aprobación de leyes de reconocimiento indígena, implican una legislación reglamentaria, cuestión que se ha omitido tanto en la reforma constitucional de 1992 como en la de 2001.
- El movimiento indígena en México requiere de ciertas aclaraciones conceptuales: la demanda autonómica, sea ésta de carácter regional, comunal o municipal, no significa separatismo; además, obedece a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas.

- La Otra Campaña del EZLN fue una demostración de una expresión natural de un movimiento social, al anunciar, abiertamente, una alternativa al Estado moderno.

BIBLIOGRAFÍA

BARTOLOMÉ, MIGUEL ALBERTO, "Relaciones interétnicas y autonomías en México", en Escárzaga, Fabiola, Gutiérrez, Raquel (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, Gobierno del Distrito Federal/Casa Juan Pablos/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Jornadas latinoamericanas, México, 2005.

CISNEROS SOSA, ARMANDO, "Crítica de los movimientos sociales. Debate sobre la modernidad, la democracia y la igualdad social", Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.

LÓPEZ BÁRCENAS, FRANCISCO, "Rostros y caminos de los movimientos indígenas en México", en Escárzaga, Fabiola, Gutiérrez, Raquel (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, Gobierno del Distrito Federal/Casa Juan Pablos/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Jornadas latinoamericanas, México, 2005.

SINGER SOCHET, MARTHA, "Movimiento indígena en México. Representación, poderes y políticas", Gernika, México, 2005.

WARMAN, ARTURO, "Los indios mexicanos en el umbral del milenio", Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

"CENTRO DE DESARROLLO HUMANO Y PRODUCTIVIDAD, UNA ESTRATEGIA DE ACERCAMIENTO A LA COMUNIDAD TAMAULIPECA"

Jorge Zertuche Rodríguez*

INTRODUCCIÓN

El presente documento, contiene un bosquejo general del **Centro de Desarrollo Humano y Productividad** que viene a ser el área responsable de promover la extensión universitaria y acercar el conocimiento y los avances científicos y tecnológicos a los diversos sectores de la sociedad, para aplicarlos en la solución de sus problemas, así como potenciar sus habilidades y elevar su productividad.

Es importante señalar, que el Centro busca responder a los cambios registrados en el entorno y que están condicionando los escenarios de la educación, obligando a las Universidades a redimensionar su misión y su visión, por ello se percibe la necesidad de estrechar los lazos de **vinculación** con los diferentes sectores, a efecto de disponer de una Universidad socialmente responsable.

La globalización, las tecnologías de la información y de comunicación y el nuevo papel que juega el conocimiento en los procesos productivos, están provocando cambios profundos en el entorno, por ejemplo:

- **En el ámbito económico,** se percibe el surgimiento de nuevos patrones de producción, consumo y comercialización y además, el mundo, se ha convertido en un enorme mercado global.
- **En el ámbito social,** se observa un incremento de la brecha de las capacidades adquisitivas de la población en el planeta (los países ricos más ricos, los países pobres más pobres) y una desatención a los grupos socialmente vulnerables.

* Centro De Desarrollo Humano Y Productividad, Universidad Autonoma De Tamaulipas

- **En el ámbito político,** se advierte una mayor participación de la sociedad, en la toma de decisiones y en los procesos democráticos.
- **En el ámbito cultural,** se percibe la penetración de patrones socioculturales de las economías dominantes: valores, costumbres, hábitos alimenticios y tradiciones nacionales.
- **En el ámbito científico y tecnológico,** se observa el surgimiento de nuevas tecnologías y paradigmas emergentes y que tanto el conocimiento como las tecnologías de la información y la comunicación, se han convertido en un elemento clave para la producción y la innovación.

En su relación con el entorno, la Universidad ha transitado por la formación de profesionales, el servicio social, la extensión universitaria, la educación continua y más recientemente, los servicios de asesoría especializada.

Por otro lado, se observa que la extensión universitaria se ha orientado fundamentalmente a la difusión de la cultura, debido a la falta de una instancia que facilite y vigorice el acercamiento de la UAT, con los diversos sectores de la sociedad.

FUNDAMENTACIÓN

La creación del **Centro de Desarrollo Humano y Productividad**, como organismo de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, se enmarca dentro de la extensión universitaria y se le encomienda la responsabilidad de impulsar y conducir los esfuerzos que se realizan en este campo y además, sirve de puente y vincula a la Universidad con todos los sectores e instituciones a efecto de coadyuvar al desarrollo humano, así como mejorar la calidad y su productividad. Por lo cual es la instancia:

- Para potenciar las relaciones con el sector social, público y privado
- Para instaurar nuevas modalidades de colaboración y participación social
- Para establecer mecanismos innovadores que respondan a una sociedad que está en constantes cambios

- Para organizar y aplicar el conocimiento de manera responsable y comprometida con el desarrollo de Tamaulipas
- Para promover una nueva cultura de la extensión

El marco general que ubica la existencia del Centro en términos de políticas públicas, educativas y sociales queda sustentado en las siguientes bases:

- **El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo** (PNUD), en el informe de 2005, señala que la verdadera riqueza de una nación está en su gente y por lo mismo, es necesario pasar de la globalización de los mercados a la globalización de la sociedad, porque no sólo basta acumular utilidad, sino además, globalizar con: ética, equidad, seguridad humana, solidaridad, sostenibilidad y desarrollo humano.
- **El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006,** considera al desarrollo social y humano "como un proceso de cambio… tendiente a construir oportunidades de superación para amplios sectores de la población; incrementar la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida de los habitantes del país y de armonía con el medio ambiente."
- **El Programa Nacional de Educación 2001-2006**, señala que la educación superior será la palanca impulsora del desarrollo social y sustentable del país y promoverá el fortalecimiento de los mecanismos de vinculación de las instituciones de educación superior con el sector productivo y con la sociedad.

- Por su parte, **el Plan Estatal de Desarrollo de Tamaulipas 2005-2010,** hace referencia a la necesidad de crear políticas para el combate a la pobreza y la desigualdad; atención de grupos vulnerables; mejorar las condiciones de vida del medio rural; fortalecer la capacidad productiva de las actividades agropecuarias; a la equidad social y de género; al empleo creciente para el bienestar: a la sustentabilidad y a una **educación vinculada a las necesidades de Tamaulipas.**

- Por lo que respecta a la **Universidad Autónoma de Tamaulipas**, el **Estatuto Orgánico** señala que "Las funciones universitarias estarán

orientadas integralmente al servicio de la sociedad, con conciencia humanista, esfuerzo solidario**" (Art.3º);** Igualmente, menciona que la Universidad: "fomentará la interacción con los sectores social y productivo para la búsqueda de soluciones y alternativas que permitan el mejoramiento de la calidad de vida y el impulso a la productividad". **(Art.10,Fracción X)**

- **El Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2006-2010** de la UAT, señala "que para fortalecer su presencia en la sociedad la Universidad deberá reagrupar… la difusión cultural, la extensión universitaria y la vinculación. Así mismo, menciona la necesidad de implementar mecanismos que permitan incrementar organizadamente los programas de educación continua, tanto para dar atención a demandas específicas de los sectores sociales y productivos, como para el reciclamiento y actualización de los profesionales en servicio".

Objetivos del Centro

- **Promover políticas, programas y acciones** orientadas a impulsar el desarrollo humano en las diversas regiones, comunidades y sectores sociales, que forman parte de la sociedad tamaulipeca, a través de un amplio programa de educación continua, materiales de divulgación y otros apoyos de carácter institucional.
- **Coadyuvar al mejoramiento de la calidad y productividad** de los sectores productivos y de servicios, así como de las diversas entidades públicas de los tres órdenes de gobierno, a través de programas de **capacitación, entrenamiento y asesoría especializada**.
- **Contribuir al desarrollo y cumplimiento de las políticas de extensión** universitaria y compromisos contraídos con los diversos sectores de la sociedad, en el marco de su normatividad institucional y particularmente, en el Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2006-2010, de la Universidad.

MISIÓN

Contribuir al mejoramiento de los indicadores de desarrollo humano y productividad de los diversos sectores de la sociedad, con el propósito de que los tamaulipecos eleven su calidad de vida.

VISIÓN

Para el 2010, el **Centro de Desarrollo Humano y Productividad** se ha convertido en el instrumento más importante de la Universidad para vincularse y construir alianzas estratégicas con todos los sectores de la sociedad, y recibe un amplio **reconocimiento** de las dependencias públicas, privadas y sociales, por el esfuerzo que realiza para mejorar la calidad de vida de los tamaulipecos.

CARACTERÍSTICAS DEL CENTRO

- Es un organismo que sustenta la mayor parte de sus acciones en la **gestión, integración, concertación, cooperación y coordinación** de esfuerzos institucionales, en beneficio de los diversos sectores de la sociedad.
- Es una instancia que **facilita la vinculación** y promueve **alianzas estratégicas** de la Universidad con los sectores público, social y productivo.
- Es una entidad que **suma esfuerzos institucionales** con el propósito de mejorar la calidad de vida de la sociedad.
- Dispone de una estructura **ágil, flexible y horizontal** que le permite tener presencia en todo el estado y organizarse en función de sus necesidades.
- Para cumplir con su propósito se **apoyará** en la **infraestructura**, **recursos disponibles** y apoyos de las unidades académicas, facultades, institutos, centros y áreas de la administración central de la Universidad.

POBLACIÓN OBJETIVO

- Familia
- Grupos marginados, vulnerables o de alto riesgo
- Comunidades urbanas y rurales
- Municipios y regiones
- Sector agropecuario y forestal
- Sector empresarial
- Sector público
- Sector educativo

EL IMPACTO A LOGRAR SE DA A TRAVÉS DE:

1.- **La divulgación** (trípticos, folletos, manuales prácticos, carteles y medios).

2.- **La capacitación** (cursos, talleres y entrenamiento especializado).

3.- **La intervención comunitaria** (proyectos de intervención diseñados para atender problemática focalizada

4.- **La integración, coordinación y conducción** de esfuerzos institucionales.

Áreas de atención.

Para el logro de los objetivos se establecen 6 áreas de atención:

1) **Familia y Consumo**
2) **Ciudadanos del Futuro**
3) **Desarrollo Comunitario**
4) **Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales.**
5) **Empresas y Negocios**
6) **Desarrollo Regional**

FAMILIA Y CONSUMO.

Partiendo de que la familia constituye el núcleo de la sociedad y dentro de ella se genera la potenciación del ser humano, así mismo se inicia el proceso de socialización mediante el cual el individuo entra en contacto con su contexto, adoptando las normas, valores y actitudes que le permiten responder a las demandas del ambiente, se hace necesario fortalecer su estructura para darle solidez. En ésta área se ofrece información práctica para las familias, en relación a: crianza de niños, administración del dinero, alimentación y nutrición, medidas de seguridad, hogares y medio ambiente.

CIUDADANOS DEL FUTURO.

Bajo el liderazgo de un adulto, se reúnen niños y jóvenes con intereses comunes, en áreas urbanas y rurales para desarrollar proyectos ya definidos (o que ellos mismos crean). El grupo se estructura en Clubes y se reúnen para aprender y divertirse, explorando, haciendo eventos y viajes.

En esta área de atención, se prepara a los niños y jóvenes en los retos del crecimiento, a través de experiencias educacionales y entrenamiento coordinado, para lograr crecimiento social, emocional, físico y conocimientos

competitivos para la formación de ciudadanos con mayor compromiso consigo mismo y con la sociedad.

Las líneas generales en esta área son: promover la formación de líderes con visión de futuro, formar niños y jóvenes con actitud emprendedora, cuidar los recursos naturales, orientar a niños y jóvenes para que consuman alimentos saludables y nutritivos y fomentar la competitividad en niños y jóvenes

DESARROLLO COMUNITARIO

Desarrollo económico de las comunidades rurales y urbanas, mejoramiento de la infraestructura física, cívica y social así como fortalecer la herencia cultural y el arraigo.

Las líneas generales en esta área son: Proteger el medio natural de la comunidad, promover el desarrollo económico, mejorar la vivienda, la infraestructura física y servicios de la comunidad, atender la higiene y salud publica, promover la creación de pequeñas y medianas empresas y fomentar el arte, la recreación, la cultura y las responsabilidades ciudadanas.

DESARROLLO AGROPECUARIO Y RECURSOS NATURALES.

Área de atención de una actividad predominante en el estado, que para lograr su desarrollo demanda capacitación y entrenamiento especializados en todos sus sistemas de producción así como para conservar y aprovechar los recursos naturales.

En esta área se atienden las actividades productivas así como a los productores y empleados.

Se desarrollan las siguientes líneas generales: proporcionar asesoría a empresas para la modernización de sus procesos productivos, proporcionar y promover capacitación a empresas y organizaciones rurales, impulsar la formación de recursos humanos y liderazgo que eleven el nivel de vida del sector rural, detección y desarrollo de nichos de oportunidad de cada región para impulsar su desarrollo económico, apoyar la difusión y transferencia de

tecnologías aplicables al sector productivo, coordinación con los tres órdenes de gobierno para impulsar actividades de extensión, desarrollo y evaluación de actividades económicas del sector.

EMPRESAS Y NEGOCIOS:

Ofrece a las comunidades urbanas y rurales de manera práctica, ejercicios de planeación, acciones para su creación y desarrollo así como capacitación en sus procesos, información y capacitación, para mejorar la competitividad empresarial, en un marco de apertura comercial, calidad, valor agregado e innovación, así como fomentar la certificación de competencias laborales.

Las Lineas generales de esta area son: proporcionar asesoría a empresas, promover la certificación en competencias laborales, proporcionar y promover capacitación a empresas realizar exposiciones y congresos, proporcionar asesoría a empresas.

DESARROLLO REGIONAL

Se ofrecen programas y asesoría especializada para la formulación y supervisión de planes y proyectos para el desarrollo regional y la gestión gubernamental.

Las líneas generales de esta area son: Elaborar diagnósticos para identificar necesidades de las diversas regiones, Fortalecer la administración municipal, Gestionar apoyos y recursos con dependencias federales y estatales para promover el desarrollo regional, Identificar y promover las capacidades locales de los municipios y comunidades de la región

EL IMPACTO AMBIENTAL HIDROLOGICO RESIDUAL EN LA ZONA SUR DE TAMAULIPAS Y SUS ALTERNATIVAS LEGALES

Luis Moral Padilla*

INTRODUCCIÓN

La zona conurbada Tampico-Madero-Altamira se localiza en el sur del estado de Tamaulipas sobre la franja costera, es el polo de desarrollo urbano de mayor importancia económica estatal; y está integrado por las ciudades y municipios de Tampico, Cd. Madero y Altamira. El territorio en que se ubica comprende un 25% de cuerpos de agua integrados por el sistema lagunario del río Tamesí. Esto denota problemas de agotamiento en la reserva territorial para el desarrollo urbano, sobre todo en los municipios de Tampico y Cd. Madero, lo cuál a su vez incide en la diferencia de crecimiento poblacional en los tres municipios de la zona. La inadecuada o nula prestación de servicios públicos básicos a distintos sectores urbanos trae como consecuencia una gama de problemas de diversa índole. Una de las formas de controlar el deterioro, y dirigirse hacia el uso sustentable del medio ambiente, es legislar su uso de acuerdo a la vocación natural y la capacidad de carga de cada ecosistema. Por eso se pretende hacer un análisis en el presente trabajo sobre esta problemática y las posibles alternativas legales de solución de acuerdo a las diversas competencias que ofrece el Derecho Ambiental en México. El presente trabajo constara de un resumen, palabras clave, introducción, planteamiento del problema, objetivos general y específico, justificación, limitación y delimitación de la investigación, marco teórico, metodología, análisis a la problemática sobre recursos hidráulicos redisiduales en la zona sur de Tamaulipas y sus posibles alternativas de solución legal, conclusiones, bibliografía y anexos.

* Prof. de carrera de la Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Candidato a doctor en economía y ciencias sociales por la Universidad de la Coruña, España. lmoralp@uat.edu.mx , moral3000@hotmail.com , moral3000@prodigy.net.mx

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La zona sur del estado de Tamaulipas esta formada por una área conurbada que se integra por los municipios de Tampico-Madero-Altamira respectivamente, sobre la franja costera que da al Golfo de México, es el polo de desarrollo urbano y económico más importante en la entidad. El territorio en que se ubica comprende un 25% de cuerpos de agua integrados por el sistema lagunario del río Tamesí. Esto denota problemas de agotamiento en la reserva territorial para el desarrollo urbano, sobre todo en los municipios de Tampico y Cd. Madero, lo cuál a su vez incide en la diferencia de crecimiento poblacional en los tres municipios de la zona. La inadecuada o nula prestación de servicios públicos básicos a distintos sectores urbanos trae como consecuencia una gama de problemas de diversa índole, destacando como el problema ambiental de mayor consideración el tratamiento y disposición final de aguas residuales – industriales y urbanas- cuyas deficiencias en ambos aspectos ejercen una gran presión sobre los recursos acuíferos de la región al contaminarlos.

2. OBJETIVOS

a. GENERAL

. Determinar las posibles alternativas legales de solución al impacto ambiental hidráulico residual en la zona sur del Estado de Tamaulipas.

b. ESPECIFICO

. Valorar la legislación ambiental vigente en el país sobre el tratamiento y disposición final de las aguas residuales industriales y urbanas que provocan la contaminación de los recursos acuíferos de la región y sus consecuencias negativas.

3. JUSTIFICACIÓN

Región Hidrológica IX Golfo Norte hidrológicamente, la Región IX se localiza en la vertiente del Golfo de México e incluye a las cuencas de los ríos San Fernando, Soto la Marina (excepto la Cuenca Alta del Río San Fernando), una gran parte de la No. 26 “Pánuco” y pequeñas porciones de las Regiones

Hidrológicas No. 37 “El Salado” y 27 “Tuxpan-Nautla” incluyendo la zona de la Laguna de Tamiahua (Sistema de Información Geográfica del Agua, 2000, http://sgp.cna.gob.mx/), ver anexo 1

La Cuenca baja del Río Pánuco esta considerada como una de las cinco más importantes del país, tanto por el volumen de sus escurrimientos como por la superficie que ocupa. En el estado de Tamaulipas se localizan áreas parciales de dos cuencas: el Río Tamesí que es uno de los afluentes más importantes del río Pánuco y el Río Taquín. La cuenca a su vez se integra en parte por el Sistema Lagunario Champayan y Rió Tamesí, que se encuentra ubicado en el Municipio de Altamira, Tamaulipas, el uso principal que se le da a la laguna es la pesca y el abastecimiento de agua municipal e industrial. (INEGI, 2001, http://tamps.inegi.gob.mx)

La Zona Conurbada Tampico-madero-Altamira se localiza en la parte sur del estado de Tamaulipas sobre la franja costera del Golfo de México, es el polo de desarrollo urbano de mayor importancia económica estatal; en un 2.2% del territorio tamaulipeco, el 22% de la población estatal. El territorio en que se ubica comprende un 25% de cuerpos de agua integrados por el sistema lagunario del río Tamesí. Esto denota problemas de agotamiento en la reserva territorial para el desarrollo urbano, sobre todo en los municipios de Tampico y Cd. Madero, lo cuál a su vez incide en la diferencia de crecimiento poblacional en los tres municipios de la zona.

La inadecuada o nula prestación de servicios públicos básicos a distintos sectores urbanos trae como consecuencia una gama de problemas de diversa índole, derivado del impacto ambiental, que es la modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza. Una de las formas de controlar el deterioro, y dirigirse hacia el uso sustentable del medio ambiente, es legislar su uso de acuerdo a la vocación natural y la capacidad de carga de cada ecosistema. Por eso se pretende hacer un análisis en el presente trabajo sobre esta problemática y las posibles alternativas legales de solución de acuerdo a las diversas competencias que ofrece la legislación ambiental mexicana.

4. LIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN:

La presente investigación se delimitara a estudiar el fenómeno del impacto ambiental hidráulico residual en la zona del sur de Tamaulipas y sus posibles alternativas de solución legal

5. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACION:

El presente trabajo se delimitara estudiar el fenómeno en los municipios conurbanos de Altamira, Cd. Madero y Tampico, Tamaulipas.

6. MARCO TEORICO

a. Antecedentes

1) Agenda 21

La agenda 21 fue aprobada en la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMD), celebrada en Río de Janeiro, en junio de 1992. A diferencia de los convenios sobre el Cambio Climático y Diversidad Biológica suscritos por muchos países asistentes a la conferencia, la Agenda 21 no constituye un instrumento de cumplimiento obligatorio; es una norma blanda, la más extensa de todas las existentes en la actualidad. (Agenda 21, 1993)

La integración del ambiente y el desarrollo conduciría al mejoramiento de los estándares de vida para todos, a ecosistemas mejor protegidos y manejados y a un futuro más seguro y próspero. Se reconoce que ninguna nación podría cumplir estas aspiraciones por cuenta propia, pero sí por medio de un consorcio global para el desarrollo sustentable. (Agenda 21,1993)

México ratificó tanto la Convención sobre Diversidad Biológica, como la Convención Marco sobre Cambio Climático de la ONU en diciembre de 1992. La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) está a cargo de instrumentar la Agenda 21 y en ese sentido: Creó la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), organismo dedicado a proporcionar fondos, supervisar, realizar investigaciones y elaborar políticas relacionadas con la protección de la biodiversidad. Instrumentó un Programa para la Ecología Productiva como parte del programa Solidaridad creado para promover el desarrollo sustentable de los recursos

naturales, con especial énfasis en la reutilización y reciclaje de residuos sólidos. Hizo circular las estrategias propuestas "México 21" entre las organizaciones no gubernamentales para su revisión y comentarios. Asiste regularmente a convenciones internacionales ambientales. Creó una Comisión para el Desarrollo Sustentable dentro de la SEMARNAP.

b. Bases teóricas:

1) Legislación ambiental mexicana:

Ahora bien, el fundamento de las leyes sobre protección y manejo de los recursos hidráulicos se encuentra en el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución Mexicana), el cual reserva derechos inalienables de dominio sobre todas las aguas nacionales a la Nación. Con el fin de aprovechar los recursos hidráulicos, el ejecutivo federal a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA) podrá otorgar concesiones de uso del agua a los particulares. El marco jurídico vigente que rige el control de la contaminación del agua se encuentra en dos leyes: la primera es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) que establece los criterios generales para la prevención y control de la contaminación de aguas; la segunda es la Ley de Aguas Nacionales (LAN) que proporciona un régimen jurídico integral que da sustento a las disposiciones más generales de la LGEEPA. La Ley de Aguas Nacionales se complementa, con el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (Reglamento de LAN) y por las Normas Oficiales Mexicanas (NOM).

2) Impacto ambiental:

Se entiende por impacto ambiental, según el artículo 3 fracción XIX de la LGEEPA, es la modificación al ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza. Sin embargo Pérez dice que el impacto ambiental incluye los posibles efectos sociales y económicos negativos pero también positivos, así como los efectos sobre el patrimonio cultural y paisajístico” (Pérez, 2000)

3) Aguas residuales:

Se considera por aguas residuales, según el artículo 3 fracción VI de la LAN a las aguas de composición variada provenientes de las descargas de usos

público urbano, doméstico, industrial, comercial, de servicios, agrícola, pecuario, de las plantas de tratamiento y en general, de cualquier uso, así como la mezcla de ellas. En cambio el reglamento de LAN en su artículo 2 fracción II las define como las aguas de composición variada provenientes de las descargas de usos municipales, industriales, comerciales, agrícolas, pecuarios, domésticos y en general de cualquier otro uso. También el artículo 3 frac. I inciso b de la Ley de Protección Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Tamaulipas (LPADSET) las conceptúa como los Líquidos de composición variada, provenientes de actividades municipales, domésticas, industriales, comerciales, agrícolas, pecuarias o de cualquier otra actividad, así como la mezcla de ellas que por el uso o aprovechamiento de que han sido objeto, contengan contaminantes que dañen, modifiquen o alteren su calidad original.

7. METODOLOGIA:

El presente trabajo de investigación es de carácter documental mediante un estudio de análisis sobre la legislación ambiental en México a los tres niveles de competencia (Federal, estatal y municipal) que den respuesta a la problemática sobre los recursos hidráulicos de que padece la zona sur de Tamaulipas.

8. ANÁLISIS SOBRE EL IMPACTO AMBIENTAL HIDRÁULICO REDISIDUAL EN LA ZONA SUR DE TAMAULIPAS Y SUS ALTERNATIVAS LEGALES:

La Zona Conurbada Tampico-madero-Altamira se localiza en la parte sur del estado de Tamaulipas sobre la franja costera, es el polo de desarrollo urbano de mayor importancia económica estatal; y está integrado por las ciudades y municipios de Tampico, Cd. Madero y Altamira. Alberga, en un 2.2% del territorio tamaulipeco, el 22% de la población estatal.

El territorio en que se ubica comprende un 25% de cuerpos de agua integrados por el sistema lagunario del río Tamesí. Esto denota problemas de agotamiento en la reserva territorial para el desarrollo urbano, sobre todo en los

municipios de Tampico y Cd. Madero, lo cuál a su vez incide en la diferencia de crecimiento poblacional en los tres municipios de la zona.

La inadecuada o nula prestación de servicios públicos básicos a distintos sectores urbanos trae como consecuencia una gama de problemas de diversa índole, derivado del impacto ambiental, que es la modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza, definido así por el artículo 4 fracción XXXVII del reglamento municipal para la protección y control de la calidad ambiental de Tampico (Reglamento de Tampico), tenemos las siguientes problemáticas sobre las aguas residuales y sus posibles alternativas de solución legal:

1.- En una región de aproximadamente 800,000 habitantes, la descarga de aguas residuales es 3,000 lps de los cuales, sin ningún tratamiento, 2,000 lps son descargados al río Pánuco, 720 lps a la zona de marismas y 280 lps a la Laguna de Champayan a través de la laguna de oxidación de Altamira. (CEDES, 2002, http://www.cedes-gm.org.mx).

La fracción I del artículo 95 de la LPADSET, estatuye que el Estado expedirá previamente, por conducto de la Secretaría, el dictamen técnico que corresponda para el otorgamiento de las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones para el uso y aprovechamiento del agua dentro del ámbito de su competencia, así como para el aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentren en ellas, debiendo observar los principios, criterios y lineamientos normativos previstos en esta Ley, sus disposiciones reglamentarias y demás ordenamientos aplicables. Así como el inciso c del artículo 123 del mismo ordenamiento establece que el aprovechamiento del agua en actividades productivas susceptibles de producir su contaminación, conlleva la responsabilidad del tratamiento de las descargas, para reintegrarla en condiciones adecuadas para su utilización en otras actividades y para mantener el equilibrio de los ecosistemas.

En relación a lo anterior observaremos los siguientes ordenamientos municipales al respecto:

En el proyecto de Reglamento del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Ayuntamiento de Altamira (Proyecto de reglamento de Altamira), en su artículo 99 determina que las aguas de jurisdicción federal asignadas al Municipio estarán consignadas al tratamiento previo de las descargas de las

aguas residuales que se produzcan, así como el artículo 100 establece que no se descargaran en el sistema de drenaje y alcantarillado aguas contaminadas sin previo tratamiento.

El Reglamento de Tampico, considera en su artículo 120 que se prohíbe descargar al sistema de drenaje y alcantarillado a corriente a cielo abierto, aguas residuales portadoras de contaminantes cuya concentración exceda los límites máximos permisibles señalados en las NOM que expida la secretaria y en su caso en las condiciones particulares de descarga que fije previamente la Autoridad Ambiental en coordinación con la Secretaria Estatal.

Mientras tanto el reglamento de Ecológica y Gestión Ambiental de ciudad Madero (Reglamento de Ciudad Madero), en su artículo 120 señala que el manejo o disposición final de los resultados provenientes de la operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales, deberá sujetarse a las prevenciones establecidas en el Titulo III capitulo VI, aplicándose en este caso el artículo 145, determina que la autoridad ambiental vigilara que la recolección, manejo, disposición final de residuos sólidos provenientes del servicio de limpia de calles, calzadas, bulevares, plazas, jardines y parques públicos, oficinas, comercios, mercados y demás establecimientos similares, y los que provengan de usos industriales, corresponden a los siguientes lineamientos en su fracción I se debe abatir la contaminación de los suelos, en cuanto que los residuos sólidos constituyen la principal fuente de contaminación de aquellos, y mitigar los efectos secundarios que inciden en la contaminación atmosférica y de aguas. Así mismo en su artículo 121 prohíbe descargar o arrojar al sistema de drenaje y alcantarillado municipal incluyendo el drenaje pluvial cualquier tipo de residuos que puedan provocar trastornos, e impedimentos o alteraciones en su funcionamiento.

Siendo que la Ley federal marca la pauta a la ley estatal de la materia y estas a los respectivos reglamentos municipales no se cumplen y aplican debido a causas políticas, ignorancia, falta de comunicación, apatía de parte tanto de la autoridad como del público, etcétera, a pesar de estar reglamentado a los tres niveles de gobierno.

2.- La deficiente construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales en la zona, como es el caso de la Planta de Miramar en Ciudad Madero, que carece de colector y equipamiento.

El artículo 127 de la LPADSET, dispone en materia de prevención y control que la contaminación del agua, corresponden al Estado y a los Ayuntamientos, por sí o a través de sus organismos públicos que administren el agua, de conformidad con la distribución de competencias establecidas en esta Ley, su reglamento y la Ley General:

a) El control de las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje y alcantarillado;

b) La vigilancia de las Normas Oficiales Mexicanas correspondientes, así como requerir a quienes generen descargas a dichos sistemas y no cumplan con éstas, la instalación de sistemas de tratamiento.

Así como, el artículo 130 que estipula que para el diseño, operación o administración de equipos y sistemas de tratamientos de aguas residuales de origen urbano, deberán ser observadas las disposiciones previstas en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas correspondientes. En relación a lo anterior el artículo 131 del mismo ordenamiento, señala que para la autorización de la construcción de obras e instalaciones de tratamiento o purificación de aguas residuales de procedencia industrial, derivadas de jurisdicción federal, asignadas para la prestación de servicios públicos, se requerirá la presentación de dictamen que sobre el proyecto realice la Federación.

El Reglamento de Tampico en su artículo 122 dice que la autoridad ambiental solicitara a los responsables de las descargas de aguas residuales que sean vertidas al sistema de drenaje y alcantarillado municipal, la implantación y operación de sistemas de tratamiento, para que las características de calidad de tales aguas se ajuste a los niveles previstos en las NOM que establezca la Secretaria y en su caso, a las condiciones particulares que fijen previamente la autoridad ambiental en coordinación con la secretaria estatal. En forma similar el reglamento de ciudad Madero señala lo mismo en su artículo 116. La legislación federal de la materia regula el problema antes citado, así como el Estado y los tres municipios de la zona sur de la Entidad en sus respectivos marcos jurídicos, sin embargo esto parece ser una regla muerta al no cumplirse su aplicación, sobre todo en Altamira con el corredor industrial, y Cd. Madero con la refinería de Petróleos Mexicanos, cuya normatividad carece de un mejor mecanismo de vigilancia para su aplicación

tanto de la ley como de la autoridad, debido a corrupción, ignorancia, indiferencia, etcétera, y exigir la creación de eficientes plantas de tratamiento de aguas residuales, por parte de los tres niveles de gobierno, incluso si la inversión es muy cara debe compartirse con la iniciativa privada, en especial con los principales causantes de la contaminación del agua de la zona.

9. CONCLUSIONES:

PRIMERA: Agenda 21 marca las pautas necesarias para lograr un marco jurídico ambiental idóneo, México así como los demás países que la suscribieron en 1992, ha instrumentado esta por medio del programa México 21, que ha intentado crear toda la infraestructura y superestructura necesaria para lograr las metas marcadas para tal fin, incluyendo un derecho ambiental mexicano a nivel de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Con bastante limitaciones en un principio, pero conforme se adquirido experiencia a través del tiempo se ha ido superando estas.

SEGUNDA: La modificación al ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza que incluye los posibles efectos sociales y económicos negativos pero también positivos, así como los efectos sobre el patrimonio cultural y paisajístico, conocido como impacto ambiental es actualmente contemplado y regulado por nuestra legislación, así como su estudio y evaluación. La más importante contribución al respecto por la ley ecológica mexicana es la participación del público en la evaluación del impacto ambiental, sin embargo la ignorancia, la falta de información y cultura del ciudadano, además de la corrupción de la autoridad, convierten esta en una disposición nula por no ser aplicada, quedando completamente muy lejos por ejemplo al modelo europeo en la materia.

TERCERA: Nuestra legislación contempla la mayor parte si no es que todas las problemáticas que se plantean respecto al agua residual.

La legislación federal ecológica marca la pauta a la legislación estatal y los reglamentos de los municipios de la zona solo reproducen esta, incluso el caso de Altamira que a estas fechas no cuenta con un reglamento, sino que solo tiene un proyecto sobre la materia, siendo que en dicho municipio se encuentra

el sistema lagunario Champayan y río Tamesí cuyo uso principal no es solo la pesca sino que de aquí se abastece el agua municipal e industrial para la zona sur del Estado. Altamira es el que mayores recursos naturales y problemas a futuro presenta en el área. (INEGI, 2001, http://tamps.inegi.gob.mx)

La razón es la violación continua y reiterada, de las disposiciones que regulan la problemática ambiental y el desconocimiento de la existencia de autoridades encargadas de resolver estos problemas por parte de los individuos que las cometen.

En la actualidad nuestra legislación ambiental permite el poder acusar mediante la denuncia popular, como lo señala el artículo 189 de LGEEPA, que toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico. El mismo ordenamiento establece que si en la localidad no existiere representación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal o, a elección del denunciante, ante las oficinas más próximas de dicha representación.

En sus artículos 186 al 191 la LPADSET sigue los lineamientos sobre la denuncia popular que marca LGEEPA. Sin embargo reina la apatía social, que hace imposible la participación de los ciudadanos en la búsqueda de soluciones.

La falta de cultura ecológica, es la causa principal que ha dado origen a este tipo de problemas que afectan al entorno en que vivimos, de ahí la importancia de crear o fomentar una conciencia social que conozca de la importancia del equilibrio ecológico del medio ambiente, y que tenga el valor para proteger nuestro planeta. Al respecto resulta interesante ver el inciso 1 del artículo 48 de la LPADSET que contempla que el Estado y los Municipios promoverán la incorporación de contenidos ecológicos en el sistema educativo estatal y en la formación cultural de la niñez y de la juventud en general , correlativamente el 49 del mismo instrumento establece que la Secretaría

promoverá ante las instituciones de educación superior y los organismos dedicados a la investigación científica y tecnológica del Estado, el desarrollo de programas para la formación de profesionales en la materia y para la investigación de las causas y efectos de los fenómenos ambientales en el ámbito local; así como programas para el desarrollo de técnicas y procedimientos que permitan prevenir, controlar y abatir la contaminación y proteger los ecosistemas de Tamaulipas.

Para llevar acabo dichas actividades se podrán celebrar convenios de coordinación con Instituciones de educación superior, centros de investigación, instituciones del sector social y privado, investigadores y especialistas en la materia. Aunque en la realidad es poca o casi nula la difusión que se da a la cultura y la investigación en este campo.

El artículo 16 de LPADSET determina que el Gobierno del Estado promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los programas que tengan por objeto el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del Estado, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. El artículo 17 de la citada ley considera que el Ejecutivo Estatal instituirá la política ambiental mediante el Programa Estatal de Protección al Ambiente, en el que se establecerán objetivos, metas y lineamientos estratégicos generales y particulares. Mientras que el Programa Estatal de Protección al Ambiente tomará en consideración los elementos que aporten el diagnóstico ambiental de la entidad, el ordenamiento y los criterios ecológicos del territorio. Sin embargo el panorama actual es que debido a la centralización de la información, aumenta cada vez más el desconocimiento de la población sobre este tema.

10. BIBLIOGRAFIA:

Agenda 21: Earth´s Action Plan (1993), Oceana Publications.
.
CEDES(2002),www.cedes-gm.org.mx/segundo%20ciclo/del_segundo_ciclo.htm

INEGI, 2001, http://tamps.inegi.gob.mx
.
PÉREZ, EFRAÍN (2000), Derecho Ambiental, México, McGraw-Hill.

SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA DEL AGUA, 2000, http://sgp.cna.gob.mx/

LEGISLACION:

CONSTITUCIÓN MEXICANA : Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.**

LAN: Ley de Aguas Nacionales.

LGEEPA: Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

LPADSET: Ley de Protección Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Tamaulipas

LSATAET: Ley del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Tamaulipas.

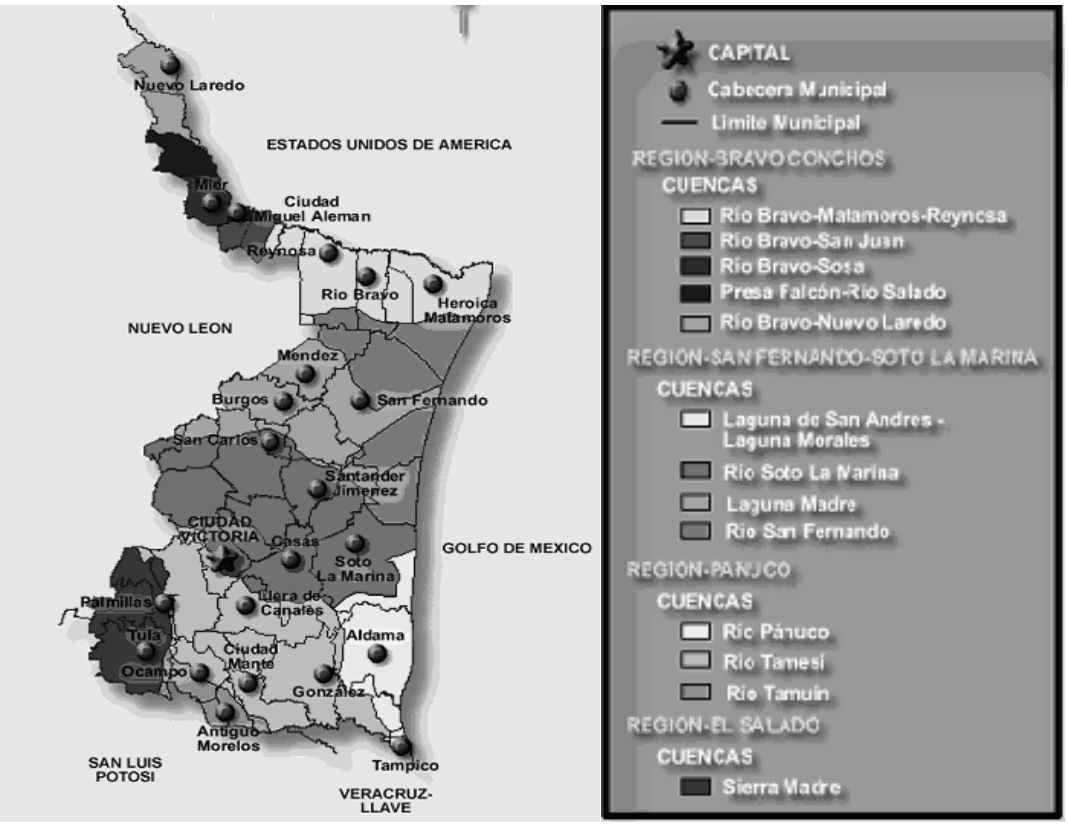
NOM: Normas Oficiales Mexicanas.

PROYECTO DE REGLAMENTO DE ALTAMIRA: Reglamento del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Ayuntamiento de Altamira.

REGLAMENTO DE CD. MADERO: Reglamento de Ecología y Gestión Ambiental del Municipio de Ciudad Madero, Tamaulipas.

11. ANEXOS

Anexo 1



FUENTE: INEGI. Anuario Estadístico Tamaulipas. 2001

Ferrocarriles y Desarrollo Municipal en la Frontera de Tamaulipas

Ramiro Navarro López*

.

RESUMEN

En virtud de las políticas neoliberales, del endeudamiento que significaba seguir manteniendo a Ferronales como empresa pública, del atraso tecnológico que tenía, y de las exigencias del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, en 1997 se inicia el proceso de privatización de los Ferrocarriles Nacionales de México y se convierten en un objeto importante de investigación para llevar un registro preciso de los efectos que tiene este hecho sobre el desarrollo regional.

El surgimiento del ferrocarril en México tiene lugar con la construcción, entre 1837 y 1873, del primer tramo, entre Veracruz y México.

El auge del ferrocarril se produce durante el Porfiriato, construyéndose entre 1873 y 1910 prácticamente toda la red nacional de ferrocarriles, a través de concesiones a particulares, a los estados y a empresas extranjeras, sobre todo norteamericanas.

Sin embargo, el decaimiento se produce entre 1910 y 1970, iniciándose con el estallido de la Revolución Mexicana, cuando la infraestructura de los ferrocarriles fue destrozada por los enfrentamientos armados que destruían vías y locomotoras para vencer a los adversarios y posteriormente al conflicto armado, la falta de un programa adecuado de

* Unidad Académica Multidisciplinaria de Ciencias, Educación y Humanidades. Universidad Autónoma de Tamaulipas, Ciudad Victoria, Tamaulipas, México

reconstrucción y organización administrativa ocasiona grandes deterioros en el sistema.

A partir de 1970 los ferrocarriles ya no se pudieron recuperar y entraron en una aguda crisis financiera e infraestructural, que provocó que finalmente, en 1997, fueran privatizados, en el marco de las políticas neoliberales.

El estudio toma la base de datos estadísticos del Instituto Mexicano del Transporte, para realizar un análisis sustentado en el método que ya se señaló. Primero a través de una serie de cuadros y gráficas que presentan el comportamiento de los montos y los flujos de las cargas en los 47 tramos principales de la red nacional. Y después, divididos los tramos en cuatro regiones, mediante cuadros y gráficas generales, a la luz de los acontecimientos teórico – históricos, se deducen los resultados.

Concluyendo que, en el período 1988 – 1996, se fue modificando la dinámica que existía entre las regiones del Noreste, Pacífico, Centro y Sur, posicionándose desde 1996 la del Noreste como la región más importante en el monto de la carga transportada, siendo mayor la de importación que la de exportación, por efecto principalmente del TLC y de la privatización de ferrocarriles, observándose que ha ido aumentando gradualmente el paso de mercancías por Tamaulipas, generando la necesidad de que se destinen mayores inversiones privadas y estatales a los tramos ferrocarrileros en la frontera norte sobre todo, para responder a los requerimientos de un servicio exterior en aumento.

En la parte de Actualidad, se aborda la situación que ahora priva, caracterizada por un gran dinamismo en la carga movida por el centro de México, a través del corredor Lázaro Cárdenas – Nuevo Laredo, creando una fuerte competencia entre Nuevo León y Tamaulipas por el comercio a través de los puentes Colombia y Nuevo Laredo; y finalmente en el apartado de Perspectivas, se hace el planteamiento de construir nuevos tramos ferroviarios en Tamaulipas para impulsar una mayor participación de la entidad en el comercio regional, nacional y mundial.

El presente análisis se refiere a los antecedentes históricos de Ferrocarriles de México, a la situación crítica de la Red ferroviaria de

Tamaulipas, en el contexto nacional e Internacional y a un proyecto férreo para el desarrollo municipal

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

EL SURGIMIENTO: 1837 -1873

Después de 36 años y un sinnúmero de tropiezos y concesiones fallidas, el 1 de enero de 1873 quedaron concluidos los 423.7 kilómetros de vía ancha del ferrocarril de México a Veracruz, correspondiéndole al Ferrocarril Mexicano, abrir la historia de los caminos de hierro en la República Mexicana.

EL AUGE: 1873 - 1910

Después del primer ferrocarril hubo una pausa, para evaluar la situación, y enseguida se aceleraron las obras de construcción, hasta alcanzar verdaderas proezas.

Durante el período presidencial de Manuel González, se agregaron a la red 4,658 kilómetros quintuplicándose la longitud existente, alcanzándose la cumbre de la construcción ferroviaria.

Para 1902, la red llegaba a 15, 135 km y se podía agrupar en cuatro sistemas:

- -Primero. El sistema integrado por El Mexicano e Interoceánico, de Veracruz a México, que significaba el contacto con el comercio internacional, y principalmente con Europa.
- -Segundo. El sistema que unía con el norte del país, y que estaba reorientando el comercio exterior, hacia Estados Unidos. El Ferrocarril Central con su troncal hacia Ciudad Juárez y su línea Chicalote-San Luis Potosí-Tampico dominaba dos plazas estratégicas del comercio exterior. Además controlaba el Ferrocarril Internacional Monterrey-Tampico y había comprado los derechos de construcción de la línea a Acapulco. El Ferrocarril Nacional Mexicano, con línea de México a Nuevo Laredo, que en 1902, al constituirse la National Railway Co. Of México, pudo cambiar su vía angosta por la ancha, para conectar mejor a México con la zona

industrial del este de los Estados Unidos. Contaba también con el punto fronterizo Piedras Negras. Tenía conexiones en Torreón y Monterrey. Construyó la vía Monterrey-Matamoros y logró las concesiones de Guanajuato-Dolores-Hidalgo-San Luis de la Paz, Salamanca-Jaral y Vanegas-Matehuala. Logrando con todas estas combinaciones, convertir al Ferrocarril Nacional en la principal empresa ferroviaria de la República.

El Nacional, contaba con la ruta más corta a la frontera, impartía el mejor servicio en términos de tiempo y dinero y había reducido al Ferrocarril Central a una posición clara de inferioridad.

-Tercero. El sistema que unía al este de los Estados Unidos con la zona del pacífico mexicano. Ferrocarriles Guaymas-Nogales-Internacional y Kansas City, México y Oriente.

- -Cuarto. El sistema de los ferrocarriles de interés regional como las redes de la península de Yucatán y del estado de Hidalgo, además de otros ramales de menor importancia. Pero definitivamente, el escenario lo dominaban las dos empresas gigantes, con destino al norte de México: el Central y el Nacional.

Los ferrocarriles necesitaban a los caminos y mulas para alimentarlos de los productos regionales. Por ejemplo, en el caso de las actividades agrícolas y mineras, llevaban los productos del lugar de su producción hasta la vía del tren. Por eso, el Gobierno siempre pugnó por que no se abandonara la cría mular y que se continuara el mantenimiento de los caminos de tierra.

EL DECAIMIENTO: 1910 - 1970

La Revolución Mexicana: 1910 -1920

El ferrocarril cambió las condiciones de la guerra, ahora con éste era posible trasladar a grandes contingentes al campo de batalla -y regresar a los muertos también- , con una rapidez que les permitía a los soldados llegar con bríos al frente. Las provisiones, armas, municiones, equipos, órdenes y noticias corrían gracias al tren.

El conflicto se extendió y el uso del ferrocarril en la contienda se hizo común. Tanto se interesaban en destruirlo quienes no lo tenían bajo control,

como en reconstruirlo y mantenerlo en buen estado quienes lo tenían asegurado.

En 1918, las vías férreas de jurisdicción federal alcanzaban 20, 832 km más 4, 840 km de los estados, para totalizar 25, 672 kilómetros.

En este punto, cuando la paz ya se palpaba en el país y el entusiasmo por nuevos proyectos giraba en el entorno, no faltaron ideas brillantes, para rescatar al país y encaminarlo nuevamente por la ruta del progreso. Entre todas las ideas presentadas, una se repite constantemente. La construcción de una gran red de vías, principales y ramales, que llene todos los espacios vacíos del territorio nacional, para impulsar el comercio y la economía, por lo que se propusieron rutas por todos los rincones del país, el norte, el sureste, el pacífico, hasta que se alcanzara el sueño original de integrar al país como una sola entidad.

En los años siguientes, el gobierno se ocupó de la deuda ferrocarrilera y los esfuerzos por recuperar la infraestructura de los Ferrocarriles, sin embargo nada parecía resolver los graves problemas que arrastraban.

EL CARDENISMO: 1934 – 1940

Cárdenas había hecho la gira de campaña electoral en buena parte a bordo del tren, y ya desde entonces se había percatado de que “algo andaba mal” en ese sistema y después, ya en el cargo presidencial, empezó una serie de acuerdos para mejorar el servicio que otorgaba ese transporte.

Entonces, empezó a surgir la idea de la expropiación por causa de utilidad pública. La Cámara de Senadores apoyó la expropiación ferroviaria, ya que el 49% de las acciones estaban en manos de particulares, contemplando la indemnización correspondiente, y se consideró la posibilidad de que los trabajadores de dicha empresa se hicieran cargo de su administración.

El arreglo entre el sindicato y el gobierno fue que la organización sindical recibiría y administraría a la empresa, sin subsidio alguno, que tendría libertad para nombrar a sus propios funcionarios, y a cambio garantizaría dos pagos, uno para el abono a la deuda ferrocarrilera y otro por impuesto del 10% de utilidades. El sindicato manejaría a la empresa bajo la orientación del Estado.

En 1940, a petición de los trabajadores, se buscaron nuevas condiciones de trabajo y de organización, al mismo tiempo que la Cámara de Diputados los eximía de toda culpa por la situación crítica en que se encontraban los ferrocarriles.

LA UNIDAD NACIONAL: 1940 - 1946

El General Manuel Ávila Camacho, último de los presidentes militares de México, declaró la guerra a los países del Eje en 1942 después de que submarinos alemanes hundieran buques cisterna de Petróleos Mexicanos.

Debido al conflicto bélico, el transporte por los océanos se volvió peligroso por lo que el transporte ferrocarrilero por tierra cobró suma importancia.

La guerra provocó un aumento de la demanda de productos como manufacturas, metales industriales y energéticos subiendo la actividad en casi todos los sectores aunque con distinta intensidad.

Los Transportes y Comunicaciones tuvieron un crecimiento considerable. “El territorio mexicano se volvió una especie de corredor por el que tenía que pasar una cuantiosa corriente de materias primas y de productos que se requerían para sostener el esfuerzo bélico de los Estados Unidos.” (Pérez,1977:223)

Pero la magna tarea resultó desquiciante para la empresa, locomotoras viejas tenían que arrastrar lentamente grandes cantidades de furgones cargados, el excesivo peso que rodaba sobre las vías contribuyeron a su rápido deterioro, los carros cargados congestionaban los patios de maniobras en frecuentes embotellamientos,”…nunca antes, habían aflorado con tanta plenitud los graves defectos de trazo y las deficiencias materiales y administrativas de los ferrocarriles mexicanos” (Pérez Elías,1977:223).

Las exigencias de la guerra hicieron que se sobreutilizara el ferrocarril, por lo que, junto con la falta de un mantenimiento adecuado, provocaron que al final de la contienda se encontrara el sistema ferroviario muy deteriorado.

Terminada la guerra, el movimiento de los ferrocarriles disminuyó notablemente mientras que creció el del autotransporte.

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO: 1946 - 1970

Durante este período el gobierno de México implementó el Modelo Económico de Sustitución de Importaciones y emprendió un amplio programa para desarrollar a la industria nacional, gracias al impulso que generó la economía de guerra.

Por esos años, se comenzó a traer locomotoras diesel, que empezaron a suplir a las locomotoras de vapor. Entre 1947 y 1956 se adquirieron 358 de esas máquinas.

En esa época, llamada de desarrollo estabilizador, la red de carreteras creció. Mientras que de 1947 a 1956 sólo se tendieron 507 km de vía, para sumar 23,425 km en total, las carreteras alcanzaron a finales de 1956 una longitud de 28,616 kilómetros. Es decir, en cuanto a vías de transporte, los esfuerzos gubernamentales se concentraron en rehabilitar las vías y adquirir nuevos equipos pero no en ampliar la red ferrocarrilera, sino la red carretera.

Además, a pesar de los esfuerzos por recuperar el dinamismo de los trenes, el aumento de su servicio no era muy halagüeño. De 1939 a 1956, el índice de tráfico de los ferrocarriles, registró una tasa de incremento anual de únicamente un 4% debido a que buena parte del tráfico de carga se desvió hacia la carretera.

La crisis: 1970 -1995

En 1970, iniciándose la presidencia de Luis Echeverría Álvarez, la longitud de vías de ferrocarriles era de 24, 500 km.

Los ferrocarriles, aunque habían avanzado, sobre todo en el aspecto del equipamiento, funcionaban con fuertes pérdidas.

En realidad, los ferrocarriles, prácticamente siempre funcionaron con pérdidas. El problema llegó al senado en 1972, y de los estudios y análisis sobre la empresa, resultaron varias recomendaciones para un mejor funcionamiento, pero reconociendo que el problema tarifario era medular.

Las tarifas vigentes tenían 13 años sin modificaciones, por lo que, ya resultaba en pérdida transportar una carga, y mientras mayor era el volumen de carga transportada, mayores eran las pérdidas, ya que el costo del flete, era insuficiente para cubrir los costos de transporte, tal era el caso de los minerales, los granos y el ganado, entre otros.

Con el propósito de reanimar al sistema, en 1976, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCyT) expuso un Plan Nacional del Transporte, dentro del cual, se estudiaban las condiciones actuales y futuras del ferrocarril. En 1978, la misma secretaría formuló los lineamientos de políticas, metas y estrategias del sector y en 1979, se dio a conocer el diagnóstico y los planes de acción para el transporte ferrocarrilero. En el Plan Global de Desarrollo 1982 – 1988, se aceptó el grave deterioro en que se encontraba ese sistema y se proponía hacer de él, un sistema ferroviario moderno, dinámico y eficiente. Sin embargo, la inversión del Estado en los ferrocarriles y la operación del sistema, en los años setenta y ochenta no fueron muy halagüeños.

Debido a las deficientes condiciones de la infraestructura y equipos, la velocidad de circulación del tren, disminuyó: los trenes de carga circulaban entre 25 y 30 km por hora en promedio, los trenes mixtos (de carga y pasajeros) entre 28 y 35 km por hora y los trenes de pasajeros entre 46 y 50 km por hora.

Los montos de la carga transportada fueron descendiendo, hasta caer en el 20% del total de toneladas movidas en el país, entre otras cosas debido a la lentitud del servicio, trasladándose la carga a los autotransportes.

Dentro de la administración de Miguel De la Madrid, se colocaron nuevos durmientes, y nuevos rieles en donde ya se requería con urgencia, se rectificaron pendientes, reconstruyeron puentes, laderas y túneles. Fueron mejorados los sistemas de señalización y la cobertura del control de tráfico aumentó a unos 900 kilómetros. Se trazaron planes para ampliar y mejorar los patios de maniobras en las centrales mas congestionadas del país.

Durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, 1988 - 1994, se siguió sosteniendo el carácter paraestatal de los Ferrocarriles Nacionales de México. La red ferroviaria del país contaba con 26,330 km de vía. La baja calidad del servicio continúa sin poderse resolver: excesivos tiempos de traslado, incumplimiento de itinerarios, inseguridad de las mercancías transportadas, poco control de la localización de carros, mala atención a clientes, elevada incidencia de accidentes, etcétera. El efecto es un servicio de transporte poco competitivo, difícil de vender y muy costoso.

El primero de enero de 1994, México se incorpora al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y junto con Estados Unidos y Canadá integran el mayor mercado comercial del mundo. Frente a esa situación, México cuenta con una infraestructura ferroviaria muy básica. Para participar competitivamente dentro del TLC, tendrá que invertir en rehabilitarla y, complementariamente, deberá tecnificar la operación, acelerada y firmemente. Inmediatamente se ponen en práctica una serie de estrategias:

Ferrocarriles Nacionales de México mantendrá el control de la vía como patrimonio y será responsable único de su uso, así como del control directo e integral del despacho de los trenes y las operaciones ferroviarias.

Se impulsará la participación de inversiones privadas en actividades accesorias a las propiamente ferroviarias y que por ley no están reservadas en forma exclusiva al Estado.

Aunque una serie de imponderables impidieron el total éxito de las estrategias, se logró una recuperación de la participación del ferrocarril en el mercado de transporte terrestre mexicano. Ello se aprecia en el incremento de volumen de carga movido en 1992 y 1993, que creció 5 y 3.4 % respectivamente, variación que revierte la tendencia decreciente de los cinco años anteriores.

La reducida participación del ferrocarril en México, frente al servicio que presta ese medio de transporte en Estados Unidos y Canadá, se debe a que se privilegió el uso del autotransporte, a lo cual se sumó una vertiginosa construcción de carreteras.

Por otro lado, en las últimas tres décadas, se dejó de aplicar el Reglamento del Autotransporte elaborado en 1960 y se permitió el uso de unidades automotoras con capacidades y dimensiones mayores a las autorizadas. Además, en 1989 se autorizó la desregulación del autotransporte que significó mayores libertades de tránsito y de aplicación tarifaria.

Frente a la competencia que significa el autotransporte, el servicio férreo contribuye a la reducción del congestionamiento y la peligrosidad de las carreteras, se puede manejar mucho más volumen por unidad de carga con un consumo de combustible cuatro veces inferior al del autotransporte, con menores costos de mantenimiento y con bajos niveles de contaminación y

adicionalmente no tiene problemas para introducirse y articularse con empresas ferroviarias de Estados Unidos y Canadá.

El conjunto de acuerdos y la homogeneidad técnica de instalaciones y equipos, hicieron de los ferrocarriles uno de los hilos conductores principales del enlace entre los tres países.

La consolidación del bloque comercial de América del Norte permitió a los ferrocarriles recuperar su importancia, principalmente por sus ventajas comparativas para el manejo expedito y masivo de mercancías a lo largo de grandes distancias.

LA PRIVATIZACIÓN Y LOS NUEVOS FERROCARRILES: 1996-2005

En diciembre de 1994, inicia su gobierno el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, y la situación cambiaría radicalmente para los Ferrocarriles Nacionales de México.

Ante la posibilidad de adquirir una nueva deuda para financiar a Ferronales, la empresa envía un comunicado (Exp.-DE- 0-281- GRAL.-3 –RPL-550) al Gobierno que señala:

"En relación a los programas de producción que se establecieron para el presente ejercicio, se está considerando en las reparaciones mayores ligeras y mayores pesadas la aplicación del crédito que se viene tramitando por parte del gobierno japonés OECF, por un monto aproximado de 62.8 millones de dólares (unos 471 mil millones de pesos) con los cuales se cubrirían las reparaciones que se han diferido en años anteriores a la fuerza tractiva e impulsarían la disponibilidad de la flota evitando que cayera de una forma considerable, o privatizar a la empresa."

La respuesta fue contundente: El Gobierno decide privatizar Ferronales. El Estado pasó abruptamente, del control absoluto sobre el sector, a una total separación de sus funciones de administrador, para ubicarse mediante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en un regulador de las nuevas empresas.

Las licitaciones iniciaron en 1996, fue un proceso por etapas, donde las tres líneas troncales se licitaron por separado y con varios meses de distancia entre una y otra. En la tabla siguiente se presentan los valores pagados por las

principales concesiones, las fechas de entrega y los compromisos de inversión privada para los primeros cinco años.

Ferrocarril	Precio (mill. de dlls.)	Fecha de entrega de la línea	Inversión en cinco años (mill. De dlls.)
Noreste	1,384	Julio 1997	678
Pacífico Norte	527	Febrero 1998	327
Sureste	322	Diciembre 1998	278
Coahuila Durango	23	Abril 1998	20
Chiapas Mayab	2	Septiembre 1999	-
Total	2,272		1,323

TRANSPORTACIÓN FERROVIARIA MEXICANA (TFM)

En 1996, durante el proceso de privatización del transporte ferroviario mexicano, Transportación Marítima Mexicana y el Ferrocarril Norteamericano Kansas City Southern Industries, adquirieron el Ferrocarril del Noreste, creando Transportación Ferroviaria Mexicana (TFM), primera empresa concesionaria de la red ferroviaria nacional.

FERROCARRIL MEXICANO (FERROMEX)

Es una empresa constituida en un 74% por capital mexicano (Grupo México S.A. de C.V.) y 26% por capital norteamericano (Unión Pacífic Railroad), se adquirió como ferrocarril del pacífico y ahora se denomina Ferrocarril Mexicano

(FERROMEX), totalmente privado; la nueva empresa fue fundada en febrero de 1998.

Las estadísticas del transporte ferroviario dan cuenta de una importante recuperación del tráfico ferroviario, que pasó de 61 millones de toneladas netas en 1997 a 76 millones en 1998 y 77 millones de toneladas en 1999, lo que implica un crecimiento de 23.1%, muy por encima del crecimiento del PIB y de todo el sector transportes.

Dicho comportamiento refleja la agresiva estrategia comercial de los nuevos concesionarios, que les ha permitido recuperar tráficos que por deficiencias del servicio se habían perdido, así como también ganar tráficos nuevos como el intermodal y el automotriz.

Estas nuevas empresas empiezan a posicionarse frente a la competencia, y principalmente esta rivalidad se expresa entre las dos mayores empresas: TFM y FERROMEX, que despliegan estrategias de mejores servicios al cliente, mediante el ofrecimiento de mayor rapidez, mayor seguridad y la intensa introducción del servicio multimodal, de puerta a puerta.

Las compañías estadounidenses están abriéndose paso para absorber a los ferrocarriles mexicanos concesionados, e integrarlos a una gran red americana de transportes. El primero de abril del 2005, TFM pasó a tener como propietario mayoritario a la empresa Kansas City y mediante una operación conjunta TFM, KCR y el TEXMEX, ya se ha creado una nueva empresa, la NAFTA RAIL, para tener acceso y unificar a una veintena de los centros de carga más importantes de México y el sur de Estados Unidos, como son, Veracruz, Tampico, Lázaro Cárdenas, Monterrey, Distrito Federal, Houston, Nueva Orléans, Birmingham, Kansas City, Saint Louis y Omaha, entre otros.

Bajo una amplia perspectiva, las Compañías ferrocarrileras, trinacionales (Estados Unidos, Canadá y México), diseñan planes para una carga material y una población en crecimiento, que deba desplazarse rápidamente mediante un servicio de alta velocidad. Los trenes más veloces y ultramodernos son el próximo paso para avanzar por una red que también se incrementará sustancialmente, para unificar a toda América.

II. EL FACTOR FÉRREO EN EL TAMAULIPAS GLOBAL

Datos generales

Tamaulipas cuenta con una red ferroviaria de 1,037 km de longitud en total, correspondiendo 685 km a troncales y ramales; 190 km a vías secundarias y 162 km a vías particulares, cuya construcción data de la época del porfiriato.

Tamaulipas cuenta con 14 puentes o cruces internacionales con Estados Unidos, siendo dos de ellos, puentes férreos: Nuevo Laredo y Matamoros.

La longitud de la red ferroviaria en Tamaulipas desde 1985 es:

Año	Km
De 1985 a 1999	938
2000	1033
2001	1037

(Datos de INEGI)

Los principales tramos del Estado son cuatro:

1. Nuevo Laredo-Monterrey (que conecta hacia el norte con Laredo, Houston y San Antonio Texas y hacia el sur conecta con Monterrey y México). Su construcción se realizó entre los años 1880 y 1888, siendo conocida esta línea antigua y tradicionalmente como El Nacional y su principal competidor ha sido, hasta la fecha, el ferrocarril conocido como El Central, que va de Ciudad Juárez a México. La línea entre Nuevo Laredo y México cuenta con 1,350 Kilómetros. Este tramo está catalogado como uno de los pasos comerciales más importantes de América y es un punto crucial en el progreso del Tratado de Libre Comercio, ya que conecta con la región industrial del este de los Estados Unidos.

2. Matamoros-Monterrey (que conecta hacia el norte con Brownsville y Corpus Christi, Texas y hacia el sur se desplaza por la franja fronteriza tamaulipeca hasta conectar con Monterrey), con 333 kilómetros de vía. Fue construida entre 1904 y 1907 y forma parte de la red que tradicionalmente se conoce como El Nacional.

3. Tampico-Monterrey (que se desplaza por el centro de la entidad hasta Monterrey), con 520 kilómetros de vía, fue construido entre 1898 y 1901, conocido antigua y tradicionalmente como El Internacional. Es un tramo que tiene regular importancia para conectar a estos dos destinos. Considerado como una vía que puede recibir un impulso insospechado, si se construye la vía corta México-Tampico. Actualmente conecta principalmente a las zonas industriales de Nuevo León y Coahuila con los puertos de Tampico y Altamira, Tamaulipas.

4. Tampico-San Luis Potosí (que se conecta con las vías que se dirigen al centro y las costas del país). La línea cuenta con 970 kilómetros entre Tampico y México y fue construido entre 1881 y 1890, siendo conocido tradicionalmente como Ferrocarril Central. Este tramo tiene un tráfico mediano, que pierde fletes porque para conectar con México, toca San Luis Potosí, lo que implica un largo rodeo que significa pérdida de tiempo para los usuarios del servicio.

Algunos proyectos registrados en categoría “A” (estratégicamente muy importantes), que están en espera de ser realizados, para agilizar el transporte ferrocarrilero e impactar favorablemente en el flujo comercial en el país, y que impulsarían de manera muy importante a Tamaulipas, son los siguientes:

1. La línea Matamoros - Tampico, para ser la línea más corta entre Estados Unidos y la ciudad de México, atravesando al estado de Tamaulipas en su mayor extensión, o sea, de norte a sur.

2. La línea corta Tampico-México, de 480 Kilómetros de tendido de vía, que evitaría dar un rodeo de 970 kilómetros por San Luis Potosí incrementándose el flujo comercial.

3. El Ferrocarril Costero del Golfo, que enlazaría Monterrey-Tampico-Veracruz, y que reduciría en 430 kilómetros aproximadamente la distancia entre el sureste y el norte del país. El trazo más fácil de este ferrocarril permitiría manejar con un 60% de los trenes ahora utilizados, el mismo volumen de carga para el Norte de los que se mueven pasando por el trayecto Tierra Blanca con rumbo a la Mesa Central y de ahí a Monterrey. Esta vía tendría mayor alcance y un sentido más funcional para el transporte entre el Sureste y el Norte de la República.

Algunos ramales que dejaron de funcionar son:

1. El que se utilizó en el período del auge minero de San Carlos, entre Linares Nuevo León y San José situado en la Sierra del Municipio de San Carlos, Tamaulipas, que fue trazado con la posibilidad de que se prolongara hasta San Fernando, pasando por San Nicolás, Burgos, Méndez y Cruillas.

2. El que une a Estación Calles con ciudad Mante, ahora viejo e inhábil, convertido en cementerio de furgones. Esta es una zona cañera y el ferrocarril en este tramo tuvo una larga época de auge.

Otros tramos que se planearon pero que no se construyeron porque no fueron considerados muy importantes fueron los siguientes:

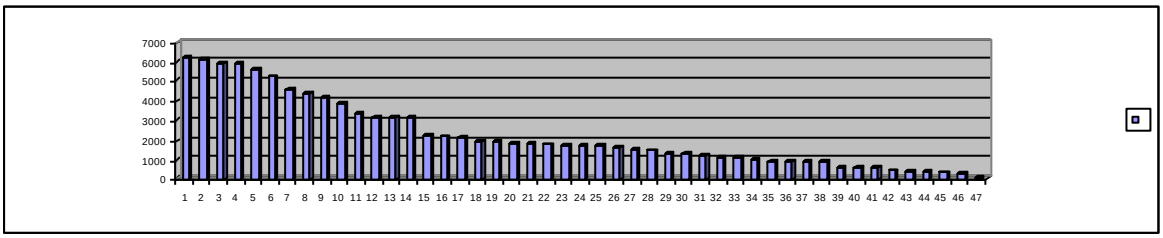
1. La línea de Tula a alguna estación del tramo ferroviario que va de Tampico a San Luis Potosí.

2. La línea que uniría a Real de catorce, SLP, con Miquihuana, Bustamante, Jaumave, Llera, Gómez Farías y Xicoténcatl.

TAMAULIPAS EN EL CONTEXTO DE LA RED NACIONAL

De acuerdo con las estadísticas del Instituto Mexicano del Transporte, existen 47 principales tramos de la red ferroviaria de carga en el país. ¿Cuál es el lugar que ocupa Tamaulipas en esa red?

Los tramos de Tamaulipas ocupan en el período 1988-1996, incluyendo ida y regreso de carga, los siguientes lugares:



Nuevo Laredo-Monterrey……...8°

Tampico-Tamuín……32°

Matamoros-Monterrey……...34°

Victoria-Monterrey……40°

Tampico-Victoria……..…..43°

Ahora bien, tomando en cuenta a Tamaulipas como parte de la Región del Noreste, ¿Qué lugar ocupa esta Región en la red nacional?

Se dividió a la red nacional en cuatro regiones, determinando a cada una por su estrecha relación geográfica y comercial. La región I del Noreste, la región II del Pacífico, la región III del Centro y la región IV del Sur. Observándose que la dinámica de la carga fue modificándose durante el período 1988-1996, pasando de un tercer lugar inicial, al primer lugar en 1996, posición que hasta la fecha no ha perdido.

Entre 1988 y 1991 la Región del Pacífico aventajó en carga, en 1993, 94 y 95 la Región del Centro desplazó a la del Pacífico y en 1996 la Región del Noreste se impone, debido al aumento del comercio por efecto del T.L.C.

- En 1988, la Región mueve el 22.38% de la carga nacional, ubicándose en 3° lugar.
- En 1990, la Región mueve el 24.00% de la carga nacional, ubicándose en 3° lugar.
- En 1991, la Región mueve el 23.90% de la carga nacional, ubicándose en 3° lugar.
- En 1993, la Región mueve el 30.2 % de la carga nacional, ubicándose en 2° lugar.
- En 1994, la Región mueve el 26.8 % de la carga nacional, ubicándose en el 2° lugar.
- En 1995, la Región mueve el 28.4% de la carga nacional, ubicándose en el 2° lugar.
- En 1996, la Región mueve el 34.3% de la carga nacional, ubicándose en el 1° lugar.

Significando que la importancia de la Región ha ido en aumento hasta alcanzar el primer lugar en la dinámica del monto de la carga en el transporte férreo nacional, gracias a que la Región del Noreste cuenta con un paso de mercancías estratégico, muy importante para la región, para el país y para los corredores continentales, ya que entre Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México es el paso más corto y directo, que es Nuevo Laredo, ubicado en la frontera norte de Tamaulipas.

En relación al paso Nuevo Laredo:

En 1988, ocupa el 17° lugar en la jerarquía de carga nacional.

En 1990, ocupa el 10° lugar en la jerarquía de carga nacional.

En 1991, ocupa el 10° lugar en la jerarquía de carga nacional.

En 1993, ocupa el 7° lugar en la jerarquía de carga nacional.

En 1994, ocupa el 9° lugar en la jerarquía de carga nacional.

En 1995, ocupa el 8° lugar en la jerarquía de carga nacional.

En 1996, ocupa el 5° lugar en la jerarquía de carga nacional.

La carga movida en el tramo Nuevo Laredo-Monterrey ha experimentado un notable ascenso, en relación a los 47 principales tramos de la red nacional

La orientación geográfica de los flujos de la carga de Tamaulipas en el contexto nacional:

En la red I, del Noreste, que incluye a Tamaulipas, la orientación de la carga más importante favorece al flujo del exterior el interior del país, pasando por Tamaulipas y confluyendo en un punto concéntrico: Monterrey. De ahí el flujo de la carga se desplaza hacia la zona industrial de Coahuila y San Luis Potosí, siendo la principal fuente de abastecimiento de carga del corredor centro norte del país.

En la red II, del Pacífico, el flujo de la mayor carga tiene en el período, una orientación geográfica del exterior hacia el interior, salvo en algunos pequeños tramos en donde se prolonga la carga dentro de territorio nacional. La carga más importante fluye en dirección Ciudad Juárez hacia el centro del país. De los Mochis, por el pacífico, ingresa a territorio nacional en dirección al centro del país. De Nogales ingresa igualmente una carga importante del exterior hacia el interior con dirección al centro del país. Únicamente de los Mochis a Chihuahua se orienta una carga principal y de Benjamín Hill a Mexicali, ambos en sentido sur a norte por el extremo norte de México.

En la red III, del Centro, toda la carga mayor del circuito fluye hacia la ciudad de México.

En la red IV, del Sur, la carga principal fluye de Veracruz hacia el centro del país, a la ciudad de México. De Coatzacoalcos hacia Salina Cruz, es decir del Golfo al Pacífico. En otro flujo, de Coatzacoalcos hacia Mérida.

Al comparar las cuatro redes, en Tamaulipas, se aprecia un hecho contundente en el flujo de su transporte. No tiene ningún corredor importante con origen - destino. Toda la carga se desplaza por su territorio hacia las zonas industriales de Monterrey, Coahuila, San Luis Potosí y México, del exterior al interior del país. No tiene ningún circuito que articule regiones o zonas

productivas exclusivas de la entidad, que lo fortalezca comercial y económicamente.

Actualidad

Desde que se entregaron en concesión las empresas TFM y FERROMEX adoptaron actitudes distintas. Mientras que FERROMEX actúa económica y políticamente en forma moderada y hace alianza con Unión Pacífic y Burlington Northern and Santa Fe Railway (BNSF) para el comercio con el suroeste de Estados Unidos a través de Ciudad Juárez; la empresa TFM ha desarrollado una política agresiva, a través del paso Nuevo Laredo, hacia el sureste de Estados Unidos, que la colocó a la cabeza de las empresas ferroviarias en el país.

Respecto a TFM, el primero de abril de 2005, KCS compró un paquete accionario al grupo TMM, para crear un sistema trasnacional integrado por Kansas City Southern Railway y Transportación Ferroviaria Mexicana, surgiendo así el Ferrocarril del Tratado de Libre Comercio (NAFTA RAIL).

Esta consolidación le permite ahora ofrecer un servicio a lo largo de México, Estados Unidos y Canadá, debido a las alianzas que tiene con los ferrocarriles Canadian Nacional Railways (CN), Norfolk Southern Railway y Burlington Northern-Santa Fe Railway (BNSF).

Este nuevo sistema ferroviario se anuncia ahora como un servicio moderno rápido y seguro, para mover grandes montos de carga a grandes distancias y a un menor costo, haciendo competencia a los autotransportes.

En este momento el NAFTA RAIL cuenta con 939 locomotoras, 27,000 carros, 140 terminales de trasvase, 16 rampas para transporte intermodal (10 en EEUU y 6 en México), 13 puertos marítimos y 7 puertos de río y 181 puntos de intercambio con otros ferrocarriles. Representa el NAFTA RAIL, ventas por más de mil millones de dólares anuales, transporta más de un millón de contenedores y ha generado más de 6 mil empleos directos.

En 2005, las transportadoras, se preparan para mover grandes cantidades de mercancías provenientes de China, hacia el Este de Estados Unidos; pero ante la saturación de los puertos de California, las dificultades que implica pasar por el canal de panamá, debido al aumento del tráfico de mercancías que también van rumbo al Caribe y Europa y la imposibilidad de hacerlo en forma expedita por el Istmo de Tehuantepec por las limitaciones en

las comunicaciones entre los dos océanos y la larga travesía por carretera que harían si entran por el puerto de Manzanillo al cruce Piedras Negras, en este mismo año, se ha creado un importante corredor comercial entre el puerto de Lázaro Cárdenas y la ciudad de Kansas (pasando por Nuevo Laredo), detonando un importante intercambio entre Asia y América del Norte, gracias a que también KCS ha efectuado alianzas con navieras del mundo. En el caso del puerto de Lázaro Cárdenas, con la operadora de contenedores más grande en el mundo, la Hutchinson Ports México (HPM), quien inicia la construcción de una gran terminal con una inversión de 20 millones de dólares, y con autoridades del puerto y el Gobierno de Michoacán. El puerto de Lázaro Cárdenas ha adquirido la característica de puerto multimodal y la empresa KCS-TFM ha inyectado una inversión de mil millones de dólares para facilitarse el manejo de contenedores. El puerto, cuyos canales tienen una profundidad que ni las exclusas del Canal de Panamá poseen, y que por su capacidad de albergar hasta 60 naves sin problemas y 2 millones de contenedores tiende a convertirse en una terminal de gran capacidad, lista para desarrollarse.

En virtud de esta situación, el Gobierno de Coahuila, planea desarrollar una carretera, “Camino Real”, de Manzanillo a Piedras Negras, para reducir el tiempo de recorrido, de 2,140 a 1,260 km, mediante una inversión de mil millones de pesos buscando que se utilice el puerto de Manzanillo como gran corredor hacia Estados Unidos, aunque no es un puerto de gran calado, y por lo tanto con muchas limitaciones.

El gobierno de Nuevo León, por su lado, con 16 km de frontera con Estados Unidos, está poniendo en marcha grandes proyectos para fortalecer el puente Colombia, que busca ser el principal paso fiscalizado estratégico del país y un recinto delimitado, protegido del terrorismo y el narcotráfico, con la clara intención de desplazar a Nuevo Laredo:

1) Se ha constituido Fidenor (Fideicomiso para el desarrollo del norte de Nuevo León) en un organismo descentralizado para concesionar la construcción de la infraestructura necesaria.

2) Se espera construir a la mayor brevedad, habiendo sido aprobado ya por SCT, un tramo ferroviario de 61.5 km, de estación Camarón a Colombia, con una inversión privada de 70 millones de dólares, invitando a KCS, UP y a

otras empresas a participar. El gobierno de Texas ha convenido en desarrollar el tramo complementario en su territorio.

3) Esperan construir un puente férreo con una inversión de 120 millones de dólares, de los cuales 70 corresponderían a la parte mexicana y 50 a la estadounidense.

4) Se construirán además, en forma paralela, un conjunto de carreteras Monterrey-Sabinas-Colombia, con una aportación de la federación de 120 millones de dólares, con autopistas de carga de cuota, vehicular de cuota y una opción libre, que junto con la línea férrea sean la “espina dorsal” del comercio binacional.

5) Planean crear la ciudad de Colombia, en la zona semiárida del municipio de Anáhuac, como región de zona franca, especializada en comercio exterior, contando para ésta con 22 mil kilómetros cuadrados y esperando que para el año 2030 cuente con 500 mil habitantes.

6) Se reorganizará la función aduanal para fomentar sinergias entre la aduana del Aeropuerto Mariano Escobedo de Monterrey y la aduana del puente Colombia, facilitando el despacho de mercancías.

7) Se concesionará una inversión privada de 10 mil millones de dólares para la explotación de gas natural, de la Cuenca de Burgos, por lo que se está invitando a regasificadoras a construir gasoductos.

8) Con la CFE y otro tipo de compañías ya se planea la introducción de redes y servicios para otorgar la plataforma necesaria que potencie este megaproyecto.

Por otro lado, el Gobierno de Tamaulipas, con 370 km de frontera con Estados Unidos y los puertos de Tampico y Altamira, desarrolla sus propios planes de crecimiento, ya que por su territorio, a través de sus 12 puentes internacionals, y principalmente de Nuevo Laredo, pasa más del 50% de la carga nacional hacia Estados Unidos y Viceversa. Actualmente por Nuevo Laredo cruzan más de 3 mil tráileres y 500 carros de ferrocarril diariamente.

En el plan de desarrollo del Estado, se contempla construir 11 puentes internacionales vehiculares y uno ferroviario, construir más de 900 kilómetros de carreteras federales y alimentadoras y 285 km de vías férreas. Así como puertos multimodales e infraestructura básica, mediante inversión federal, estatal y privada.

Se concesionó la construcción de una autopista de 4 carriles, de 105 km., entre Reynosa y Matamoros, conectándose con las carreteras 77 y 281 de Texas a través de los 6 puentes ubicados en ese tramo.

Se terminó la carretera Victoria-Jaumave, con 47.5 km más.

Se concesionará la construcción y operación de una autopista de 4 carriles Reynosa-Nuevo Laredo, para potenciar un corredor industrial en esa zona.

Se concesionará la construcción y operación de un eje carretero de 294 km, de Cuauhtémoc, Tamaulipas a Linares, Nuevo León.

Se concesionará la construcción y operación de un tramo carretero de Matamoros a Victoria.

En materia férrea se proyecta la ampliación del puente ferroviario de Matamoros y la construcción del tramo Matamoros-Victoria, con 285 kilómetros de longitud para la transportación de carga de y hacia el centro del país.

Se proyecta además la construcción de un nuevo puente ferroviario en Nuevo Laredo.

PERSPECTIVAS

Los desafíos de Tamaulipas de cara al siglo XXI no son solamente conservar el liderazgo comercial del paso Nuevo Laredo sino participar y competir en los escenarios económicos que se van construyendo, aprovechando todas sus posibilidades geográficas y socioeconómicas.

Para lograr eso, requiere de un programa de infraestructura que responda a los nuevos escenarios de crecimiento mundial. En un continente americano en donde la globalidad está generando un aumento sustancial de la circulación de mercancías, el ferrocarril juega un papel imprescindible para mover grandes cargas a grandes distancias, de otro modo no puede explicarse el interés de las compañías estadounidenses por adquirir el sistema ferroviario mexicano y el interés por la construcción del corredor de transporte multimodal, de 6 carriles vehiculares y 3 vías férreas regulares y una de alta velocidad, por el Istmo de Tehuantepec (FERROSUR).

Nuevo León, se asume como el centro industrial y comercial de la región, en donde tanto Coahuila y Tamaulipas sirven de soporte a esas

aspiraciones económicas. Sin embargo, no comparte Nuevo León la idea de una región de tres entidades con un reparto equitativo de oportunidades, y como ejemplo, ahora mismo busca desplazar mediante Colombia a Nuevo Laredo.

Si Tamaulipas continúa centrando su proyecto de infraestructura sólo en la red carretera, debe considerar el riesgo de que al aplicar la SCT una nueva normatividad prohibiendo la circulación de cargas excesivas por autotransporte, para una competencia sana con las empresas ferroviarias norteamericanas, se deprima el servicio de grandes cargas por carretera.

Por lo tanto, es recomendable que junto con un proyecto de red carretera se programen líneas férreas y centros de embarque y transferencia así como diversos complejos.

Algunas estrategias que responden a las exigencias inmediatas del comercio mundial son:

- Construir el tramo férreo Nuevo Laredo-Camargo, de aproximadamente 200 km., mediante convocatoria a la inversión privada.
- Proyectar a lo largo de ese nuevo tramo, una serie de centros de servicio multimodal con servicios especializados en comercio internacional, cercados por un sistema de seguridad.
- Fomentar el levantamiento en esa zona de complejos industriales, comerciales, aduanales y fiscales, conectados con Estados Unidos.
- Diseñar y promover asentamientos humanos con todos los servicios públicos.
- Construir las líneas férreas Reynosa-San Fernando, Matamoros-San Fernando y San Fernando-Victoria, con la finalidad de proyectar una vía que entronque con San Luis Potosí, para ofrecer otra ruta de traslado de las mercancías provenientes de Asia, y del Centro y sur del país, sin olvidar que también se requiere del ferrocarril Tampico-Veracruz, ya que el primero de enero del año 2006, entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con Centroamérica (CAFTA).

- Con estos corredores carretero-ferroviarios, Tamaulipas ofrecerá muchos otros puntos de paso especializado de mercancías México-Estados Unidos, dejando de depender en forma única y total de Nuevo Laredo, para conservar el liderazgo como paso internacional y enfrentar en forma renovada la competitividad de Nuevo León.

Contará con la capacidad infraestructural para participar en el crecimiento económico del mundo en el siglo XXI, y además, se fortalecerá, de este modo, la integración de las diversas regiones económicas de la entidad, para generar un extenso desarrollo social entre los tamaulipecos.

Ahora bien, cuáles son los principales problemas que enfrenta el Gobierno de Nuevo León para llevar a cabo sus proyectos?

Que TFM ha aplicado inversión en Nuevo Laredo y no está muy convencida de aplicar inversión ahora en Colombia. ¿Lo hará otra empresa?

Que el puente Colombia se ha convertido desde 2001 en el principal punto de ingreso de armamentos y municiones hacia México y permite una conexión de tráfico de estupefacientes en la zona. ¿Logrará abatirse la inseguridad en la zona?

¿Cuáles son los principales retos que enfrenta el Gobierno de Tamaulipas en este escenario?

- I. Diseñar un proyecto ferroviario paralelo con el carretero, que incorpore a la “frontera chica” y otro que una a Tamaulipas con Veracruz y San Luis Potosí, para aprovechar las grandes oportunidades del comercio mundial.
- II. Buscar acciones que permitan asegurar que no se pierda o disminuya el ingreso económico que se genera en el paso Nuevo Laredo.

EPÍLOGO

Enseguida, se hace un recuento de los últimos sucesos más relevantes en materia de ferrocarriles de México, que involucran a Tamaulipas y que de alguna manera, además, se vinculan con su desarrollo regional.

En el año 2002, en la cumbre del APEC (Mecanismo de Cooperación Económica Asia – Pacífico), celebrada en Los Cabos, Baja California Sur, la SCT (Secretaría de comunicaciones y Transportes) de México, propuso el proyecto llamado Sistema de Seguridad Multimodal Transpacífico, para probar

que pueden ser competitivos y exitosos los corredores intermodales, uniendo a Asia con los puertos mexicanos de Manzanillo y Lázaro Cárdenas con destino final en Estados Unidos.

El acuerdo para iniciar su operación fue suscrito el 15 de junio de 2004, entre diversas dependencias y organismos, sobresaliendo el acuerdo para facilitar la funcionalidad del corredor transpacífico Shangai – Lázaro Cárdenas – Kansas City.

A partir de estos acuerdos, en el año 2005 la empresa ferroviaria Kansas City Southern Railroad, invierte en el corredor Lázaro Cárdenas– Kansas City; y en el puerto, la firma hongkonesa Hutchinson coloca una gran infraestructura para mover contenedores.

En el mismo año 2005, en el marco del programa de acercamiento con los gobiernos estatales estadounidenses, el Presidente de México, Vicente Fox Quesada, reafirmó el compromiso con autoridades de Estados Unidos y en particular con las de Kansas, City para establecer una oficina mexicana de aduanas, en esa ciudad para que contenedores sellados provenientes de China lleguen sin retrasos aduanales.

En el año 2006, las agencias aduanales de Nuevo Laredo iniciaron una serie de gestiones para desplazar sus oficinas a Kansas en previsión de lo que se esperaba. Sin embargo, surgieron problemas que impidieron la concreción del proyecto, como: el rechazo de algunas organizaciones norteamericanas para tener una porción de territorio mexicano soberano en Estados Unidos y el descontento con la idea de dejar sin trabajo a los estibadores de los puertos de Los Angeles y Long Beach, quienes ganan alrededor de 140 mil dólares anuales y reponerlos con trabajadores mexicanos por 10 mil dólares al año; y por otro lado, en México, la Junta de Coordinación Política del Congreso de la Unión, exhortó al titular del ejecutivo a desistir del proyecto para establecer una aduana mexicana en Kansas, debido a la gran pérdida de ingresos aduanales que se ocasionaría entre las oficinas aduanales y la población de México, sobre todo de Nuevo Laredo.

En agosto del año 2006, el Director General de Aduanas, declaró que el proyecto de un puerto fiscal en la Ciudad de Kansas, había quedado cancelado definitivamente.

En respuesta a esa desición, la KCSR, consideró urgente mejorar las condiciones materiales de la infraestructura de la aduana de Nuevo Laredo, que es considerada la aduana número uno de México y América Latina, para agilizar la revisión ya que se espera un incremento sustancial de las mercancías provenientes de China.

La KCSR, presentó a los gobiernos federal, estatal y municipal una serie de proyectos para innovar el cruce, por donde diariamente pasan 1,500 furgones, esperando que se incremente el servicio a 3,200 vagones por día.

El Gobierno de Tamaulipas, actualmente, en agosto del año 2006, instala un plan piloto para introducir alta tecnología en la aduana de Nuevo Laredo. Además, se remodela, con una inversión de 32 millones de pesos, que se aplica principalmente en la ampliación de las casetas de importación y exportación de 3 a 6 carriles, así como en la ampliación de 2 a 4 carriles para vehículos de carga y ligeros, para beneficiar a más de 8 mil usuarios diarios que pasan por este punto fronterizo.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

D' ESTRABAU, GILBERTO. *El Ferrocarril*. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México, 1996.

GOBIERNO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. *Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2010.*

KUNTZ FICKER, S. Y RIGUZZI, P. (Coordinadores). *Ferrocarriles y vida económica en México (1850 – 1950) Del surgimiento tardío al decaimiento precoz.* El Colegio Mexiquense, A.C. México, 1996.

MACEDO, PABLO. *La evolución mercantil. Comunicaciones y Obras Públicas. La hacienda pública. Tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México.* Sucesores, Editores, México, 1905.

MUSEO NACIONAL DE LOS FERROCARRILES MEXICANOS. *Memorias del tercer encuentro de investigadores del ferrocarril*. México, 1996.

_____. *Memorias del cuart o encuentro de investigadores del ferrocarril*. México, 2000.

_____.. *Memorias del quinto encuentro de investigadores del ferrocarril*. México, 2002.

ORTIZ HERNÁN, S. *Los Ferrocarriles de México. Un visión social y económica*. *La luz de la locomotora.* Ferrocarriles Nacionales de México. México, 1987.

_____. *Los Ferrocarriles de México. Una visión social y económica. La rueda rumorosa.* Ferrocarriles Nacionales de México. México, 1988.

PÉREZ ELÍAS, A. *Ferrocarriles*. Enciclopedia de México. México, 1977.

VALADÉS, E. Y LEAL, L. *La revolución y las letras. Dos estudios sobre la novela y el cuento de la revolución mexicana.* Departamento de Literatura. INBA. México, 1996.

LA ÉTICA DE LOS NEGOCIOS Y LA ESPONSABILIDADSOCIAL DE LA EMPRESA COMO UNA HERRAMIENTA PARA LA INCUBACIÓN DE LAS PYMES*

Ricardo Cuevas Moreno
Ma. Eugenia Castillo Torres

INTRODUCCIÓN

La competencia y su correspondiente concentración y centralización de capital en la gran empresa no han abolido la existencia de las pequeñas y medianas empresas (Pymes). Ellas constituyen una parte importante de las relaciones económicas de los países. En Francia, por ejemplo, cada año nacen alrededor de 230 000 (Orsoni, 2002: 426) Está natalidad contrasta con su mortandad que se equipara al mismo número.

Una respuesta a la mortandad de las Pymes y la necesidad de creación de nuevos empleos son las Incubadoras de Negocios. En nuestro país desde 1999 con la creación de la primera incubadora *Promoción de Empresas Innovadoras* hasta el día de hoy con la *Incubadora de Negocios para Emprendedores del Sur de Tamaulipas, A.C.* (INEST) y bajo el apoyo federal y estatal esos centros de negocios adquieren una presencia creciente.

La experiencia vivida en la INEST y la formación en investigación sobre la ética de los negocios condujo a observar la pertinencia de implementar en la capacitación y en los planes de negocios una dimensión moral en la concepción y administración de la Pymes. De ahí resulta conveniente la cuestión de ¿Cómo pueden la ética de los negocios y la responsabilidad social de la empresa contribuir al nacimiento y desarrollo de las Pymes?

En la investigación y la exposición se usa el método hipotético deductivo en su versión dialéctica materialista y el método individualista metodológico. Por tal razón la estructura de este trabajo aborda en su primera parte, *La estrategia de las Pymes* haciendo énfasis los objetivos, la estrategia y la toma de decisiones para estás empresas.

* Investigación realizada con el apoyo del acuerdo Mexico-Francia, ECOS-SEP-CONACYT-ANUIES

En la segunda parte trata sobre, *las nuevas Pymes y la implementación de su dimensión moral*. Ahí se expone la importancia de implementar los papeles éticos desde el punto de vista administrativo pero también humano y moral. Lo anterior conduce a las ventajas y limitaciones de dicha implantación. Finalmente se exponen las conclusiones de la presente ponencia.

I. LA ESTRATEGIA DE LAS PYMES

La tradición de la estrategia de las empresas tiene por objeto de análisis a la gran empresa. En efecto, la gran empresa posee la potencia productiva, el tamaño, los recursos y las capacidades para poder plantear de manera metódica y racional la planificación estratégica.

Por el contrario, a la pequeña empresa se le considera como despojada de toda planificación estratégica. Esto es del todo comprensible pues las acciones de la gran empresa y sobre todo la empresa trasnacional determinan el destino de los hombres, recursos y el medio ambiente de manera notable.

Sin embargo, la competencia y sus formas en la concentración y la centralización del capital no han abolido la existencia de la Pymes. Éstas constituyen un número no despreciable en la estructura económica de los países desarrollados y en proceso de desarrollo; razón por la cual son objeto de investigación de los especialistas.

De hecho resulta indispensable recurrir al modelo simple del empresario y su empresa para explicar los mecanismos fundamentales de la planificación estratégica y la toma de decisiones.

Así por ejemplo, la *escuela del empresario* (Minztberg y et.al: 136-150) tiene como conceptos básicos al empresario y su visión. La estrategia será un proceso que nace de la idea que tiene el empresario del destino de su empresa (visión). La subjetividad del empresario en intercambio con su empresa y las vicisitudes del mercado harán emerger una estrategia.

Más ese razonamiento reposa sobre una práctica cotidiana desarrollada por la Pymes. La observación de cómo se cubren un sin número de necesidades cotidianas ponen en relieve la justeza de considerar a la Pymes como dotadas de una estrategia; bien que esta no adquiera necesariamente la forma de un plan metódicamente formulado.

Por otro lado, el progreso de las ciencias de la administración desde los trabajos de Bennis (1969) y MacGregor (1969), por citar sólo algunos, han puesto a la cultura y *el lado humano de la empresa* como parte integrante de la investigación científica de manera formal. En la realidad, la empresa sin importar su tamaño, no puede ser comprendida que como *una totalidad* de relaciones económicas, políticas, jurídicas, culturales, ideológicas, morales y simbólicas

Así la estrategia de las empresas, incluyendo las Pymes deben considerar todas esas dimensiones a fin de lograr sus objetivos. Entre las dimensiones arriba citadas, los valores morales ocupan hoy día un lugar especial. Las empresas, los hombres de los negocios y los investigadores han visto en la *ética de los negocios* (E.N.) y *la responsabilidad social de la empresa* (R.S.E.) un útil para las decisiones estratégicas y la mejor administración de la empresa; lo cual será al largo plazo fuente de ganancias adicionales. (Gélinier, 1991: 1-66-169; Orsoni, 1999: 197-205 en Leroux y Marciano, 1999).

1. LOS OBJETIVOS ECONÓMICOS Y LOS OBJETIVOS SOCIALES

Las empresas en la actualidad han abolido la idea de un solo *objetivo económico* y *un solo camino* para el éxito de los negocios. Los objetivos sociales han adquirido un lugar importante para la adhesión del individuo al proyecto de la empresa y para le éxito de la empresa.

Este cambio que comienza a expresarse en la literatura de la administración desde finales de años 1960, adquiere forma durante las décadas 1980 y 1990 con el desarrollo organizacional y la entrada de la ética de los negocios (Peters y Waterman, 1983). Estableciendo, de esta forma, una ruptura al modelo inspirado en *los principios de administración científica* de Taylor (1986) a principios del siglo pasado.

Visto en retrospectiva una vez aceptada la dimensión social de la empresa en su administración, la entrada de los valores morales aparece como necesaria; sobre todo en la empresa descentralizada y en red en donde la autonomía debe equilibrarse con el control y el auto-control del individuo.

A) LOS OBJETIVOS DE LA PYMES Y LA MORAL

Una versión moderada de la ética de los negocios (Archier et Sérieyx, 1984) establece la ética de los negocios como una herramienta más en la panoplia administrativa de las empresas. De tal suerte que ella viene a integrarse a la planificación estratégica y la administración de la empresa. Por tanto, el cumplimiento de los objetivos económicos y sociales de la empresa se retroalimentan en su concepción y cumplimiento.

En la actualidad dos disciplinas estudian estos distintos aspectos de la acción de las empresas: *la ética de los negocios* y *la responsabilidad social de la empresa* son nociones complementarias que estudian la dimensión moral de la administración interna de la empresa y sus relaciones con el exterior (Cuevas y De la Garza, 2006e).

En anteriores investigaciones se ha estudiado el contenido ideológico de tal hecho a través de la llamada *ética de los negocios*. Una de las ideas clave es que la *ética de los negocios es la ideología del capital para las empresas de la época de la informática y las comunicaciones*. En tanto que ideología del capital su finalidad mayor es la obtención del beneficio; enmascarando las relaciones de autoridad y de poder que están a la base de la empresa capitalista (Cuevas, 2005b,c,d).

Lo anterior no anula el hecho que después de Boyer (Boyer, et.al: XIII) la ética de los negocios es parte integrante de las ciencias de la administración. La razón necesaria y suficiente es que ella debe servir antes que todo al beneficio. Pero lo que Boyer y los especialistas de la empresa no llegan a observar, es que el capital se apropia de todas las fuerzas productivas del presente y del pasado para ponerlas al servio de la producción de plusvalía. Así pertenece a la naturaleza del modo de vida capitalista convertir e implementar todo conocimiento en la producción de capital (Marx, 1965b: 164), (1965a: 859-999, 948).

Entonces, si tal es el caso, tal que lo preconizaba Orsoni en su artículo *L'éthique en gestion* (Leroux y Marciano, 1999: 197-205) la ética de los negocios debe ser una herramienta de la administración para mejor gestionar las empresas y así obtener una cantidad mayor de capital.

Lo anterior ocurre de distintas maneras: estableciendo cartas y códigos éticos que ponen límite y estipulan las directrices de soluciones a los problemas morales: estableciendo sus responsabilidades y obligaciones de la empresa frente a su empleados y la sociedad civil; evitando “los pasajeros clandestinos”; el desvío de fondos; evitando el desperdicio de capital fijo y materias primas; mejorando la comunicación de la empresa; contribuyendo a la adhesión y la movilización del personal; en fin embelleciendo la imagen de la empresa.

B) LA ÉTICA DE LOS NEGOCIOS COMO ÚTIL ESTRATÉGICO

La idea según la cual la ética de los negocios es un útil de la administración conduce a otra establecida por el pensamiento administrativo anglosajón. Éste establece que la ética de los negocios no tiene por finalidad de enseñar lo bueno o malo; lo correcto o incorrecto, sino de suministrar herramientas para que las personas puedan resolver *la complejidad moral*, *de manera que puedan identificar y analizar las implicaciones morales de las decisiones estratégicas* (Hill y Hones, 2000: 57-59).

Razón insuficiente, pues bien que cierta, reduce a la ética de los negocios a un simple útil de la gestión; mientras que la dimensión de a ética de los negocios es mucho más profunda en la medida que comprende el destino del hombre por parte de las empresas capitalistas. Sin embargo, dentro del modo de vida burgués ese es el fin de la ética de los negocios y en general de todo conocimiento y de todo hombre, es decir devenir objeto al servicio de la producción de capital.

2. LA TOMA DE DECISIONES Y LA RESPONSABILIDAD DEL ADMINISTRADOR

Desde su nacimiento la ética de los negocios apunta hacia ser un útil de las decisiones estratégicas. En Francia por ejemplo, ese es el fin que Gélinier (1991) establece para la ética de los negocios en su libro célebre. Pero estableciendo los hechos con justeza, la necesidad de involucrar a los hombres en *el proyecto compartido de la empresa* conduce a implicar a todos los

partícipes de esa organización en la práctica de la ética de los negocios. Esta idea la encontramos desarrollada en el libro de Claude (1998: 58-60) para quien la ética de los negocios además debe hacerse operatoria en la situación de trabajo.

Son dos las razones, pensamos nosotros, que hace importante la toma de decisiones para le ética de los negocios. Primera, un organismo descentralizado como *la empresa del nuevo milenio* crea nuevos espacios de autonomía y libertad. Éstos son provocados por la nueva infraestructura basada en la informática y las comunicaciones. De ahí que la toma decisiones deviene crucial.

Segunda, tal que lo hemos señalado más arriba la toma de decisiones por parte de los administradores determina el destino del hombre y las cosas. En este sentido la responsabilidad, la honestidad y la justicia aparecen como los valores máximos en el problema moral dentro de la empresa.

A) LA TOMA DE DECISIONES EN FUNCIÓN DEL FIN ECONÓMICO

De acuerdo con Orsoni (Leroux y Marciano, 1999) una *ética de la responsabilidad* aplicada a la empresa buscaría solo conseguir los objetivos económicos sin detenerse en otra consideración. Sin embargo, una correcta comprensión de la célebre dicotomía de Weber *la ética de la responsabilidad* y *la ética de la convicción* conduce a comprender que ambas éticas son polos opuestos que se penetran y son unidos por *el deber ser* (Cuevas, 2005b: 152-159).

La ética de la responsabilidad es como esa *autoridad exterior* es ese *super-hombre* al que se refiere Durkheim (1902-1903) y que se expresa a través de llamadas y prohibiciones. Al contrario *la ética de la convicción* se encuentra en la subjetividad del individuo o es la interiorización del deber ser social.

Pero la praxis desarrollada en la empresa es un cambio de registro donde las relaciones económicas capitalista modifican el comportamiento moral de los hombres (Cuevas, 2003a) pero no lo anulan tal que lo establecen la metáforas de *el capitalismo como una selva* (Solomon, 2000: 32 y ss.)

De lo anterior se desprende que una correcta toma de decisiones debe tomar en cuenta la dimensión económica pero también moral. Sin embargo entre el deber ser y el ser existe una brecha. La empresa capitalista como organismo económico tiene por objetivo máximo la ganancia. Este primado de lo económico determina que las decisiones olviden el componente moral. Esta contradicción refleja un estado de cosas en el que lo humano se manifiesta a través de su negatividad. La medida en que esto ocurre puede ser un objeto de investigación de la ética de los negocios.

Vistas así las cosas, la existencia de la ética de los negocios y la responsabilidad social de las empresas revela la necesidad de integrar de manera consciente la dimensión moral en la administración de la empresa. Se subraya "consciente", pues esa dimensión moral existe en la medida que los hombres que trabajan en la empresa no sólo se comportan como seres económicos sino también como seres morales. *Ellos lo hacen pero no lo saben*.

B) LA MORAL DEL ADMINISTRADOR EN LA TOMA DE DECISIONES

Así solamente en un momento de abstracción se puede dejar de lado la dimensión moral. Marx (1967) mismo al estudiar las leyes inexorables de la producción capitalista establece como en *la personificación de las relaciones de producción capitalistas*, el capitalista actúa guiado por el egoísmo, la autoridad y el despotismo propio del modo de vida basado en la propiedad privada capitalista.

Para Marx (1982: 1062, 1064-1065, 1081, 1085, 1087-1092) el hombre es criatura de un organismo económico que él no creo pero que él reproduce por una necesidad férrea de la reproducción del modo de vida en todas sus instancias. Así el hombre contiene la ideología y los valores morales impuestos por la clase que reina sobre el organismo social.

En lo singular pasando por lo particular, el hombre en su *praxis* reproduce las relaciones económicas, políticas, jurídicas e ideológicas. De ahí se sigue que el hombre del modo de vida capitalista también reproduce los valores morales de su sociedad.

Pero la moderna administración ve al hombre y en especial al administrador desde otro punto de vista. Desde Fayol (1981: 190, 193) las

cualidades morales del administrador son importantes en la medida que siendo el responsable de la empresa debe poseer y practicar una serie de valores morales.

El administrador vive una tensión cuyos polos son conciencia moral y los objetivos económicos de la empresa. El problema moral en la empresa ocurre cuando el administrador debe tomar decisiones que lo conducen a actuar según el criterio de bien o mal; correcto o incorrecto:

«El problèma moral se pone a los seres humano cuando sus decisiones los conducen a escoger entre maneras de actur que difieren segun el criterio de bien o de mal » (Boyer, 2002 :21)

En Francia, el administrador Orsoni (1989: 106-116) señala el proceso de formación de carácter, de *endurance* del mismo, al calor de las experiencias que vive el administrador ante la imposibilidad de tener recetas establecidas de avance para resolver el problema moral en la empresa.

"El ejercicio de la moral es un esfuerzo de discernimiento del bien y del mal…El problema de la moral de la empresa es el del hombre y el problema del administrador consiste en buscar, no el Bien absoluto, sino cada vez, paso a paso, un bien para el hombre." (Orsoni, 1989:109-116)

I. LAS NUEVAS PYMES Y LA IMPLEMENTACIÓN DE SU DIMENSIÓN MORAL

Retomando lo anterior, lo mismo ocurre con las Pymes estás no están despojadas de una estrategia, tampoco lo están de esta dimensión humana social que se retroalimenta con la dimensión económica para cumplir los objetivos de la empresa, ni el administrador deja de vivir el problema moral en la toma de decisiones. Dentro la dimensión humana y social de la empresa los valores morales ocupan un lugar importante. En al empresa grande o pequeña, éstos son el lazo de unión que se complementa con las relaciones económicas y administrativas de la empresa para constituir la estructura y hacer funcionar la organización.

La dimensión moral de las Pymes al igual que la gran empresa se expresa bajo varios puntos de vista: 1) ella determina el destino del los hombres y las

cosas que para ella trabajan; 2) ella afecta su medio ambiente circundante. Por tanto ella contiene *un principio de responsabilidad* (Jonas, 1979); 3) Este se expresa en la responsabilidad que tiene la empresa, su administrador o su patrón frente a sus empleado y público en general; 4) la toma de decisiones, luego entonces, involucra valores morales como responsabilidad, honestidad y justicias. Finalmente 5) el empresario o el administrador viven la tensión entre su consciencia moral, los objetivos de la empresa y sus obligaciones con la sociedad.

La dimensión moral referida puede existir desde la concepción misma de la empresa y su fundación. Ella puede integrarse de manera espontánea en la medida de las necesidades del desarrollo de la empresa. O bien ella puede integrarse de manera consciente y premeditada. En lo que sigue se expone la segunda forma de implementación.

1. LA INCUBACIÓN DEL NEGOCIO

Las incubadoras de negocios son centros que ofrecen servicios de asesoría, infraestructura y financiamiento a los emprendedores. En las incubadoras de negocios las ideas de la creación de empresas adquieren cuerpo y forma a través de la elaboración de planes de negocios y su puesta en marcha.

Según la experiencia vivida en la (Incubadora de Negocios para Emprendedores del Sur de Tamaulipas (INEST) adscrita a la Facultad de Comercio y Administración de Tampico (FCAT) de la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT) el proceso de incubación pasa por tres etapas fundamentales: 1) la pre-incubación, 2) la incubación propiamente dicha y 3) la post-incubación.

En la *Preincubación:* se ofrecen servicios integrales (Tutoría, Asesoría especializada, consultoría, capacitación, información, orientación, enlaces de negocios, etc), para la claridad de la idea y la elaboración del plan de negocios en sus diferentes áreas o etapas, durante la segunda etapa la *Incubación* se ofrece los mismos servicios pero la finalidad es facilitar y guiar a las empresas

en el proceso de implantación, operación y desarrollo de la misma y la última etapa la *Post-incubación* se apoya la consolidación de la empresa.

Es en ese proceso vivido en las etapas segunda y tercera de la incubación donde la ética de los negocios y la responsabilidad social de la empresa pueden integrarse como un útil más de la administración. Bien que en los planes de negocios se integra una dimensión social de la nueva empresa; es necesario integrar la dimensión moral a la que se hace referencia. Esto de una manera doble: 1) formando al emprendedor de tal suerte que su consciencia moral le permita enfrentar los problemas morales en la administración operacional y estratégica. 2) Ayudando al emprendedor en la selección de los valores y principios morales que guiarán su negocio y su enunciación a través de *los papeles éticos*.

A) LOS PAPELES ÉTICOS PARA LAS PYMES

Bajo la denominación de papeles éticos se nombra al conjunto de documentos tales como la Misión, la Visión, los Valores, las Cartas y Códigos Éticos de la empresa. A justo título no debemos llamarlos éticos. Esto por dos razones mayores: La primera establece que no pueden existir dos éticas una para la sociedad y otra para la empresa (Orsoni, 1999: 1997-205 en Leroux y Marciano, 1999). La segunda porque esos papeles no pertenecen a la ciencia de la ética aunque pueden ser objeto de reflexión de la misma (Cuevas, 2003a: 97).

Los papeles éticos son en realidad moral aplicada e impuesta por la dirección general o el empresario con la finalidad de conducir, normar y prescribir directrices de solución a los problemas de la empresa desde el punto de vista moral.

Para el caso de las Pymes desde la segunda etapa de su incubación es factible establecer con claridad la Misión, la Visión y los Valores del negocio. Esto ayudará al emprendedor a ubicar *el alma de su empresa*. Es decir, el principio o principios razón de ser del negocio y que lo animan (Etchegoyen, 1990). En la práctica esta puede ser una guía para la toma de decisiones

estratégicas y los objetivos de la empresa. La difusión de los papeles éticos contribuirá a organizar y animar los miembros de la empresa. En momentos de crisis o decisiones cruciales los papeles éticos pueden servir para cerrar filas.

El funcionamiento y talla de las Pymes puede conducir a no tener una formalización de los papeles éticos tal que se encuentran en la gran empresa o la empresa trasnacional. Dicha formalización debe adecuarse a las necesidades reales de las Pymes: una hoja conteniendo la Misión, la Visión y los Valores desde la contratación; un anuncio con esos conceptos será suficiente para una empresa de una decena de personas.

Lo importante es que el emprendedor logre comprender cuáles son los principios y valores que guiaran su empresa. El asesor debe tener buen cuidado en escoger y enunciar las Misión, la Visión y los Valores que no sólo embellecerán la imagen de la empresa sino que serán adecuados para el tipo de negocio.

Seguramente, muy pocas Pymes llegarán al extremo de enunciar un Código de Ética para sus empleados. Sin embargo, existen las normas que a través del uso y la costumbre se vuelven “ley” y estas constituyen un código informal que guía el comportamiento de la empresa. Lo importante es que el emprendedor a través de la capacitación sea consciente de estos hechos para mejor administrar su empresa.

B) LA ORGANIZACIÓN DE LOS HOMBRES Y LOS VALORES MORALES DE LA NUEVA EMPRESA

En la práctica de una ética de los negocios y una responsabilidad social de la empresa para la Pymes lo más importante es el ejemplo. El emprendedor como dirigente de la empresa encarna ese *principio* que ánima la empresa (Etchegoyen, 1990). En este sentido la congruencia de la práctica de los valores con el estilo de liderazgo aparece como clave.

Es imposible postular la honestidad y la transparencia para un nuevo despacho contable cuando el dirigente el dirigente incurre en prácticas como el maquillaje de la información o el abuso de su posición frente a los empleados.

Resulta imposible postular a justicia cuando el dirigente atrás de un estilo conciliador se práctica un liderazgo egocéntrico donde sólo se favorece así mismo y su equipo. En este caso el clima organización se vicia. La gente está inconforme porque clama justicia en las oportunidades de desarrollo y en los beneficios financieros. Con todo tal que el padre de la economía lo preconizaba (Smith, 1999: 141-142) la sociedad puede mantenerse sin ningún valor moral con el intercambio mercenario de mercancías, pero el edificio social se derrumbaría sin la practica de la justicia.

Sin embargo, la practica muestra en México que aun sin justicia puede continuar una organización. Pero lo hace pagando un enorme costo de inconformidad, resentimiento e envidia sociales.

Para el caso de la Pymes esto es crucial. Investigaciones recientes sobre la empresa familiar (De la Garza, 2006) demuestran que en épocas de crisis los valores morales tal como la solidaridad en la empresa son un poderoso factor de cohesión para superar las crisis. Los valores practicados por parte del líder de la Pymes permiten que su gente se sume aun esfuerzo común implicando sus capacidades y su subjetividad.

2) LAS PYMES Y EL DESTINO DE SUS EMPLEADOS

Las ideas desarrolladas en las páginas precedentes conducen necesariamente a cuestiones de mayor alcance. Minztberg (2001) establece, a justo título, que vivimos en un mundo de organizaciones, éstas nos acompañan desde el nacimiento hasta la muerte. Por consecuencia si tal es el caso, las empresas y las organizaciones determinan en gran medida el destino del hombre. Este es el sentido profundamente moral y ético que la ética de los negocios y la responsabilidad social de la empresa deben estudiar.

La capacidad productiva, la potencia del capital de la Pymes no se compara con el de la gran empresa o la empresa trasnacional. Por tanto, el calibre del poder de las primeras es mucho menor que las segundas. De lo anterior se deriva que *el principio de responsabilidad* (su magnitud) (Jonas, 1979) de la Pymes es de menor envergadura que para la gran empresa.

El impacto de la quiebra de la filial de una empresa trasnacional puede paralizar la economía de una región. De igual modo el daño al medio ambiente puede provocar daños graves a la naturaleza y a la población como ocurre en el corredor industrial de Altamira, pese al progreso económico.

Sin embargo, las Pymes afectan recursos y el destino de los hombres que para ellas trabajan. La idea básica de una incubadora de negocios como la INEST es que a través de los servicios de asesoría, infraestructura y financiamiento de la empresa pueda desarrollarse con éxito

La implementación de la ética de los negocios y la responsabilidad social de la empresa dentro del proceso de incubación y post-incubación pueden contribuir de igual modo al éxito de la Pymes. El hecho crucial es que se busca la permanencia de la Pymes mexicanas en el mercado. Al hacerlo la Pymes continuaran asumiendo *el principio de responsabilidad* que el poder sobre los recursos y los hombres le confiere en el círculo de sus actividades.

A) LA DIMENSIÓN MORAL EN LA ADMINISTRACIÓN Y SU DIFUSIÓN EN LAS PYMES

La implementación de la ética de los negocios y la responsabilidad de la empresa para las Pymes se enfrenta a las dificultades propias de la naturaleza de estás empresas. La falta de formalización de sus actividades, la ausencia de capacitación administrativa del dirigente y la poca capacidad financiera aparecen como los obstáculos mayores (Helfer et. al.:425). Sin embargo, el proceso de incubación y post-incubación pueden contribuir decididamente a superar estos impedimentos.

Las características mismas de las Pymes pueden contribuir decididamente a una eficaz difusión de la ética de los negocios y la responsabilidad social al interno: En primer lugar, la dirección de una persona o un pequeño grupo permite un contacto directo y un ajustamiento mutuo. Por tal razón, en segundo lugar, resulta más fácil difundir y adoctrinar a los empleados con quienes los lazos son más personales y humanos.

En tercer lugar, bien que existe la idea que la estrategia de las Pymes se basa sobre todo en la intuición. Lo cierto es que se trata de un proceso racional

donde la intuición ocupa un lugar importante. Dicho proceso no llega a la formalización (estudio de mercado o la competencia). Sin embargo, eso no anula la posibilidad que el emprendedor adquiera la consciencia por ejemplo, del respeto al medio ambiente o la importancia de la integridad en su labor.

Al exterior la difusión de la ética de los negocios y la responsabilidad social de la empresa puede realizarse a través de canales como una red de incubadoras regional y nacional. La idea básica que anima esta propuesta se deriva de la función primordial de la incubadora: hacer factible un negocio con la finalidad de fundar empresas que contribuyan a la creación del empleo y al desarrollo nacional.

La integración de la ética de los negocios y la responsabilidad social de la empresa para las Pymes proporcionan la dimensión moral en la administración de las empresas propia de un momento histórico en el cual la revolución en la informática y las comunicaciones liberan espacios de autonomía y libertad, pero también de responsabilidad.

B) UNA RENOVACIÓN CULTURAL

Poner las cosas en esos términos no significa establecer una carta de buenos deseos. Al contrario, manifiesta la necesidad de contribuir a un verdadero cambio de mentalidad de los emprendedores y los empresarios en general. Se trata de poner un coto al egoísmo, el despotismo y el autoritarismo que reina en las organizaciones nacionales.

En el escenario de un país en donde el 80% de la población vive en la pobreza, donde los partidos políticos constituyen una verdadera *parti-docracia* mientras la economía nacional se entrega al capital extranjero y la inversión parte de país por la falta de seguridad económica y política (Reta, 2006) un verdadera renovación cultural y moral se manifiesta urgente

Los alcances de las incubadoras de negocios y una ética de los negocios para las Pymes son limitados en la medida que no exista el contexto económico, político y social adecuado para su desarrollo. En este sentido, las políticas públicas del Estado representan una condición indispensable en su implementación, difusión y regulación.

CONCLUSIÓN

La integración de la ética de los negocios y la responsabilidad social de la empresa en el proceso de incubación y post-incubación de las Pymes puede contribuir a la superación de algunos sus principales obstáculos: 1) la falta de capacitación del empresario o el dirigente. 2) La falta de orientación estratégica en un mundo globalizado.

Este hecho debe ser matizado por dos razones mayores: 1) la ética de los negocios y la responsabilidad social son sólo parte de la caja de herramientas que deben movilizarse en concierto para la éxito del negocio. 2) La efectividad y el impacto de las Pymes y una administración eficiente y moral dependen del contexto económico, político y jurídico proporcionado por las políticas públicas, lo cual supera a las Pymes mismas.

BIBLIOGRAFÍA

ARCHIER, G. ET SÉRIEYX, H. *L´entreprise du 3e* type, Paris, Editions Seuil, 1984

BOYER, ANDRE, (coordinateur) *L'impossible éthique des entreprises*, France, Éditions d'Organisation, 2002

CUEVAS MORENO, R, *L'éthique de l'entreprise capitaliste : essai sur « l'éthique de l'entreprise en France et l'idéologie*, , Université de Corse Pascal Paoli, IAE de Corse, Thèse de Docteur en Sciences de Gestion, le 8 avril, 2003a

_____, *La construction de l'éthique de l'entreprise. Première Partie. Les formes à partir de l'adoption de l'éthique*, Revista de Administración, Núm. 216 UNAM, 2005b

_____,*La construction de l'éthique de l'entreprise. Seconde Partie. Les formes à partir de l'adoption de l'économie par l'éthique de l'entreprise*, Revista de Administración, Núm. 217, UNAM, 2005c

_____,*Les formes de l'éthique de l'entreprise : La synthèse ou les formes proprement dites*, Revista de Administración UNAM, 2005d (a aparecer)

_____,y DE LA GARZA RAMOS, A, *La ética de los negocios y la responsabilidad social de la empresa : un punto de encuentro*. X Congreso Anual de la Academia de Ciencias Administrativas AC (ACACIA)"Regionalización e Internacionalización de las Redes de Organizaciones, 2006e

CLAUDE, J-F ; *L'éthique au service du management*, Paris. Les Éditions LIAISONS, 1998

ETCHEGOYEN, A ; *Les entreprises ont-elles une âme ?* Pairs, Editions François Bourin, 1990

FAYOL, H. ; *Administración industrial y general*, Argentina, Librería "El Ateneo" Editorial, Traducción del francés de Dr. Dimitru, C. 1981 (1916)

GELINIER, O ; *L'éthique des affaires. Halte à la dérive*, Paris, Editions du Seuil, 1991

HILL, C, Y JONES, G-R, *Administración estratégica. Un enfoque integrado*, Colombia, McGraw-Hill, 2000 (1996)

HELFER, J-P, KALIKA, M, ORSONI, J, *Management stratégie et organization*, Paris, Vuibert, 4em. Edition, 2002

JONAS, H ; *Le principe de responsabilité, Une éthique pour la civilisation technologique*. Paris, Flammarion, 2000 (1979)

LEROUX, A ET MARCIANO, A (sous la direction) ; *Traité de philosophie économique*, Paris, Economique, 1999

MARX, K ; *Le Capital*, livres I, II et III, Paris, Bibliothèque de la Pléiade. Œuvres I Economie, édition établie, présentée et annotée par Maximilien Rubel. NRF Gallimard, 1965a (1867)

MARX, K ET ENGELS, F ; Le manifeste communiste, Paris, Bibliothèque de la Pléiade. Œuvres I Economie, édition établie, présentée et annotée par Maximilien Rubel. NRF Gallimard, 1965b (1848)

MINTZBERG, H ; *Le management, voyage au centre des organisations*, Paris, Editions d'Organisation, traduit par Behar, J-M, quatrième édition, 2001 (1989)

MINTZBERG, H ; *Le pouvoir dans les organisations*, Paris, Les Editions de l'Organisation, Traduit de l'américain par Sager, P ; 1986, (1983)

ORSONI, JACQUES; *L'enseignant de gestion FACE à la moral d'entreprise*, Revue francaise de gestion, No. 74, juin, 1989. 2002 :426. 1999 :197-205. 1989 : 109-116.

_____,; Management stratégie et organisation, 4e édition, Vuibert.

PETERS, T. ET WATERMAN, R. ; *Le prix de l'excellence. Les secrets des meilleures entreprises*, Paris, InterEditions, Traduit de l'américain par Garene, M et Pommier, C ; 1983 (1982)

SOLOMON, R. C, *Nuevas reflexiones acerca de las organizaciones de negocios. El éxito basado en la integridad de las personas*, México, Oxford University Press, Traducido del inglés por María del Pilar Carril Villarreal 2000 (1999)

SMITH, A; *Théorie des sentiments moraux*, Paris, PUF, Traduction par M. Biziou, C. Gautier, J-F. Pradeau, 1999 (1759)

WEBER, M ; *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 10/18 traduit de l'allemand par Freud, J ; préface Aron, R ; 2001 (1919)

Diarios

RETA, MARTINEZ, *Un país menos regulado para atraer inversiones*, DiarioMonitor, El periódico que se lee y se escucha, 3/feb/2006. www.diariomonitor.com.mx

LA CONTRIBUCIÓN DE MEJORA COMO FUENTE DE FINANCIAMIENTO PARA LOS MUNICIPIOS EN LA ELABORACIÓN DE OBRA PÚBLICA

Ramírez Graciano Jorge*
. Santos Torres Ofelia*
Vargas Coronel Jorge*

INTRODUCCION

El municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de nuestro país. Sin embargo, tradicionalmente los recursos de los Municipios han sido insuficientes para cumplir con las obligaciones que les corresponden. Por tal motivo, el Gobierno Federal ha llevado a efecto una serie de acciones para fortalecerlos financieramente.

Una de esas acciones está constituida por la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante el cual se transfieren a los Municipios mayores recursos económicos, permitiéndoles a éstos una mayor operatividad para la presentación de servicios básicos de sus habitantes.

Sin embargo, fortalecer financieramente a los Municipios no es suficiente, ya que esta medida tiene que ser acompañada por otras, que permitan establecer criterios para resolver los problemas administrativos y jurídicos que se presentan en el campo de las finanzas municipales.

Por tal motivo, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas (INDETEC), como organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dentro de su organización interna, ha creado la Subdirección de Hacienda Municipal, con la finalidad de coadyuvar al fortalecimiento municipal, mediante la atención específica a los aspectos relacionados con las finanzas

* Los autores referidos pertenecen a la Facultad De Comercio Y Admón. De Tampico. Universidad Autonoma de Tamaulipas, México, emials: ramirez00@terra.com.mx jvargasc2001@hotmail.com osantost2001@hotmai.com

municipales, para de esta forma promover el desarrollo técnico de las Haciendas Municipales**.**

EL MUNICIPIO, EL AYUNTAMIENTO Y LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

La palabra municipio es de origen romano, del latín ¨municipium¨ con raíces en munis=carga, y cìvitas=ciudad (el trabajo de la ciudad). (1)

Es importante resaltar que el municipio a travès de la historia de la humanidad, siempre ha estado ligado a la administración de las ciudades, aun cuando también tenemos antecedentes de que, desde épocas remotas, existió el municipio primitivo de carácter agrario.

Los rasgos occidentales de nuestro municipio derivan de las concepciones grecolatinas de organización social y de las variantes introducidas por España e implantadas durante la conquista de México al establecerse formalmente el primer municipio: el de la Villa Rica de la Veracruz, en 1519 (2)

El Municipio en México es la base de la organización social, política y administrativa del país; se integra con tres elementos que, a la vez le son imprescindibles, determinando su existencia. Estos son: población, territorio y gobierno. (3)

Población, como un conglomerado de individuos que, establecidos en asentamientos urbanos o rurales, de menor o mayor tamaño, expresan civilización en todas sus manifestaciones: educación, arte, cultura, artesanía, comercia, industria y otras, así como la división organizada del trabajo que, en términos de organización constituye la riqueza más importante del municipio.

Territorio, como espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos para cada municipio, en el cual se dan las acciones y transformaciones originadas diariamente por la actividad de la población y gobierno.

Gobierno, como administrador de los bienes y hacienda del municipio, integrado en el Ayuntamiento electo por el voto popular. El Ayuntamiento electo por el voto popular. El Ayuntamiento es el principal responsable de orientar y ordenar las acciones de la población y las suyas propias hacia un continuo y rítmico mejoramiento de la calidad de vida de los individuos.

El Ayuntamiento tiene libertad para administrar sus bienes y hacienda; la hacienda municipal generalmente se forma con los bienes propiedad del municipio, las contribuciones que señalan las legislaturas locales, las participaciones que asigne el Estado y los impuestos, derechos, productos y aprovechamiento que resulten de su administración. Además, el municipio tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales, es decir, es sujeto de derechos y obligaciones ante tribunales e instituciones, por lo cual puede, en determinado momento, gestionar y obtener créditos y asesorìa técnica. (4)

Las facultades y obligaciones del Ayuntamiento son:

- Formular normas y reglamentos para prestar los servicios públicos municipales y aquellos que garanticen la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes; además, para conservar la moralidad, la seguridad y la salud pública.
- Formular la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos, remitiéndola a la Legislatura del Estado, para su aprobación.
- Enviar a la Legislatura del Estado, para su autorización, a través del gobernador del estado, los proyectos para contratación de prestamos que afecten los ingresos de administración municipales posteriores.
- Nombrar al Secretario, Tesorero y Jefes de departamento y removerlos con justa causa.
- Crear los órganos necesarios para planear, proyectar, construir, conservar, poner en operación y administrar la prestación de los servicios públicos municipales.
- Impartir justicia a través del Juez Menor Municipal en faltas a los reglamentos que rijan en el municipio.
- Elaborar, aprobar, difundir y ejecutar el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.
- Llevar en el municipio el control del Registro Civil de la población.
- Fomentar la integración social de sus habitantes.
- Establecer actividades que satisfagan las necesidades públicas o de interés social, promoviendo para ello la participación de los habitantes.
- Administrar, conservar, incrementar y rescatar el patrimonio económico, histórico y cultural del Municipio.

- Los municipios, conforme se desarrollan, adquieren nuevas responsabilidades y su organización se hace más grande y compleja; es importante que cada funcionario y empleado municipal cumpla una función específica, real y necesaria para aprovechar mejor los recursos.
- Educación (5)

  En nuestra Constitución, la fracción IV de su Artículo 31 señala como obligación de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. (6)

  De la función de satisfacer la demanda de bienes y servicios de carácter público, por parte de los tres niveles de Gobierno, surge la necesidad de captar los recursos suficientes a través de varias Entidades Fiscales en base a una jurisdicción territorial determinada: el Fisco Federal, el Fisco de las Entidades Federativas y el Fisco Municipal. (7)

En cuanto a los Municipios, la fracción II del Artículo 115 de nuestra Constitución Política, dispone que administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, deben ser suficientes para que atiendan sus necesidades fundamentales. De éste precepto, se puede concluir que los municipios carecen de potestad tributaria, ya que su Hacienda se integra por los tributos que les señalen las legislaturas locales respecto a materias en que tengan plena competencia, no pudiendo gravar aquellos conceptos cuya facultad esté reservada a la Federación o prohibida a las Entidades Federativas.

LA CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA REPUBLICA MEXICANA.

La financiación de las prestaciones públicas que proporciona el municipio a través de obras y servicios, puede ser divisible o no entre los prestatarios. Las no divisibles se financian con impuestos, que en los Municipios representan una alta dependencia con respecto a los demás niveles de gobierno, por lo tanto, el campo natural de expansión de la vida municipal son las prestaciones

divisibles, financiables con ingresos o prestaciones también divisibles, tales como tasas, precios y contribuciones de mejoras.

Así como existen servicios cuyo costo puede dividirse entre las personas que lo utilizan, hay obras que benefician particularmente a determinadas personas, entre las cuales puede repartirse igualmente el costo. Los beneficios que se derivan de las obras públicas, para las personas que las utilizan o para las propiedades comprendidas en su radio de influencia son ciertamente variables y su determinación es mas o menos precisa; de acuerdo a estos elementos de juicio, los municipios pueden reembolsarse parte o todo el costo de la obra respectiva, a través de la contribución de mejoras.

Para algunos autores, la contribución de mejoras es un tipo particular de impuesto, para otros constituye una categoría tributaria distinta. Se diferencia del impuesto en que no se aplica periódicamente, sino una vez, con motivo de la ejecución de obras públicas que originan un aumento en el valor de ciertos inmuebles, la carga se distribuye entre todos los propietarios beneficiados directamente por la obra, y en proporción al beneficio obtenido por cada uno.

En su obra ¨ Contribución de mejoras en América Latina ¨, el Doctor Jorge Macón y el Licenciado José Merino Mañòn, establecen que: ¨ La contribución de mejoras es un tributo, es decir, es un recurso compulsivo del sector público, lo que implica señalar las diferencias de los precios o tarifas. No es un impuesto porque está ligado a una contraprestación específica, tampoco es una tasa porque no está ligada a un servicio. Por consiguiente, en la clasificación convencional generalmente admitida, ha debido crearse una categoría especial de recurso público, dentro de los tributos, que admita su inclusión. (8)

Posteriormente, en su misma obra, los autores mencionados expresan que: ¨ Las características conceptuales que deben ser consideradas en los dispositivos legales, se refieren a los siguientes elementos esenciales de la contribución de mejoras: 1) la ejecución de una obra pública que genera la contribución, 2) la obtención de beneficios diferenciales, generalmente plusvalía por los terrenos y sus mejoras o construcciones dentro de una área especialmente determinada, 3) su carácter instrumental para financiar el costo de la obra pública y 4) la obligatoriedad de su cobertura para todos los propietarios beneficiados ¨ .

En base a los planteamientos anteriores, se hizo una revisión de la legislación fiscal existente en las 32 entidades federativas de la República Mexicana, con el objeto de analizar la forma en que reglamentan el concepto de Contribución de Mejoras o sus variantes de denominación, según el caso de que se trate.

En dicho análisis, se observò que los Estados de Baja California, Colima,Guanajuato y Veracruz, consideran en su Legislación Fiscal a la Contribución de Mejoras como tal, otras entidades contemplan èste mismo concepto, pero lo denominan como Aportaciones de Mejoras, tal es el caso de Aguascalientes, Estado de México, Queretaro y Tabasco, algunas entidades màs, como Chijhuahua, Jalisco, Michoacán , Morelos y Sonora, las especifican como Contribuciones Especiales, mientras que en Coahuila, se consideran como Cooperaciones.

Independientemente de la denominación que tenga, la Contribución de Mejoras en las Entidades Federativas, dentro de sus respectivas disposiciones fiscales, se define, de la siguiente manera: ¨ Son tributos que el poder público fija a quienes independientemente de la utilidad general colectiva, obtengan beneficios diferenciales particulares, derivados de la ejecución de una obra pública, en los términos de las leyes respectivas ¨ .

El Estado de Colima considera la recuperación de las obras públicas a realizar en dos formas, una mediante derechos de cooperación por obras públicas y la otra mediante contribución de mejoras. Aguascalientes en su código fiscal define las aportaciones de mejoras en su ley de hacienda específica que se cobraran de acuerdo a la ley de planeación y urbanización del Estado. De igual manera sucede en Querétaro, con la única diferencia que su ley de hacienda considera los ingresos de éstos tributos como Aprovechamientos y determinan que se cobrarán de acuerdo al costo de la obra que en cada caso determinará la Dirección de urbanismo y arquitectura del Estado.

El Estado de Morelos señala dos tipos de contribuciones especiales, por una parte, las contribuciones de cooperaciones de obras públicas, y por la otra, las contribuciones especiales para obras de planificación. El Estado de Sonora considera dentro de sus contribuciones especiales, las referentes a las contribuciones para obras públicas.

Existen algunas entidades que consideran dentro de sus legislaciones, gravámenes relacionados con el aumento del valor de la propiedad, tal es el caso del Estado de Hidalgo que tiene establecido en su Legislación el impuesto de cooperación, aumento de valor y mejoría específica de la propiedad, por la ejecución de obras públicas de carácter programático, aprobadas por el Gobierno Federal y del Estado y por los ayuntamientos de la entidad, en el cual señala que el ejecutivo del Estado, presentará a la consideración del Congreso Local el proyecto o los proyectos de decreto, para repartir entre la iniciativa privada el importe de este impuesto, tomando en cuanta las características, magnitud e importancia de las obras, la estimación de los beneficios que se derivan de las mismas y los demás factores que hagan necesaria la ejecución de dichas obras. Una vez que el Congreso del Estado apruebe el proyecto de ejecución programática, las cuotas de impuestos de cooperación, aumentos de valores y mejoría específica de la propiedad para los particulares, hará del conocimiento de éstos, mediante una publicación de decreto, en el que se precisará la forma y época de pago; los adeudos se harán efectivos en su caso, mediante la aplicación de la facultad económico-coactiva. El Estado de Sinaloa considera como ingresos extraordinarios, el aumento de valor y la mejoría específica de la propiedad y el Estado de Durango tiene establecido en su legislación el impuesto de contribución especial, el aumento de valor y la mejoría específica de la propiedad.

Por último tenemos que un gran número de Entidades Federativas tienen establecido el derecho de cooperación para la ejecución de obras públicas, que en el estricto sentido de la palabra no constituyen una contribución de mejoras, pero que de acuerdo a la forma en que están reglamentadas en sus respectivas legislaciones, tienen una gran similitud con este concepto. Las Entidades que recudan ingresos a través de éste tipo de derechos son: Baja California Sur, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

Del análisis realizado, sobre los aspectos legislativos de la contribución de mejoras en las Entidades Federativas, se puede observar que existe una gran heterogeneidad entre las mismas; en algunos casos se consideran como ingresos ordinarios y en otros como extraordinarios; cuando son considerados como ingresos ordinarios, algunas entidades de acuerdo a sus diferentes

denominaciones, las señalan como una fuente adicional de ingresos, pero algunas otras las clasifican como impuestos, derechos o aprovechamientos. Además dentro de la misma legislación no existe una delimitación con respecto al nivel de gobierno que va a realizar y administrar las obras, ya que en algunos casos se expresa que estarán a cargo de los Estados, en otros se señala que a cargo de los municipios y en algunos más, no se especifica quien los realizará.

En algunas Entidades Federativas, las disposiciones que reglamentan el sistema de contribución de mejoras, están contenidas en leyes de carácter no fiscal, tal es el caso del Estado de Aguascalientes, que se remite a su Ley de planeación y urbanización, el del Estado de Jalisco que las considera en su Ley de asentamientos humanos.

De las legislaciones analizadas se tomarán como ejemplo dos de ellas; la del Estado de Guanajuato que en él titulo tercero de su Ley de hacienda de 1980, contempla los aspectos legales de la contribución de mejoras; y la correspondiente al Estado de Aguascalientes, que en su Ley de planeaciòn y urbanización de 1971, reglamenta lo concerniente a la realización de obras municipales e intermunicipales a través de los consejos de colaboración.

En el Estado de Guanajuato, se considera a la contribución de mejoras como una fuente adicional de ingresos y se señala que con éste titulo se gravará a los propietarios o poseedores de los predios que sean beneficiados con una obra pública, por estimarse que su desarrollo y conclusión acrecentará necesariamente el valor de dichos predios, sin que esto se deba al esfuerzo económico de sus propietarios o poseedores.

Así mismo, indica que las obras públicas pueden ser realizadas por iniciativa del ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos, o bien, a solicitud de los vecinos. El monto total de la contribución de mejoras no podrá ser mayor del costo de la obra que se trate y quienes están obligados al pago de la misma, son los propietarios de los predios, y los poseedores en los casos de que no exista propietario o cuando de la posesión del predio se deriven un contrato de promesa de venta o de venta con reserva de dominio, mientras esos contratos estén en vigor y no se traslade el dominio del predio.

El costo de la derrama de una obra pública, estará constituida por el importe del proyecto y del ante proyecto, de las indemnizaciones de la obra en si, de los intereses y gastos bancarios, si se requiere financiamiento y de los

gastos generales para su realización. Dicho costo se disminuirá por las aportaciones que hagan las autoridades o particulares en beneficio de la obra. En caso de que un predio afectado por expropiación, lo sea también por contribución de mejoras, el monto de ésta última se abonará al costo de la primera en la medida de su respectiva compensación.

Para calcular la contribución de mejoras, se requiere en primer lugar determinar su área de imposición, atendiendo las características, magnitud e importancia de la obra, a la estimación de los beneficios que se deriven de la misma y de los que se traduzcan en forma de aumento de valor de los terrenos de la zona que abarque, considerando las condiciones previas y posteriores a la ejecución de la obra, así como el alcance o extensión de los beneficios o aumentos de valor para los predios colindantes o próximos a esa zona.

Una vez determinada el área de imposición, se calculara la cuota correspondiente a cada predio, teniéndose en cuenta para ello el costo de la obra por derramar y el plano de conjunto del área, la distancia de su centro de gravedad el eje de la mejora y sus características propias, como son: su importancia actual y futuro probable dentro de la zona en que este ubicado, así como la proporcionalidad que existe actualmente y que vaya a existir probablemente en el futuro, respecto a la importancia entre el y los demás predios de su zona. Dicha cuota se liquidara de acuerdo a la tarifa que para tal efecto se señale en el decreto por el que se apruebe el proyecto referente a la obra de que se trate.

Para la realización de la obra, el Ejecutivo dictara acuerdo que se deberá publicar en el periódico oficial del Estado, conteniendo los siguientes datos:
1)naturaleza de la obra, con especificación de sí se trata de construcción de obra nueva, reconstrucción o ampliación de la existente, 2) determinación de la zona que se beneficia con la obra, en su caso, 3) costo total de la obra, 4) deducciones por aportaciones de los gobiernos federal y municipal, donativos de los particulares o por recuperaciones por ventas de excedentes de terrenos expropiados, 5) costo neto, 6) relación de los predios beneficiados, y 7) cuota correspondiente por metro de frente o de superficie, según sea el caso.

La contribución deberá ser pagada en la época que señale el decreto legislativo que la declare aplicable a un caso concreto, en base ese decreto, la Tesorería Federal formulará la liquidación para cada causante en particular

mediante una notificación que deberá contener los siguientes datos: 1) el nombre del propietario, 2) la ubicación del predio, 3) la superficie real, 4) la superficie afecta al impuesto, 5) la distancia al eje de la obra, 6) monto total de la derrama, 7) la cuota de imposición por metro cuadrado, lineal o frente a mejora, 8) número de cuenta predial, y 9) el importe líquido de la contribución.

El causante podrá interponer los recursos que para tal efecto señala el Código Fiscal del Estado, en contra de la resolución que determine o liquide ésta contribución. Los notarios públicos no autorizarán, ni los registradores públicos de la propiedad inscribirán actos o contratos que implique trasmisión de dominio, desmembración del mismo o constitución voluntaria de servidumbre o garantías reales, que tengan relación con inmuebles afectos a éste tributo, sino se les demuestra que se está al corriente en el pago del mismo.

Los créditos fiscales originados por la aplicación de esta Ley, en caso de mora de los causantes, ser harán efectivos mediante la aplicación de la facultad económico- coactiva, no obstante que se hubieren interpuestos los recursos que establece el Código Fiscal del Estado, con excepción de los casos en que se garantice el interés fiscal a satisfacción de la Tesorería General.

El Estado de Aguascalientes, en su Ley de planeación y urbanización, establece como objetivo la creación y mejoramiento en todos los centros de población de la infraestructura urbana básica, para elevar las condiciones de vida de sus habitantes a través de la ejecución de obras relativas a nuevos servicios públicos y mejoramiento de los ya existentes, las cuales se pueden realizar a través del sistema de imposición o por medio del sistema de cooperación.

En el sistema de imposición, se determina un impuesto que se denomina de plusvalía, cuyo objeto es gravar el incremento de valor y la mejoría específica de la propiedad, que sean la consecuencia inmediata y directa de la ejecución de obras públicas. El impuesto será cubierto en el número de exhibiciones bimestrales que señale la ley.

CONCLUSIONES

Que por medio de las dependencias públicas de carácter federal, estatal o municipal que proceda, se realicen las siguientes acciones:

- Recomendar a los municipios la utilización de contribución de mejoras, como un sistema de autofinanciación, para promover la realización de obras públicas que impulsen el desarrollo de los mismos.

- Construir un modelo de Legislación del Sistema de Contribución de Mejoras, para que las Entidades tengan una conformación homogénea de los aspectos jurídicos.

- Promover ante las Entidades Federativas la creación de fondos revolventes, con recursos de las propias Entidades, para apoyar los distintos proyectos municipales y que puedan iniciar las obras mientas se tramite el financiamiento ante alguna institución crediticia.

- Promover ante BANOBRAS que aporte al fondo revolvente una cantidad igual a la de las Entidades Federativas.

BIBLIOGRAFÍA:

CONSTITUCIÓN POLIÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México. Año 1998. Ed. Anaya. Págs. 51 y 118. ISBN 968-453-008-0

GRAN DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Ed. Larousse, año 2001. España. ISBN 84-8016496-4, Pag. 1160

FISCO AGENDA 2006. Código Fiscal de la Federación. Ed. ISEF. México. Año 2006. ISBN 970-676-742-8 Págs. 2 y 3

_____, Ley del Impuesto al Valor Agregado. Ley de Coordinación Fiscal. Ed. ISEF. México. Año 2006. Pág. 46. ISBN 970-676-742-8

MACÓN JORGE, MERINO MAÑÓN J. “Contribución de Mejoras en América Latina “. Ed. Fondo de Cultura Económica (FCE). 1ª. Ed. 1976. Pág. 50

MORAL PADILLA, LUIS. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Ed. Mc.Graw –Hill. 2a. Ediciòn1998. México. ISBN 970-101205-4. Pág. 13

PORRAS Y LÓPEZ, A. Derecho Fiscal. Edición 1967. Pág. 42. México

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, Edición 2003. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas. 1º. De Enero de 2003. Tamaulipas, México. Congreso Local del Estado de Tamaulipas. Págs. 4 y 5

LA GESTIÓN POLÍTICA MUNICIPAL DE LA IDENTIDAD Y LA IMAGEN DE TAMAULIPAS: PROPUESTA DE MARKETING DE CIUDAD

Mª de las Mercedes Cancelo San Martín*

Las ciudades son espacios difíciles de acotar y definir, en las urbes confluyen espacios físicos, geográficos, sociales, económicos, políticos, culturales, etc. Asimismo la ciudad es una imagen proyectada al resto de urbes, estados y países de su macrocosmos, sin olvidar a los ciudadanos (microcosmos) que conviven en su seno. Por lo tanto son espacios que se proyectan con todos sus contenidos, a su propio público interno (ciudadanos) y externo (los existentes más allá de los límites conceptuales y físicos de una ciudad).

Existe una necesidad comunicativa que coexiste con el desarrollo imparable del ser humano y de los espacios en los que se desarrolla, lo que consecutivamente se traduce en la comunicación intra y extraurbano. Ese proceso comunicativo inherente al ser humano provoca la aparición de dos conceptos más que necesarios para el análisis de la comunicación de una ciudad:

1. Identidad Corporativa†:" es el ser del ente, su esencia". El ser, existir y sentir de una ciudad, su desarrollo como elemento vivo geográfica, demográfica económica, política, cultural, urbana y socialmente.
2. Imagen Corporativa‡: la integración en la mente de sus públicos". La "apariencia", el significante que representa la ciudad en aquellos que la perciben a través de sus signos distintivos.

stos componentes nacen del fruto relacional entre las ciudades y sus públicos. Todos los ciudadanos creemos conocer perfectamente la imagen de nuestras ciudades, como las percibimos nosotros y el resto del mundo. Pero sin lugar a dudas carecemos de una constancia y evidencia de la comunicación

* UAM "Lic. Francisco Hernández García" Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Email: mcancelo@uat.edu.mx

† VILLAFAÑE, J. *La gestión profesional de la imagen corporativa*. Madrid: Pirámide. 1999, Pág.17.

‡ Op. Cit., Pág. 30.

que parte de las instituciones públicas locales que nos trasladan la visión de nuestra ciudad, su historia, su papel respecto al resto de ciudades y el estado al que pertenecen y también su política comunicativa.

OBJETIVO: INSERCIÓN COMPETITIVA EN EL SISTEMA URBANO MUNDIAL

La imagen de ciudad se está descubriendo como un elemento fundamental en las políticas municipales del globo. Con este hallazgo político/comunicativo los gestores municipales están humanizando y sociabilizando el desarrollo no solo urbano sino también institucional.

El siglo XXI, es denominado el *siglo de las ciudades* debido a que la preponderancia se enlaza directamente a la ciudad más que al país. Las urbes no sólo compiten hoy en día, en ítems como infraestructura, equipamientos y servicios. Sino que se busca un elemento diferenciador que le otorgue un valor añadido. Los que se denomina *Valores de Ciudad.*

Para la consecución del plan de identidad e imagen municipal es necesario promover, analizar, generar, gestionar y promover económica y comunicativamente los recursos propios que posee una urbe, siendo estos: los tangibles e intangibles. Los materiales serán aquellos que son medibles y forman parte de los recursos materiales y económicos por definición natural. Los inmateriales son aquellas posesiones que toda ciudad tiene y que la destacan en el imaginario colectivo más allá de su riqueza. Esos recursos intangibles son el constructo socio-histórico de un municipio, apoyado siempre por la identidad social de la ciudad, compuesta por los valores, creencias y cultura.

Esta nueva visión coyuntural nos impone la necesidad de generar campañas de comunicación, basadas en:

1. **Promoción**: la potenciación externa e interna de los valores de la ciudad, buscando la generación de adeptos a lo que llamaríamos “marca de ciudad”.
2. **Creación de imagen**: la gestación de una nueva imagen de ciudad que cumpla los objetivos municipales a nivel político, económico y social. Teniendo especial relevancia la “importación de la imagen de ciudad”, con el fin de generar empatía y por lo tanto interés más allá de sus

propios límites geográficos. Eso es una garantía para la inversión y la promoción económica.

3. **Nueva identidad**: la creación de una nueva identidad significa la transformación de la ya existente a través de la participación ciudadana. Realizada a través de la energía de todos, con ella transformaremos lo que tenemos en un sentimiento de pertenencia aún más potente y que se proyecte al exterior como algo inigualable y único. *Seamos algo a imitar, no algo que imita*.
4. **Construcción de signos de imagen**: integrando el plan de generación de identidad e imagen se implementará la construcción de signos visuales de imagen de urbe. Todo aquello apreciable en la ciudad llevara "la imagen de marca de la ciudad", generando así un sentimiento de identificación y de diferencia.

sta producción simbólica, ya que se basa en signos de identidad e imagen, de caracter social es la la apuesta política-municipal que diferencia a las ciudades que se insertan competitivamente sistema urbano mundial. Esta inclusión competitiva otorga a las ciudades los siguientes beneficios:

1. **Institucionales**: debido a que a través de la promoción de este plan estratégico la ciudad e implicitamente sus instituciones representativas (por ende sus gobernantes/gestores), se convierten en fuente de creación de esa marca de ciudad, su expansión y mantenimiento. Generando como consecuencia, el apoyo de los ciudadanos.
2. **Universidad**: *la universidad y la ciudad deben generar una relación simbiótica* y fundamental en la generación de la imagen y la identidad urbana. Todas las ciudades que ocupan un lugar en el imaginario colectivo, estan respaldadas por la eficaz y social actividad de una universidad al servicio de sus ciudadanos. Generando a través de esta unión, una recíproca valoración de ambas.
3. **Ciudadanos**: los residentes conforman una parte importante de la creación, mantenimiento y beneficio del proyecto. Las ventajas competitivas que genere la ciudad seran revertidas directamente en

ellos. Traduciéndose en beneficios económicos, sociales, infraestructura, culturales, históricos, etc.

4. **Empresariales**: es evidente la repercusión a nivel empresarial que implica la puesta en marcha de una gestión de imagen municipal. La mejora evidente de la percepción de una ciudad se traduce en la elevación de los beneficios de los comerciantes, las industrias locales y foráneas.
5. **Inversión**: los grupos inversionistas tomarán un papel preponderante en este plan a desarrollar, ya que serán los señalados para percibir junto con los *visitantes*, el cambio de la ciudad, su marca distintiva y los beneficos que la convierten en un valor en alza.

Una vez que hemos establecido los beneficios y de forma implícita los grupos de interés, es importante determinar los públicos de este plan de desarrollo municipal de gestión de identidad e imagen. Los grupos de stakeholders*, seran los siguientes:

- Residentes en las urbes
- Empresas internas
- Inversores externos
- Visitantes
- Instituciones supramunicipales
- Medios de comunicación locales†, estatales, nacionales e internacionales

Las características antes expuestas nos conducen directamente a la necesidad de analizar la forma comunicativa que fluye en nuestras ciudades y la identidad e imagen que nacen de esa misma comunicación local y estatal. Para lo cual idearemos, estructuraremos e implementaremos un plan de marca de ciudad: citymarketing.

LA GESTACIÓN DE MARCA DE CIUDAD: CIUDADES DE TAMAULIPAS EN LA COMPETENCIA URBANA INTERNACIONAL

* Interlocutores de la comunicación.
† Teniendo especial relevancia los medios de comunicación local y estatal debido a la imagen que exportan de las ciudades en las que se ubican como portavoces y narradores de la información diaria.

La concreción de un plan activo de creación de imagen de ciudad es la base fundamental para gestar el cambio de identidad e imagen que encumbrará a las ciudades tamaulipecas a cumplir los retos del siglo XXI. Convirtiéndose en una posibilidad real de incubadora de nuevas y potentes inversiones foráneas y fuente y recepción de visitantes que hallanrán en Tamaulipas los recursos necesarios para idearla como el Estado de mayor calidad en la gestión pública de sus ciudades como elementos distintivos de su accionar en el marco político, económico y social actual.

Para iniciar el proceso de cambios es necesario focalizar nuestra atención en distintos núcleos urbanos con características que los hagan distintivos entre si en el interior del Estado:

1. **Ciudad Victoria**: elegida en su calidad de capital del estado.
2. **Tampico**: por su alto poder económico y ser el centro turístico del estado.
3. **Matamoros**: por ser una urbe de carácter medio con una situación social llamativa desde el punto de vista de seguridad ciudadana.
4. **Nuevo Laredo**: a la que podemos considerar como el foco conflictivo del estado por su situación geográfica y por el desarrollo de actividades que atentan contra la seguridad pública.

Tras la determinación de los primeros municipios a iniciarse en el proceso de cambio, estamos en posición de plantear las fases de actuación de nuestro plan de gestión política de la identidad e imagen de las ciudades de Tamaulipas. Las fases que comprenderán el proceso a seguir son:

I. FASE DE DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL.

En esta fase se realizará un estudio de la realidad de imagen e identidad de las ciudades determinadas, el cual será un primer punto de partida. Es importante conocer los que somos y parecemos para poder diseñar quien deseamos ser y transmitir. Asimismo una vez conocida la realidad de la identidad y la imagen de las ciudades de Tamaulipas, será necesario generar un plan de identificación de los que deseamos obtener. Por últimos en esta fase será fundamental conocer un análisis de la competencia, formada por las

otra ciudades nacionales e internacionales posicionadas en la mente de los públicos.

I. FASE DE POSICIONAMIENTO DESEADO.

Se plantea el modelo de ciudad que se desea generar, tanto en la identidad como en la imagen a proyectar. Para ello es fundamental la búsqueda de la creatividad popular fundida con la institución. Esta medida tiene un doble valor, ya que por un lado se ampliara el espectro de posibilidades y por otro, se creara el *sentimiento de lo propio* desde generar todos juntos lo que sera la identidad y la imagen de *nuestra ciudad*. Asimismo es un requerimiento fundamental el plantear el posicionamiento de nuestra ciudad en el panorama competitivo actual, planteando a partir de este la **misión-ciudad.** La cual se basará en lo que somos ahora mismo y lo que deseamos ser.

II. FASE DE COMUNICACIÓN TERRITORIAL.

En esta fase del plan es de vital importancia concretar los elementos fundamentales para desarrollar el plan de actuación aterrizado en la práctica. Es el momento de pasar de los conceptos a los hechos, forjando así la tangibilidad de la identidad y la imagen de las ciudadades tamaulipecas.

i. Programa de Identidad de Ciudad

Parte de desarrollo de la nueva identidad e imagen de las ciudades se basa en el análisis histórico de cada una de las ciudades planteándolas distintas entre sí. A continuación de ese hallazgo principalmente histórico y cultural, es necesario promover entre los ciudadanos la autoexploración de sus deseos, ser consciente de quienes son y quienes desean ser viendose reflejados en la ciudad. De la mano de la anterior pauta opositar y emprender la búsqueda de un estudio de aplicación de la identidad visual. Exportar las ideas generadas por todos, la identidad formada con el quorum social de la urbe transportarlo a la identidad visual que formará parte del ser de la ciudad. Asi no sólo

apareceran señales distintivas en la urbe sino que los residentes la sentiran más suya.

ii. **Identidad Visual**

La identidad visual antes explorada tendra su aplicación constante en la generación de un logotipo de urbe acorde a lo que deseamos ser y adaptándonos al marco urbano internacional, asimismo es de vital importancia elegir colores de urbe como señales distintivas en la iconicidad urbana. No podemos olvidar el uso de nuestros propios códigos verbales, generar usos propios y distintivos que den vida propia a un lenguaje propio de nuestra ciudad, junto con el uso de la gráfica adecuada en todas las enseñas y signos visuales de la ciudad. Debemos plantear la identidad visual como la conformación de la personalidad perceptible de la ciudad. Por esa razón incluso debemos pensar en una arquitectura de marca, que sea signo distintivo y propio de la ciudad.

iii. **Valores Emocionales-Racionales**

Como es evidente en el desarrollo de gestión de urbe que planteamos, la ciudad tiene vida propia y evidentemente ha de poseer características emocionales y racionales. Lo que en marketing se denomina *brand-feeling.* Esos atributos seran extraidos de los deseos de los ciudadanos de como sentir y ver a su ciudad. Asimismo haremos valer aquellas evidencias que deja la propia ciudad junto con lo que se conoce del marco mundial urbano. Es importante, el conocimiento de nuestra competencia y de la posición que deseamos adoptar en el universo urbano, para poder diseñar las características sentimentales y racionales que puede albergar nuestra ciudad.

iv. **Públicos del territorio**

Los sectores de público se dividiran en tres fundamentalmente: los grupos de interés táctico (en los cuales se destacan los medios de comunicación; mundo cultural, deportivos y artístico, las instituciones públicas supranacionales), grupos de interés

coyuntural (empresas y grupos finacieros asentados en la ciudad, grupos y asociaciones existentes en el municipio y ciudadanos) y grupos de interés estratégico (inversores, visitantes y grupos interesados en participar de la economía y la sociedad de la urbe).

v. **Programa de comunicación por públicos**

Una vez planificados los puntos anteriores y planteada la marca de ciudad y sus aspectos de identidad e imagen. Es necesario generar un plan de caracter anual y renovable que materialice el trabajo realizado antes. En el cual, se han de contener los siguientes instrumentos transformados en acciones concretas:

1. Marketing interno.
2. Marketing relacional.
3. Relaciones públicas y promoción de imagen de la ciudad.
4. Arquitectura de marca.
5. Promoción de la imagen.
6. Publicidad institucional.
7. Patrocinio deportivo.
8. Patrocinio cultural.
9. Patrocinio científico.
10. Patrocinio de ferias y exposiciones
11. Patrocinio de congresos.

CONCLUSIONES:

L*a identidad y la imagen de las ciudades necesario para la competitividad urbana*

La necesidad de posicionar la ciudad en la mente de los públicos se esta convirtiendo en la prioridad de gestión de los municipios del siglo XXI. La marca de ciudad es y sera de manera única el modo de distinguirse en el mundo avanzado que vamos construyendo. Ante esa realidad se hace imperativa la necesidad de aplicar planes de gestión municipales que encumbren las ciudades de Tamaulipas al ranking de ciudades mundiales que ofrecen y estan en disposición de ofrecer una valor añadido para sus residentes y visitantes. Fomentando de ese modo la ampliación de su inversión y la explotación de sus recursos tangibles e intangibles.

La necesidad que planteamos no es sólo una necesidad económica sino social y política. Es necesario reforzar la identidad de una urbe para poder exportar una imagen competitiva. Los beneficios de implementar un plan de gestión de la identidad y la imagen municipal se traducirá en destacar al artífice municipal del proyecto a nivel supramunicipal, potenciar las inversiones efectivas en el municipio, con el consiguiente mejoramiento de la economía del municipio, revalorización del sentir ciudadano con arreglo a la ciudad y el incremento en el número de visitantes que designan un destino para sus vacaciones o búsquedas de toda índole.

Tal y como se mencionó en este texto, es necesario generar que nos imiten y no ser una imitación, eso han de ser las ciudades de Tamaulipas en el siglo XXI: *señas de distinción.*

PLANEACIÓN Y DESARROLLO DEL ESPACIO TURÍSTICO URBANO DE LA LAGUNA DEL CARPINTERO, MUNICIPIO DE TAMPICO, TAM (MÉXICO).

Diego Sánchez González*

José Juan Batres González†

1. INTRODUCCIÓN

Durante décadas la escasa planeación territorial y medioambiental de las actividades turísticas en México ha favorecido la depredación de los recursos naturales, el bajo nivel de ingresos de la población, la incesante expansión urbana hacia espacios periféricos naturales y márgenes de los ríos y lagunas, provocando el progresivo deterioro ecológico de los recursos naturales‡.

En México el desarrollo de los espacios turísticos urbanos ha llevado a este sector a convertirse en un pilar importante de la economía nacional, estatal y municipal. Sin embargo, el desarrollo turístico de los municipios, muchas veces no planeado, ha provocado un importante giro en la organización del espacio afectado. De hecho, la saturación de las playas y las lagunas urbanas ha llegado a tal extremo que hoy se abre un debate sobre la necesidad de aceptar un cambio en las actuales políticas turísticas municipales, favoreciendo una planeación integrada de los espacios turísticos urbanos litorales que garantice la utilización racional de los recursos municipales.

* Profesor e Investigador. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Coordinador de Departamento de Planeación Urbana, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Instituto de Investigación en Ingeniería. Facultad de Ingeniería. Universidad Autónoma de Tamaulipas, Tampico, Tamaulipas (México), dsanchezg@uat.edu.mx

† Alumno del Programa de Doctorado en Planeación Territorial y Desarrollo Regional de la Universidad de Barcelona (España) y Universidad Autónoma de Tamaulipas. Catedrático de la Facultad de Comercio y Administración. Universidad Autónoma de Tamaulipas, Tampico, Tamaulipas (México) jbatres@uat.edu.mx

‡ HALFFER, G. Y EZCURRA, E.: *La biodiversidad de México en la diversidad biológica de Iberoamérica.* Instituto de Ecología, Veracruz, 1992.

Vázquez Solís* parte de la preferencia de la economía globalizada del turismo en México, valorando la perspectiva social de la población residente como factor dinámico en la economía turística existente en la zona, reconoce el grado de dependencia económico-regional, y las consecuencias del impacto medioambiental producto de la masificación del turismo y la mala planeación.

Actualmente, diferentes expertos† abogan por la necesidad de realizar una adecuada ordenación territorial y medioambiental de las actividades turísticas, sobre todo, en espacios degradados o frágiles, como las zonas litorales y las lagunas urbanas.

La planeación del sector turístico obliga a la inclusión de nuevas aproximaciones teórico-metodológicas que persiguen conocer los distintos escenarios demográficos, socioeconómicos, políticos y medioambientales para elaboración de planes integrales de desarrollo turístico (OSORIO GARCÍA, M y NOVO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, G.‡, 2004, p. 10).

La investigación aborda los efectos de la saturación de las zonas urbanas y conurbadas, sobre todo litorales, como Tampico y la Zona Conurbada, y la necesidad de afrontar un cambio en la diversificación, rehabilitación y cualificación turística, en el contexto de una planeación territorial y medioambiental integral que garantice la utilización racional de los recursos naturales y turísticos de la laguna urbana del Carpintero.

El estudio se aproxima a los problemas urbanísticos-medioambientales-turísticos que padecen los espacios lagunarios urbanos, reflexionando sobre las limitaciones de crecimiento y proponiendo alternativas para el desarrollo y utilización racional del suelo y la consecución de bienestar de la población. Las conclusiones de la investigación advierten de los peligros del crecimiento urbano y de la ausencia de planeación integral en espacios naturales y turísticos frágiles como las lagunas urbanas mexicanas y tamaulipecas.

---

* VÁZQUEZ SOLÍS V.: *Las Dependencias Regionales y Globales de la Economía Turística en Bahías de Huatulco, Oaxaca.* Tesis Doctoral. UNAM. México, DF, 2005, pp. 135- 167.

† SOCÍAS CAMACHO, J.M.: *La ordenación de las zonas turísticas litorales*. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2001.

- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D.: *"Nuevas formas de turismo: Ecoturismo y personas mayores. Alternativas de desarrollo en la zona semiárida del Estado de Tamaulipas (México)" en el I Congreso Internacional de Planificación Territorial y Desarrollo Regional*, Universidad de Barcelona y Universidad Autónoma de Tamaulipas, Tampico (México)-Barcelona (España), 2005 (CD-ROM).

‡ OSORIO GARCÍA, M y NOVO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, G. (Comp.): *Entorno del Turismo. Perspectivas*. Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2004, p. 10.

Asimismo, se proponen alternativas a la ordenación territorial y medioambiental de las actividades turísticas de la laguna urbana del Carpintero.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El objetivo general es conocer la evolución y situación actual de la ordenación territorial y medioambiental de las actividades turísticas en la laguna urbana del Carpintero, así como sus potencialidades turísticas sostenibles.

Nuestra hipótesis de partida plantea que la degradación y contaminación del espacio natural-turístico de la laguna del Carpintero obedece a factores físico-químicos procedentes de la acción antrópica y a la falta de planeación territorial y medioambiental de las actividades turísticas.

Se parte de un método deductivo apoyado en una amplia revisión bibliográfica y de la consulta de bases de datos públicas y privadas. Es necesario reseñar la falta de estudios de planeación y ordenación territorial, así como las dificultades de los investigadores para acceder a la información gubernamental, sobre todo aquella concerniente a determinados estudios de planeación turística, urbana y ordenación territorial financiados con fondos públicos en México. Es necesaria mayor transparencia de las Administraciones públicas y favorecer el acceso de los investigadores a la información.

La metodología empleada ha incluido un trabajo de campo que se ha fundamentado en la recopilación de muestras, notas de campo y entrevistas personales. El trabajo de campo se desarrolló entre el 1 de julio de 2005 y el 20 de febrero de 2006, realizándose diversos recorridos exploratorios en la laguna urbana de Tampico, así como 59 entrevistas personales a usuarios y visitantes, funcionarios y expertos.

3. EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y MEDIOAMBIENTAL DE LAS LAGUNAS TURÍSTICAS DE TAMAULIPAS

La revisión bibliográfica confirma una escasa producción nacional e internacional de estudios de ordenación territorial y medioambiental de las lagunas turísticas de México y Tamaulipas.

En México como en muchos lugares del mundo los lagos y lagunas son tan escasos y muchos están en proceso de extinción. La principal causa del deterioro y contaminación progresiva de estos frágiles ecosistemas es la acción del hombre. El modelo de crecimiento económico de este país está acabando con diferentes parajes y entornos naturales con alto valor turístico.

Como recurso turístico los lagos y lagunas ofrecen singulares paisajes de enigmática belleza por su formación geológica y geomorfológica y por el colorido de sus aguas enriquecida con el matiz de su flora y la variedad de su fauna nativa, cuando se les visita brindar una sensación de paz y tranquilidad en medio de un estresado y convulsionado planeta. Aunado de una creciente demanda de este tipo de turismo, confirma a este recurso natural como altamente potencial[*].

En las últimas décadas México se está produciendo ataques directos contra valiosos patrimonios naturales y turísticos como los lagos y lagunas, algunos de ellos en peligro de extinción. La problemática se acentúa en el lago más representativo de México el *Lago de Chapala* por sus grandes dimensiones como por su importancia, así mismo por la incidencia de los factores medioambientales que afectan en general a la mayoría de los lagos y lagunas dentro del territorio nacional, como lo demuestra el *Estudio, análisis y propuesta para el fortalecimiento de los programas municipales de la flora y fauna de la región, presentado por Navarro, López y Caire (2004)*, precisando que el impacto en la potencialidad ambiental[†] que actualmente presenta la Cuenca Lerma Chapala es resultado de la interacción entre actores políticos, económicos, sociales, y su entorno, por las prácticas agropecuarias intensivas, ocasionando un alto grado de degradación de los ecosistemas naturales generando con ello un fuerte impacto en las actividades turísticas de la región. En el diagnóstico emitido en dicho estudio[‡] manifiesta que el actual patrón de

---

[*] El Lago Biwa el más grande de Japón, es visitado por 24 millones de turistas.

[†] BRADSHAW, A. D. Y CHADWICK, M. J.: *The Restoration of Land.* Blackwell Scientific Publications, Oxford.

"La potencialidad ambiental es la capacidad que tienen ciertos ecosistemas para relacionarse con determinada actividad humana y depende de las propiedades de los elementos ambientales, las características del ecosistema, de las necesidades especiales y de los recursos que tenga la actividad y de la afinidad que exista entre estas dos. También dependerá de la capacidad de regeneración, resistencia y capacidad de carga del ecosistema".

[‡] NAVARRO, A., LÓPEZ, M. Y CAIRE, A.: *Estudio, Análisis y Propuesta para el Fortalecimiento de los Programas Municipales de Saneamiento Ambiental Existente en la Cuenca Lerma Chapala*. Instituto Nacional de Ecología. 2004. Pp. 13, 37-47 .

crecimiento económico está teniendo impactos significativos sobre el medio ambiente, dada la desproporcionada concentración de actividades productivas en algunas áreas de la Cuenca y sus alrededores, el desarrollo de la urbanización de la Cuenca Lerma Chapala ha y sigue atentando severamente contra el equilibrio ambiental no solo de esta unidad territorial en particular y de sus alrededores, sino del país en general[*].

La ausencia de una planificación integral[†] adecuada, los asentamientos irregulares en sus márgenes, la consolidación de centros urbanos, el crecimiento industrial, las intensivas actividades agrícolas y pecuarias, la contaminación de residuos sólidos, los lixiviados de los depósitos de basura a cielo abierto situados cerca de la Laguna de Chapala, el vertido de aguas residuales municipales(Villa Corregidora, Cortazar, Villagrán y otras), las aguas residuales de los parques industriales(Querétaro, Celaya, Irapuato y Salamanca) lo convierten en una de las principales fuerzas que empujan la dinámica degradación ambiental. La cual, está provocando perdidas de volumen de agua, la contaminación del manto de agua por elementos químicos y orgánicos, la perdida de la fauna acuática por el efecto del proceso de eutrofización del Lago, problemas de salud pública, la reducción o perdida de la afluencia turística nacional como internacional, la falta de una cultura ecológica que repercute en una exigua conciencia ecológica ciudadana[‡], genera rezago en la dotación de servicios de alcantarillado y saneamiento, entre otros. La falta de perfil profesional en las autoridades ecológicas está provocando con ello que las acciones no se orienten adecuadamente en las soluciones ambientales, pues no manifiestan mecanismos que permitan a la sociedad involucrarse en las acciones del gobierno tendientes a conservar el medio ambiente. Resalta la importancia de crear alianzas con las comunidades, convirtiéndolas en

---

[*] VALDEZ, Z., GUZMÁN, A., Y PENICHE, C.: “Chapala en Crisis. Análisis de su Problemática en el Marco de la Gestión Pública y la Sustentabilidad. CUCEA. Universidad de Guadalajara 2001.

[†]COTLER, H. A. Y GUTIÉRREZ, D. S.:” Inventario y Evaluación de la Cuenca Lerma Chapala”. Instituto Nacional de Ecología. México. 2005, pp 3, 15.

Las Políticas de Desarrollo implementadas en el área de la Cuenca Lerma Chapala basada en un impulso industrial y la instalación de una agricultura intensiva y en la construcción de múltiples presas con fines múltiples , no consideraron un estudio más amplio que involucrara los impactos sociales, económicos y ambientales en relación de su costo-beneficio de su construcción .

[‡] DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO Y CONSERVACIÓN DE ECOSISTEMAS, RESUMEN EJECUTIVO: *Diagnostico Bio-Físico y Socio- Económico de la Cuenca Lerma Chapala.* Dirección de Manejo Integral de Cuencas Hídricas. 2003.

responsables solidarias del desarrollo de los proyectos, ya que a largo plazo serán los principales agentes encargados de vigilar y, en su caso, aprovechar los beneficios de la restauración de un ecosistema* que debe estar presente en los recursos tan frágiles†, como son los lagos y lagunas. Con ello, éstos deben permitirle un panorama de las diversas interacciones que determinan el funcionamiento del ecosistema como unidad y como parte de un paisaje compartido con otros ecosistemas, y concienciar a la comunidad que el impacto en un ecosistema puede afectar considerablemente áreas contiguas, o incluso paisajes enteros‡, repercutiendo en la disminución turística de la región .

La problemática manifiesta en los estudios anteriores se acentúan en la mayoría de las lagunas urbanas superficiales en el territorio nacional y tamaulipeco, tal es el caso de la *Laguna la Escondida*§ en Reynosa y la *Laguna del Carpintero* en Tampico, localizadas dentro del área urbana.

Desde sus origen la Laguna la Escondida está formada por escurrimientos naturales (pluviales, superficiales y subterráneos), descargando sus excedentes al Río Bravo, de forma geométrica irregular comprende una superficie de 220 hectáreas, con una profundidad que oscila entre los 30 a 50 cm.. Declarada Área Protegida clasificada como Parque Urbano en 1997, su valor medioambiental radica en que la Laguna se encuentra en la ruta de aves emigran desde Alaska y Canadá, constituyendo un área de descanso y anidación de aves acuáticas migratorias (patos, gansos, espátula rosada, etc.), y hábitat de especies residentes (cormorán, pelícanos, toldillos, tortugas y peces), la problemática presente en la Laguna Urbana la Escondida, fluye en relación a la actividad antropogénica, evidenciado por el crecimiento anárquico urbano rodeando el vaso lacustre e invadiendo sus márgenes con asentamientos regulares e irregulares, tanto de uso doméstico como

---

* CARDONA CARLIN N.: *Consideraciones Socioeconómicas en el Diseño de Proyectos Sustentables de Restauración Ecológica.* Dirección de Manejo Integral de Cuencas Hídricas, Dirección General de Investigación en Ordenamiento Ecológico y Conservación de los Ecosistemas, Instituto Nacional de Ecología. México. p. 51

† PARKER, V.T. Y S.T.A. PICKETT: *"Restoration as an Ecosystems Process: Implications of the Modern Ecological Paradigm". En :* K.M. URBANSKA, N. R. WEBB Y P.J. EDWARDS (EDS.): *Restoration Ecology and Sustainable Development*. Cambridge, United Kingdom, 1997. Pp. 17-32.

‡ BRADSHAW, A. D. Y CHADWICK, M. J.: *"The Restoration of Land".* Blackwell Scientific Publications, Oxford.

§ SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA: *"Laguna la Escondida".* Dirección de Ecología . Republicano Ayuntamiento de Reynosa. Tamaulipas . 2005- 2006. www. Reynosa.gob.edu

comerciales, descargas directas y sin tratamiento de aguas residuales industriales (una descarga de PEMEX), domésticas (un número no determinado) y municipales (cuatro de COMAPA)[*], la pobreza y desigualdad social, la falta de una cultura ambiental en la población provoca que en sus márgenes la utilicen como basurero comunitario aunado a la indiferencia de las autoridades para ejercer acciones en el ordenamiento y preservación medioambiental del lugar, los arrastres de suelos y sólidos durante los escurrimientos pluviales, como los arrastres de polvo por el viento ha propiciado un asolvamiento muy marcado en la zona de estudio (la mayor profundidad es de 50 cm. promedio), así como la disminución sistemática de la cubierta vegetal, ha ocasionado que presente un deterioro muy marcado en lo que respecta a la calidad del agua, con disminución clara la disminución de la flora y fauna acuática nativa y migratoria de la cobertura vegetal, desarrollando fauna nociva, malos olores, y generando un foco de infección y propagación de enfermedades[†] estomacales, el dengue, infecciones de la piel, etc., y poniendo en riesgo de inundaciones en zonas bajas urbanizadas anexas, con las afectaciones tanto físicas[‡], químicas(Freedman,1998; Moriarty, 1999) y bióticas(Heywood y Mack)[§] dañando al ecosistema y degradando la imagen paisajística de la Laguna Urbana la Escondida, la intensidad y tipo de perturbaciones que el ecosistema pueda tolerar y el tiempo que tardaría su

---

[*] ARQ. ORTIZ, J. L.: "Entrevista Personal".Coordinador de Proyectos Desarrollo Económico. Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, Republicano Ayuntamiento de Reynosa, Tamaulipas. 2005- 2006. 20 Enero del 2006 .

[†] MORIARTY, F.: *Ecotoxicolgy. The study of Pollutants in Ecosystems*. Tercera edición. Academic Press, EE.UU. 1999.

En afectaciones como contaminantes de suelos, aguas y aire, al acumularse cierta cantidad de sustancias nocivas tienen efectos tóxicos para muchos organismos afectándolos de forma directa.

[‡] FREEDMAN, B.: *Environmental Ecology. The Ecological Effects of Pollution, Disturbance and other Stresses.* Academic Press, Canadá. 1998.

Las afectaciones físicas representan una destrucción mecánica parcial o total del ecosistema. Las afectaciones químicas involucran el caso de las sustancias , elementos o factores ajenos en su estructura química a los componentes biofísicos del ecosistema.

[§] HEYWOOD, V. H.: *"Patterns, Extens and Modes of Invasions by Terrestrial Plants".* En : J.A. DRAKE, H. A. MOONEY, F. DI CASTRI, R.H. GROVES, F, J, KRUGER, M . REJMÁNEK Y M. WILLIAMSON : *Biological Invasions. A. Global Perspective*. John Wiley and Sons, New York. EE.UU, 1989.

MACK, R. N.: *"Global Plant Dispersal, Naturalization, and Invasions: Pathways, Modes and Circumstances".* En: G.M. RUIZ Y J. T. CARLTON (ED): *Invasive Species . Vectors and Management Strategies.* Island Press Washington . D.C., 1994, pp. 3-30.

Las afectaciones bióticas son todas aquellas que pueden ocurrir por la introducción de organismos hacia ecosistemas o hábitat distintos a su origen, lo que provoca un desequilibrio en las interacciones entre los organismos

posible recuperación*, obligan ha realizar una restauración ecológica en la laguna urbana la Escondida y que permita, identificar los factores que inciden en la problemática y plantear su solución.

La Laguna la Escondida es declarada área Natural Protegida en 1997, y se establece como Proyecto Prioritario el Programa de Saneamiento y Recuperación de la Laguna la Escondida el 8 de Abril del 2005, pasando a ser del dominio municipal sin definirse el pago por la expropiación a los afectados, cabe destacar que la tenencia de la tierra esta representada, por la pequeña propiedad, el ejido y el municipio, constituida por 6 pequeños propietarios, 3 ejidos y una parte el municipio†, en la actualidad no se cuenta con deslindes las propiedades y no se tiene definido el recurso económico para efectuar el pago de la expropiación. La situación de la tierra en las áreas de conservación es bastante delicada y no es nuevo para algunos sectores…

Por lo tanto, una de metas del sistema debe ser la búsqueda incansable de fondos para pagar las tierras, cuya fragilidad ambiental así lo indique, o en su defecto buscar alianzas que permitan que la situación se pueda hacer sostenible sin perjudicar ninguna de las partes(propietario – Estado)(SINAC-MINAE,2000)‡. En este problema convergen intereses políticos, económicos y sociales en un entramado complejo. La limitada gestión municipal para efectuar estudios medioambientales y de atraerse los escasos estudios efectuados en la Laguna la Escondida, como es el estudio del impacto de las aguas residuales vertidas por PEMEX realizado por el Centro de Proyectos Estratégicos para el Desarrollo Sustentable de la Unidad Académica Multidisciplinaria Reynosa -Rode a petición de dicha paraestatal, y la indiferencia por facilitarlos, limitan aún más la planificación estratégica de este espacio natural potencialmente turístico.

4. ANTECEDENTES Y SITUACIÓN DE LA LAGUNA URBANA DEL CARPINTERO, TAMPICO

---

* DOBSON, A. P., BRADSHAW, A. D. Y BAKER, A. J. M.: *Restoration Ecology and Conservation Biology". Science,* 277: pp. 515-522.

† Q.I. GARCÍA PEÑA N.: *"Entrevista personal".*Subdelegada del Dpto. de Ecología del Republicano Ayuntamiento de Reynosa, Tamaulipas. Enero 20 del 2006 .

‡ SINAC-MINAE. 200.*:"Plan de Ordenamiento Ambiental"*, SINAE-MINAE. http://www.sinac.go.cr/Web_POA-01-08-00/poa.htm.Costa Rica.

La laguna del Carpintero, ubicada próxima al centro urbano de Tampico, se ha consolidado como el principal atractivo turístico de la ciudad. Este espacio acuático tiene un alto valor paisajístico y medio ambiental, y cuenta con una importante reserva de flora y fauna de toda la región. Sin embargo, en el pasado dicha laguna ha tolerado un proceso de degradación ambiental que en la actualidad se trata de corregir. Asimismo, en décadas pasadas la falta de una necesaria planeación y ordenación del espacio turístico ha impedido la integración de la laguna al centro de la ciudad y a la zona portuaria, lo que ha minimizado el verdadero potencial turístico de Tampico.

Este espacio natural y turístico es el área recreativa más importante de Tampico. Dicho espacio lagunario posee un clima subtropical subhúmedo, con una temperatura anual de 24.5º C. La riqueza biológica está presente en la vegetación de manglares (manglar blanco y rojo, especies protegidas) y en las especies animales endémicas acuáticas y subacuáticas como: la carpa, el sábalo, el cocodrilo moreletii (en vías de extinción), etc. Cabe destacar que dicha laguna urbana no está considerada como área natural protegida.

Foto 1. La Laguna urbana del Carpintero en Tampico, Tamaulipas (México). 2005

Fuente: Municipio de Tampico, 2005.

A lo largo de décadas los problemas medioambientales y la tradicional ausencia de verdaderas políticas de educación ambiental han minimizado el

verdadero potencial turístico de este municipio. En la actualidad la laguna presenta cierta afectación de sus recursos naturales provocada por la acción del hombre, y favorecida por la falta de ordenamiento urbano y medioambiental a corto y medio plazo. Esta circunstancia ha favorecido el crecimiento urbano y demográfico anárquico, así como la limitación de proyectos turísticos sustentables.

Tal como lo señala nuestro estudio la laguna urbana del Carpintero es hoy un frágil ecosistema con enormes potencialidades turísticas, las cuales se están viendo afectadas por la acción antrópica y la falta de planeación urbana y turística. En los márgenes de la laguna encontramos problemas como: la indefinición de la tenencia de la tierra, el deterioro del sistema lagunar, la fuerte contaminación, el turismo no controlado ni planificado, la ocupación progresiva de los márgenes de la laguna, problemas de eutrofización, la contaminación de los cuerpos de agua por la población residente y la modificación del paisaje.

Se considera en general que no existen prácticas de un manejo integral de la planeación adecuado a la laguna, evidenciándose la falta de una coordinación entre las fuerzas activas del municipio, como las dependencias gubernamentales, iniciativa pública y privada, las Universidades, así como con Asociaciones Civiles.

El turismo puede representar una alternativa susceptible de redimensionarse para generar inversiones en las comunidades urbanas y rurales y favorecer su propio desarrollo (GONZÁLEZ ORTIZ, F., 2002). Partiendo de la premisa de que el turismo es un importante foco de desarrollo socioeconómico para el municipio de Tampico y, en general, el Estado de Tamaulipas, esta urbe cuenta entre sus valores turísticos más importantes con un sistema lagunario, donde destaca la laguna urbana del Carpintero, el centro histórico y la zona portuaria.

En fecha reciente se está produciendo un importante apoyo por parte de los gobiernos estatal y municipal al impulso del sector turístico de la localidad con la puesta en marcha de distintas acciones y proyectos, como la recuperación del Centro Histórico de Tampico y el Mega Proyecto Laguna del Carpintero 2005-2007.

En el actual contexto de interés y sensibilidad mostrados por las Autoridades Locales en la conservación de la biodiversidad y en el desarrollo

turístico del municipio, surge la necesidad de contribuir a la planeación y gestión de este singular espacio turístico, mediante acciones que favorezcan la optimización y desarrollo turístico de la laguna del Carpintero y su integración con el Centro Urbano Turístico Integral.

El desarrollo turístico municipal exige la actualización y renovación de la oferta turística local y proponer alternativas y productos novedosos de calidad (MARSIGLIA, J y PINTOS, G., 1997). Aquí, defendemos una política turística ligada al desarrollo local y regional que dé respuestas a las demandas de una sociedad urbana a través de la participación de los distintos agentes sociales: empresarios, trabajadores, gestores, políticos y ciudadanos (SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D., 2006). Es necesario el desarrollo de proyectos turísticos sustentables que contemplen los recursos naturales y culturales ubicados en sus municipios, planteando nuevas formas de generar ingresos para mejorar el bienestar de la población autóctona, así como el respeto a los recursos naturales existentes.

Es necesario que las Autoridades Locales de Tampico potencien un turismo de calidad y sostenible con el medio natural a través de la puesta en marcha de diferentes acciones y proyectos que incrementen como valor añadido la calidad, la diversidad y la accesibilidad de los productos turísticos en el espacio de la laguna del Carpintero y el centro urbano. Dichos proyectos van a favorecer de manera significativa el desarrollo turístico y socioeconómico de la localidad y de la región y, a su vez, van a contribuir a la recuperación e integración de zonas con alto valor cultural, paisajístico y medio ambiental.

5. ALTERNATIVAS A LA PLANEACIÓN TURÍSTICA DE LA LAGUNA DEL CARPINTERO, TAMPICO

El fin de nuestra investigación es proponer alternativas a la planeación turística y poder planificar los diferentes usos de espacio turístico de la laguna del Carpintero, atendiendo a sus características socioeconómicas y medioambientales, y estableciendo diferentes acciones que favorezcan su desarrollo turístico sostenible y su integración con el Centro Urbano Turístico

Integral, a través del fomento de la calidad, la diversidad, la sustentabilidad y la accesibilidad.

A continuación se exponen algunas de las **alternativas propuestas** para el ejercicio de ordenamiento urbano y medioambiental de las actividades turísticas en la laguna del Carpintero:

1)- Conocer la situación turística y medioambiental de la laguna del Carpintero, así como sus potencialidades turísticas, y su integración y accesibilidad al centro urbano y la zona portuaria (Centro Urbano Turístico Integral).

2) - Percibir la opinión que los habitantes tienen del espacio subjetivo de la laguna del Carpintero, con objeto a vincular a la población de Tampico en la planeación de este espacio con tanto valor turístico y personal, así como el establecimiento de políticas y actuaciones consensuadas y sostenibles.

3)- Evaluar la accesibilidad e integración del Espacio Urbano Turístico Integral de Tampico a través de propuestas de peatonalización de los accesos del centro urbano a la laguna del Carpintero.

4)- Analizar los diferentes escenarios que pueden ser aplicados para la restauración de la laguna del Carpintero en Tampico, usando criterios sociales, económicos y ecológicos para favorecer el fomento de la calidad, la diversidad, la sustentabilidad y la accesibilidad de sus productos turísticos.

5)- Desarrollar un Sistema de Información Geográfica para asentar las prioridades de manejo para la restauración de la biodiversidad y proyección de actividades turísticas sostenibles y accesibles en la laguna.

Nuestras estrategias para lograr una adecuada planeación turística de dicho espacio lagunario se basan en tres:

a)- Se hace prioritario conocer la situación turística y medioambiental de la laguna del Carpintero, así como sus potencialidades turísticas, y su integración y accesibilidad al centro urbano y la zona portuaria (Centro Urbano Turístico Integral).

b) - Es importante percibir la opinión que los habitantes tienen del espacio subjetivo de la laguna del Carpintero, con objeto a vincular a la población de Tampico en la planeación de este espacio con tanto valor turístico y personal, así como el establecimiento de políticas y actuaciones consensuadas y sostenibles. Aquí pasamos a conocer y analizar la percepción que los

habitantes y visitantes de la Laguna tienen de este recurso natural y turístico con objeto de establecer políticas y actuaciones sobre dicha área. En este sentido, se incluirá un estudio de percepción del espacio subjetivo de la Laguna del Carpintero que nos va a permitir contar con una fotografía real del estado de opinión de la población en las cuestiones medio ambiéntales, paisajísticas y socioeconómicas que afectan al parque.

c) - Es necesario realizar una planeación y ordenación del espacio de la laguna y su entorno con objeto a establecer una delimitación de usos del suelo con la finalidad de potenciar el desarrollo socioeconómico integral de la zona. Esta labor de planeación se va a realizar mediante el uso de un Sistema de Información Geográfica que nos va a permitir identificar y analizar los posibles usos socioeconómicos, medioambientales y paisajísticos de ese espacio y su proyección socioeconómica y turística.

Una manera de ordenar el territorio de la laguna del Carpintero y sus actividades turísticas radica, entre otras, en la comparación de experiencias de otras regiones, que reaccionaron con mayor prontitud a las necesidades turísticas de cada lugar en tiempo y forma, que exige el crecimiento demográfico, tecnológico y económico. Permitiendo con ello, en un marco de desarrollo global que promueva los progresos simultáneos en los diferentes aspectos: sociales, económicos, culturales, turísticos, ecológicos y espaciales. Sí bien es cierto que, cada espacio es único e irrepetible, y por ende los factores que los afectan son diferentes en cada lugar, también es cierto, que la metodología aplicada es una fuente de conocimientos y experiencias vitales para la planeación específica a realizar en otro territorio.

6. CONCLUSIONES

La investigación refleja una escasa producción científica nacional e internacional entorno a la ordenación territorial y medioambiental de las lagunas turísticas de México y Tamaulipas. En la mayoría de los estudios consultados se observa similitudes en relación al progresivo deterioro y contaminación antrópica de muchos lagos y lagunas mexicanas y tamaulipecas.

En Tamaulipas las dos principales lagunas urbanas, la Escondida en Reynosa (al Norte) y la laguna del Carpintero en Tampico (al Sur) son buenos ejemplos del preocupante estado de conservación de estos espacios naturales y turísticos. Es necesaria una urgente recuperación de estos enclaves a través de una adecuada ordenación urbana y medioambiental de las actividades turísticas y socioeconómicas en las lagunas urbanas tamaulipecas.

A lo largo de décadas la laguna del Carpintero ha sufrido contaminación y degradación de su frágil ecosistema por la acción del hombre (vertidos incontrolados, ocupación de los márgenes, falta de planeación de las actividades turísticas, falta de ordenamiento urbano y medioambiental). Pese a ello, la laguna sigue siendo el principal valor turístico del municipio, donde aún es posible encontrar especies endémicas y en peligro de extinción como el cocodrilo moreletii. Por lo cual, es necesario que este espacio de alto valor natural y paisajístico sea protegido y preservado legalmente como área de alto valor natural y turístico.

Las acciones encaminadas a la ordenación urbana y medioambiental de las actividades turísticas en la laguna del Carpintero pueden representar una alternativa susceptible de favorecer las inversiones y el propio desarrollo del municipio. En este sentido, los proyectos a desarrollar en la laguna urbana deben contar con asesoramiento y planeación, así como estar respaldadas por agentes sociales y expertos en planeación.

En el presente milenio, dentro de las nuevas cuestiones sociales a las que deberá hacer frente la geografía está la planificación y desarrollo de espacios turísticos en las lagunas urbanas para la cuál es necesario contar con nuevas metodologías y conceptos específicos que nos permitan profundizar más allá de la realidad aparente y conocer mejor la situación.

BIBLIOGRAFÍA

BRADSHAW, A. D. Y CHADWICK, M. J.: *“The Restoration of Land”.* Blackwell Scientific Publications, Oxford.

CARDONA CARLIN N.: *Consideraciones Socioeconómicas en el Diseño de Proyectos Sustentables de Restauración Ecológica.* Dirección de Manejo Integral de Cuencas Hídricas, Dirección General de Investigación en Ordenamiento Ecológico y Conservación de los Ecosistemas, Instituto Nacional de Ecología. México. p. 51

COTLER, H. A. Y GUTIÉRREZ, D. S.:" Inventario y Evaluación de la Cuenca Lerma Chapala". Instituto Nacional de Ecología. México. 2005, pp 3, 15.

DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO Y CONSERVACIÓN DE ECOSISTEMAS, RESUMEN EJECUTIVO: *Diagnostico Bio-Físico y Socio- Económico de la Cuenca Lerma Chapala.* Dirección de Manejo Integral de Cuencas Hídricas. 2003.

DOBSON, A. P., BRADSHAW, A. D. Y BAKER, A. J. M.: *Restoration Ecology and Conservation Biology". Science,* 277: pp. 515-522.

FREEDMAN, B.: *Environmenta l Ecology. The Ecological Effects of Pollution, Disturbance and other Stresses.* Academic Press, Canadá. 1998.

HALFFER, G. Y EZCURRA, E.: *La biodiversidad de México en la diversidad biológica de Iberoamérica.* Instituto de Ecología, Veracruz, 992.

HEYWOOD, V. H.: *"Patterns extens and Modes of Invasions by Terrestrial Plants".* En : J .A. DRAKE, H. A. MOONEY, F. CASTRI, R.H.

GROVES, F, J, KRUGER, M . REJMÁNEK Y M. ILLIAMSON : *Biological Invasions. A. Global Perspective*. John Wiley and Sons, New York. EE.UU, 1989.

MACK, R. N.: *"Global Plant Dispersal, Naturalization, and Invasions: Pathways, Modes and Circumstances".* En: G.M. RUIZ Y J. T. CARLTON (ED): *Invasive Species . Vectors and Management Strategies.* Island Press Washington . D.C., 1994, pp. 3-30.

MORIARTY, F.: *Ecotoxicolgy. The study of Pollutants in Ecosystems*. Tercera edición. Academic Press, EE.UU. 1999.

NAVARRO, A., LÓPEZ, M. Y CAIRE, A.: *Estudio, Análisis y Propuesta para el Fortalecimiento de los Programas Municipales de Saneamiento Ambiental Existente en la Cuenca Lerma Chapala*. Instituto Nacional de Ecología. 2004. Pp. 13, 37-47 .

OSORIO GARCÍA, M Y NOVO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, G. (COMP.): *Entorno Del Turismo. Perspectivas*. Universidad Autónoma Del Estado De México, México, 2004, P. 10.

PARKER, V.T. Y S.T.A. PICKETT: *"Restoration as an Ecosystems Process: Implications of the Modern Ecological Paradigm". En :* K.M. URBANSKA, N. R. WEBB Y P.J. EDWARDS (EDS.): *Restoration Ecology and Sustainable Development*. Cambridge, United Kingdom, 1997. Pp. 17-32.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D.: *"Nuevas formas de turismo: Ecoturismo y personas mayores. Alternativas de desarrollo en la zona semiárida del Estado de Tamaulipas (México)" en el I Congreso Internacional de Planificación*

Territorial y Desarrollo Regional, Universidad de Barcelona y Universidad Autónoma de Tamaulipas, Tampico (México)-Barcelona (España), 2005 (CD-ROM).

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA: *"Laguna la Escondida".* Dirección de Ecología . Republicano Ayuntamiento de Reynosa. Tamaulipas . 2005- 2006. www. Reynosa.gob.edu

SOCÍAS CAMACHO, J.M.: *La ordenación de las zonas turísticas litorales*. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2001.

VALDEZ, Z., GUZMÁN, A., Y PENICHE, C.: "Chapala en Crisis. Análisis de su Problemática en el Marco de la Gestión Pública y la Sustentabilidad. CUCEA. Universidad de Guadalajara 2001 .

VÁZQUEZ SOLÍS V.: *Las Dependencias Regionales y Globales de la Economía Turística en Bahías de Huatulco, Oaxaca.* Tesis Doctoral. UNAM. México, DF, 2005, pp. 135- 167.

LA APLICACIÓN DE UN MODELO DE COOPERACIÓN EMPRESARIAL, ESTRATEGIA COMPETITIVA EN LA GLOBALIZACIÓN. CASO: "PYMES EN EL SUR DE TAMAULIPAS" (PROBLEMÁTICA EN LA APLICACIÓN DE LOS MODELOS DE ASOCIACIÓN).

Laura Esther. Jiménez Ferretiz*
Ma. Angélica Garza Arroyo*
María Aurelia Bocanegra Noriega*

INTRODUCCIÓN

Dentro del concepto de globalización los gobiernos nacionales, regionales y locales se ven obligados a planificar las estrategias de desarrollo para poder mantenerse dentro de los mercados y crecer, aprovechando las ventajas competitivas y comparativas que se pueden presentar en los diferentes sectores.

Muchos sectores se ven en la necesidad de establecer estructuras más innovadoras, sobre todo el de la pequeña y mediana empresa, que resulta más vulnerable ante los embates de una fuerte competencia tanto de sus connacionales como la competencia del exterior.

Dentro de este trabajo se ve la necesidad de implementar un modelo de asociacionismo, en las Pymes del Sur de Tamaulipas, que comprende los municipios de Tampico, Madero y Altamira en el estudio.

La implementación de modelos de cooperación puede crear la oferta necesaria para poder participar en la satisfacción de las necesidades del mercado, tanto nacional como global.

Hoy en día, se observa que los modelos de asociacionismo que se aplican en los diferentes países se realizan tanto con sus contrapartes

* *Las autoras Son academicas de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, Facultad de Comercio y Administración de Tampico, C. U. Tampico-Madero , México, erial: ljimenez@uat.edu.mx, agarzaar@uat.edu.mx, aureliab@uat.edu.mx*

extranjeras, con la implementación de redes con sus similares, o bien con la participación en asociaciones que pueden promover los gobiernos locales.

El concepto de globalización señala que la competencia no se encuentra ubicada en la franja fronteriza que divide los países, ya la competencia la encontramos dentro del mismo mercado nacional.

El propósito de esta investigación es buscar los elementos que se requieren para que los pequeños empresarios se integren al desarrollo de la zona y participen con el gobierno estatal en el diseño y aplicación de una política económica eficiente, encaminada al fortalecimiento del sector.

Los encadenamientos productivos siguen considerándose como una opción de desarrollo, pero los recursos todavía no se canalizan eficientemente, no existe comunicación y la empresa no logra acogerse a dichos programas.

En este trabajo se reflexiona sobre los efectos de la globalización y la aplicación de un modelo de cooperación empresarial como estrategia competitiva un caso aplicado a las Pymes del Sur de Tamaulipas y se integra de 4 apartados:

En el primero se reflexiona sobre la importancia de una reconversión industrial, orientada a los mercados internacionales, estableciendo estrategias competitivas dentro del proceso de globalización, en donde el aprovechamiento de los modelos de integración tiene que ver más con cuestiones económicas que cuestiones políticas.

El segundo apartado reflexiona sobre el modelo de alianzas estratégicas en búsqueda de la competitividad. Estableciendo el ejemplo de otros países dentro del modelo de cooperación ha favorecido la permanencia y fortalecimiento de las Pymes.

En el tercer apartado se señalan los aspectos fundamentales en el estudio de la cooperación entre empresas, enunciando algunas de las teorías que apoyan este modelo y cómo aplicarlo para lograr mayor efectividad.

En un cuarto apartado establece la cooperación desde el punto de vista de la estructura organizativa.

Y en el último apartado se muestran algunos de los resultados preliminares obtenidos en esta investigación.

ESTRATEGIA COMPETITIVA EN LA GLOBALIZACIÓN

La etapa de la globalización se caracteriza por la integración de bloques económicos y políticos que se presentan tanto en el libre mercado de productos, servicios, capitales, como también en la migración de personas y de profesiones.

Dentro de los modelos de integración, se están adaptando nuevas formas en torno a ventajas económicas más que a las fronteras políticas, tal es el caso de los tratados de libre comercio que surgen como respuesta a la integración de la Comunidad Económica Europea, o bien tal es el caso de los bloques económicos formados en América Latina como el Mercado Común Andino o el Mercado Común del Cono Sur, o el bloque que integran los países del Atlántico.

A partir de los choques petroleros de la década de los setentas, en México se presenta una tendencia hacia una reconversión industrial, como resultado de la influencia de este nuevo enfoque en materia de producción que tiene lugar en los países desarrollados.

De acuerdo a Hernández Larios (2000) a este proceso se le conoce como la Globalización de las Relaciones Económicas Internacionales.

México después de la incipiente apertura con el cambio en su política económica iniciada a finales de los años setentas como resultado del auge petrolero, reinicio su política de apertura en 1985-1986, con su adhesión primero al GATT y después continuando el proceso con la firma del primer tratado de México con Canadá y Estados Unidos en 1994.

Esto provocó cambio en materia tecnológica, una orientación hacia los mercados del exterior, la creación de cadenas de valor en los procesos productivos y la modificación de la teoría de la localización como ventaja competitiva.

De acuerdo a una investigación desarrollada por el departamento de economía de la Universidad Autónoma Metropolitana en el 2000, se pudo establecer que en México no se ha estudiado con profundidad la relación entre la orientación sectorial de la economía y sus repercusiones especiales, pero

algunos investigadores de esta institución establecen que el cambio en la orientación sectorial de la economía podría tener consecuencia en la distribución regional de las actividades económicas en el territorio nacional.

En el estudio que ellos elaboraron en base a la evidencia estadística, describieron una abrupta tendencia hacia la concentración regional en las actividades económicas del país.

El supuesto en el que ellos realizaron el estudio se fundamenta en una de las características del proceso de globalización, que radica en exponer a la competencia externa las economías orientadas hacia el abastecimiento de los mercados internos, los principales efectos estructurales que derivan de ese proceso tienen que reflejarse en una nueva orientación sectorial de la economía, como consecuencia del proceso creciente que deben de ir tomando los sectores exportadores a costa de los sectores orientados sólo al abastecimiento del mercado interno.

La proliferación de empresas multinacionales en busca de mejorar sus economías de escala y niveles más competitivos de costos, han cambiado la forma de operación de las organizaciones, hacia la búsqueda de los modelos de cooperación dejando a un lado el egoísmo que hacia alusión Adam Smith en la búsqueda de producción de manera más eficiente y competitiva para ganar participación en los mercados internacionales.

Desde los últimos años de la década de setenta la cantidad de negocios cooperativos y sociedades ha crecido en forma rápida, no solo en número sino en alcance.

En los años ochentas se puede observar un incremento considerable en el número de alianzas de cooperación, de acuerdo con una publicación americana Venture Economics se percató que en 1991 se construyeron 5000 alianzas importantes alrededor del mundo.*

Durante las décadas de los noventa la estructura de los negocios empezó a cambiar de manera drástica, ya que estos se han tenido que adaptar a las exigencias de los mercados mundiales más que a los mercados nacionales. La presente década se caracteriza por la reorganización de las estructuras corporativas, en donde el enfoque es descentralizado, menos

* Porter Linch " Guía par alas alianzas en los Negocios" pag 34 Edit CECSA Mexico DF 1995.

jerárquico y orientado a actuar como pequeñas y medianas empresas, en donde se engloben múltiples asociaciones en mercados diversos alrededor del mundo.

MODELO DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS PARA LA COMPETITIVIDAD.

Con base en el contexto económico y las dinámicas empresariales que se han formado a partir de la liberalización comercial, uno de los sectores más vulnerables ha sido la Pequeña y mediana empresa que igual en los países desarrollados y subdesarrollados adquieren una gran importancia en el contexto nacional por la enorme participación que tienen como generadora de empleos .

En los últimos años las economías regionales se han tenido que enfrentar ha difíciles retos ya que se han manifestado nuevas oportunidades, pero tambien nuevos riesgo ya no solo para los paises , sino también para las regiones y las ciudades .

El principal problema de las Pymes en Mexico es que a pesar de su importante participación en la configuración económica de la región, no alcanzan a incorporarse plenamente al proceso de desarrollo del actual régimen internacional, ya sea a causa de que la Política Industrial carece de funcionalidad para fortalecerlas, o que las empresas se resisten a cambiar su forma de operación, un ejemplo de esto es cuando utilizan los programas de encadenamientos productivos o alianzas estratégicas que promueve el gobierno para buscar la competitividad .

La experiencia de otros países, dentro del Modelo de Asociacionismo, ha favorecido la permanencia y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, ya que de esta forma pueden obtener servicios que están fuera del alcance de este si actúan aisladamente. Además, la asociación puede permitir a las PyMes potencializar algunas de sus ventajas competitivas, como son su creatividad y mayor flexibilidad para adaptarse a las fluctuaciones de la demanda, tanto respecto a la cantidad, clase y calidad de los bienes y servicios que proporcionan, como a las funciones que cada uno de los trabajadores puede desempeñar

En el sur de Tamaulipas (Tampico, Madero y Altamira), el problema de las PyMes presenta características semejantes a las del resto del país. Dentro del programa estatal de desarrollo de esta industria se ha creado un cluster químico y petroquímico con la idea de consolidar este sector, se pretende formar una eficiente economía de volúmenes y una adecuada cadena de distribución, pero esto no alcanza a favorecer a todos los sectores económicos, y sólo las grandes empresas instaladas en dicho complejo han presentado características de crecimiento y bienestar.

Desde hace 9 años el Producto Interno Bruto de Tamaulipas a precios constantes ha crecido cada año por arriba del crecimiento nacional en 3.2 por ciento de 1993 a 1997. Es la región donde se acentúa el crecimiento del país en 6.5 por ciento de 1998 a 2000. De acuerdo al reporte Examen de la Situación Económica de México de BANAMEX, el PIB a precios en Tamaulipas creció durante el 2001 en 5.4 %. Con esta tasa se ubica como la entidad con mayor crecimiento económico durante el 2001

Antes de empezar con la revisión de las teorías que fundamental el estudio de la cooperación, hay que partir del concepto de que es lo que busca la competitividad pues esta requiere analizarse desde una perspectiva colectiva y articulada.

Para lograr la competitividad las empresas o industrias deberán de tener la capacidad de competir y posicionarse en los mercados y los contextos de manera sostenida y a largo plazo, pero no solo es un atributo para el sector empresarial, también se tiene que involucrar el sector gubernamental, proporcionando las bases respondiendo a las demandas ciudadanas y legitimarse en la nación y su sociedad civil de manera eficaz y a largo plazo.

“En la manufactura, como la ciencia, la producción de nuevos instrumentos es una extravagancia reservada para los momentos de crisis. El significado de las crisis consiste, exactamente, en el hecho de que indican que ha llegado la ocasión de renovar instrumentos”, T.S Kuhn.*

* Ponce Adame Esther “ Dificultades del Desarrollo y Vinculación Externa de los Municipios Mexicanos : Competitividad y Cooperación” pag 3 buscador www. Google.

La posición individualista en el manejo de los negocios, ha sido dejada atrás, y así como los gobiernos se han unido, así las empresas han encontrado en una forma colectiva de trabajo una mejor alternativa de crecimiento.

La estrategia de constituir una alianza se utiliza con más frecuencia como el paso preliminar a una adquisición, un ensayo sobre una escala limitada para poder apreciar si una adquisición futura puede ser benéfica o bien si se pueden lograr beneficios.

Para Peter Druker (1982) quien ha realizado investigaciones en el área de negocios, predijo que las sociedades de cooperación o asociaciones en participación habrán de convertirse en forma predominante de realizar negocios durante las décadas futuras.

El nuevo enfoque empresarial en el manejo de los negocios marca que los líderes de los negocios deberán vencer la tendencia de visualizar las alianzas como algo complementario, un arreglo rápido para enmendar un plan estratégico, o un nuevo giro para mejorar el control de calidad del proveedor.

El ingrediente necesario en este nuevo escenario es la flexibilidad y la sencillez para obtener un mayor beneficio- negocio pequeño y mediano, por lo que se descarta la burocracia, el ego, la intransigencia o la adhesión de estilos operativos conservadores y tradicionales que en épocas anteriores fueron ampliamente utilizados.

El ejecutivo estratégico no solo deberá enfrentarse a los cambios inherentes en la evolución de la sociedad, sino deberá de anticiparse a visualizar las oportunidades del entorno para aprovechar las ventajas que surjan de él.

Toda compañía incorporada a un mercado mundial, puede estar presentando problemas de falta de crecimiento y en algunos casos hasta llegar no solo a sobrevivir sino estar en una situación que implique el riesgo de desaparecer. Por lo que se presentan 3 formas de básicas en que pueden buscar el crecimiento:

4. La expansión interna.- esto implica innovar o adaptar tecnologías superiores y/o ampliar mercados. La mayor parte de las empresas tratan de utilizar este tipo de estrategia ya que se puede controlar de manera más efectiva, teniendo como inconveniente el alto costo y el tiempo en obtener resultados satisfactorios así como el riesgo de convertirse en

infértiles o inflexibles En gran parte esto podría depender de que los mercados sean sólidos y estables, que se puedan obtener buenos márgenes de utilidad y sobre todo la disponibilidad de contratar, capacitar y organizar al elemento humano.

5. Crecimiento a través de Adquisiciones y fusiones Esto implica disponibilidad de fuerte cantidad de efectivo, con la correspondiente utilidad, ya que una caída de las ventas, con una exagerada deuda financiera puede llevar a la crisis a una empresa, tal como ocurrió en el 94 a muchas empresas mexicanas por el excesivo apalancamiento financiero.
6. Las alianzas.- Pueden ser constituidas de manera horizontal o vertical, en mercados numerosos y aprovechando los recursos y las ventajas competitivas, no obstante las alianzas requieren de métodos nuevos en su administración, por lo que pueden ser riesgosas cuando no tiene conocimiento de la forma de organización en que se deben de desarrollar o bien cuando se recurre a ellas solo para aprovechar algunos de los programas gubernamentales sin tener plena convicción o bien ;para sacar a la empresa de baches financieros.

Estas estrategias de crecimiento se combinarán con 3 indicadores que les permitan pronosticar las tendencias, estos indicadores comprueban el éxito tanto económico como de mercado que arrojen los resultados obtenidos de las estrategias implementadas, esto es en cuanto al margen financiero y considerando tanto las potencialidades internas como las de sus aliados.

ASPECTOS FUNDAMENTALES EN EL ESTUDIO DE COOPERACIÓN ENTRE EMPRESAS

Aunque la cooperación no es un fenómeno nuevo tal como lo plantearon (Smith, Carrol, 1995) ha sido en las dos últimas décadas cuando se ha expandido su utilización en el mundo empresarial adquiriendo una gran importancia en la realidad económica actual.

A finales del siglo XIX, se establecen una de las primeras definiciones legales sobre una figura de cooperación: la empresa conjunta o los Joint Venture.

Pero será en el siglo XX cuando el término de cooperación, se conforma adoptando múltiples formas como fueron las franquicias o Joint Venture que se sitúan en los Estados Unidos, poco después de la primera guerra mundial.

Los primeros trabajos que suelen reseñarse sobre estudios de cooperación entre empresas datan de los 70 (Escribá, 2000), donde se analiza las relaciones entre grandes empresas multinacionales americanas con sus pequeños socios locales de otros países con especial atención en el caso de los países en desarrollo.

Durante los años 80 se produce una fuerte corriente de formar acuerdos de cooperación, tanto entre competidores como entre proveedores y clientes empleando una diversidad de estilos de cooperación que incluyen desde acuerdos contractuales y poco formalizados hasta la creación de nuevas entidades por más de una empresa estructuradas jerárquicamente.

En la primera mitad de los años 80, tras los primeros trabajos relativos a la cooperación entre empresas multinacionales y locales se produce una fuerte tendencia hacia su estudio, que señalan la importancia de los acuerdos, entre los que se encuentran (Mariti y Smiley,1983) quienes desde un enfoque de economía industrial realizaron estudios empíricos sobre la utilización de los acuerdos que van desde los motivos de su formación, su utilización, los objetivos y las formas empleadas.

A partir de entonces ha sido muchos los estudios realizados, en relación a la cooperación empresarial en el ámbito internacional, como son los trabajos desarrollados en la economía industrial a partir de la Teoría de la Internalización y la Teoría de los Costos de Transacción, el enfoque de la Teoría de Dependencia de Recursos, el Enfoque Estratégico (Porter y Fuller , 1986; Harrigan,1986 y 1988; Ohmae, 1989), más recientemente desde las Perspectivas del Aprendizaje organizativo (Hamel, 1991) y la basada en los Recursos (Madhok,1995; Ventura, 1995)

El carácter de la nueva cooperación se centra en función de sus necesidades y del entorno en que realizan sus actividades y forma parte de la estrategia de la empresa.

Las razones en la formulación de alianzas, desde la perspectiva de la teoría de Costos de Transacción y el Enfoque Estratégico es quizás este aspecto el que ha recibido más atención por parte de los investigadores.

En su revisión sobre algunas de las explicaciones teóricas de la formación de Joint Venture, (Kogut, 1988) señala que existen tres motivaciones principales que se pueden complementar unas con otras y que son:

La lógica económica, la lógica estratégica y la lógica organizativa o del aprendizaje.

Otras revisiones teóricas tales como (Koka,1996) o la de (Osborn y Hagedoorn,1997) amplían el rango de enfoques incluyendo también la Teoría de Dependencia de Recursos y la Teoría Institucional que tratan de explicar la proliferación de su uso en las empresas.

La cooperación es una institución duradera de relaciones privilegiadas entre empresas, fundadas sobre la reciprocidad de ventajas, la concertación sistemática y la búsqueda en común de todos los progresos y avances que pueden contribuir a conseguir un objetivo conjunto de carácter general o especifico, revela por tanto, una asociación de fuerzas que permiten compartir recursos, reducir riesgos y facilitar la realización de proyectos conjuntos con el fin de alcanzar un objetivo preestablecido.

El uso de acuerdos de cooperación es fruto de la unión entre las mejorías que puede presentar la empresa y las razones de su utilización así como la propensión de las empresas a adoptar este tipo de estrategias, en el que se renuncia a la autonomía absoluta ya que se comparte la toma de decisiones y los resultados.

Durante la duración de un acuerdo, la empresa desarrolla unas relaciones más estrechas y menos vulnerables, en base al cumplimiento de una reglas de comportamiento que deben realizar los socios, con valores como la responsabilidad, seriedad, honestidad, confiabilidad etc. Puede llegar a tener un carácter temporal indefinido o limitado en el sentido en que la consecución de los objetivos propuestos va a suponer la finalización de la colaboración.

La cooperación esta ligada a aspectos económicos y técnicos ya que puede tener una dimensión más amplia en cuanto a que puede responder a varios objetivos, integrar a diversos actores de diferentes tamaños (Pymes y gran empresa) y de diferentes ámbitos (entidades financieras, organismos públicos, empresas, etc.), y puede aplicarse a múltiples actividades y sectores económicos.

(Mitchell y Singh, 1996) argumentaron que las empresas que comercializan productos o bienes complejos, es decir sistemas compuestos por elementos que interactúan constantemente entre sí pero que constituyen una unidad que no puede dividirse necesitan desarrollar y mantener la capacidad de producir y coordinar numerosos componentes que incluyen normalmente tecnologías complejas.

El mantenimiento de las competencias necesarias en el amplio rango de tecnologías es difícil, además que se pueden presentar elevados costos organizativos y financieros para seguir desarrollando tales estructuras por lo que la empresa en el modelo de asociación puede encontrar una solución que incremente sus posibilidades de supervivencia.

(Hagedoorn y Schakenraad,1994) se han centrado en el estudio de los atributos de las empresas tales como el tamaño , Shan (1990); Walker y Kogut (1994) la posición competitiva el grado de diversificación o de recursos financieros como determinantes para un modelo de cooperación.

Habitualmente se vincula el tamaño a una disposición mayor de recursos financieros y suele haber una posición más ventajosa entre el grado de diversificación y la dimensión de la empresa , aunque algunos autores argumentan que la dimensión de la empresa y el uso de las alianzas estratégicas no afecta directamente a la tendencia de la cooperación (Costa y Callejón , 1992; Shan , Walter y Kogut 1994), y algunos otros como (Rueda,1997) señalan que empresas de menor tamaño carecen de recursos humanos y materiales para llevar a cabo una planeación y diseño de proyectos de cooperación.

Aunado a esto el carácter individualista del pequeño empresario, no esta dispuesto a compartir información y mucho menos recursos financieros.

El pequeño empresario, no esta dispuesto a perder ni el poder, ni la autoridad, ni autonomía (Casani, 1995; Miranda ,1992) y menos a arriesgar su patrimonio en la aventura de la asociación, aunque ya lo han hecho exitosamente algunas empresas americanas o como lo están desarrollando las empresas europeas. En el caso de México, existen casos de éxito, pero son pocos, esto puede deberse a una falta de información, falta de preparación o la poca funcionalidad de los programas de apoyo gubernamental.

Por otra parte Tallman y Shenkar (1994) dentro de un estudio de cooperación empresarial señalan la creación de acuerdos de cooperación internacional, destacando la importancia de los directivos de las empresas y otras influencias organizativas , a la hora de tomar una decisión.

No necesariamente son los aspectos económicos los que prevalecen, sino que se manifiesta por una evaluación racionalmente limitada, de los costos y beneficios del acuerdo.

Los directivos aportan sus experiencias pasadas, su propio sistema de valores, y los intereses al proceso de decisión.

Dentro de las modalidades formales de este modelo de cooperación se puede presentar, desde un simple acuerdo verbal, acuerdos de principios, hasta la firma de contratos legales y puede adoptar algunas opciones como serían el de ofertar una amplia gama de productos complementarios o bien comercializar los productos de las firmas.

Un informe de la Comisión de la Comunidad Europea (Comisión de la CE, 1993) señala que la actitud de los empresarios a la cooperación difiere entre sectores y países. Estas actitudes son consecuencia de (1) la prevalencia del individualismo, frente a la inclinación de cooperar, dentro del mundo de los negocios y la sociedad en general (2) la experiencia histórica y la familiaridad de las empresas del entorno socioeconómico con la cooperación institucionalizada, (3) la inclinación del pragmatismo económico frente a los ideales del movimiento cooperativo (4) la actitud de las instituciones públicas hacia la cooperación entre empresas

LA COOPERACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DESEMPEÑO ORGANIZACIONAL

Partiendo de esta conceptualización se tiene que empezar con la definición de lo que representa una performance de una alianza, aunque no existe una homogeneidad en cuanto a la definición del concepto de acuerdo a la literatura revisada, algunos autores como (Andererson, 1990) coinciden en definirlo como la valorización del desarrollo, desempeño y actuación de una alianza, de modo en que se observe el grado en que sus resultados son satisfactorios y ésta sea considerada un éxito o un fracaso por parte de los socios.

Antes de analizar la performance de las alianzas es necesario distinguir dos aspectos, el primero en base al acuerdo de cooperación como unidad de análisis y por otra parte los efectos de la alianza sobre la performance de la empresa participantes.

La primera se refiere a la valorización de los resultados y la satisfacción con el desarrollo de la relación de cooperación, y la segunda se centra en los efectos que los acuerdos de cooperación, pueden tener sobre los resultados financieros y competitivos de las empresas que participan en ellos.

Partiendo de que los acuerdos de cooperación se crean con el objetivo de conseguir un beneficio por parte de los participantes, es decir, debe de ser una combinación en que todos ganen; la performance debe de ser valorada como un fracaso cuando se presente la no satisfacción de las necesidades que puede llegar a tener una de las partes, aunque la otra empresa asociada la llegue a considerar un éxito.

"La medida de la performance de una alianza distingue entre los indicadores de la performance a los que se denomina los resultados del funcionamiento de la organización o de la alianza (Outputs) y los que son los determinantes de la performance es decir aquellos factores (Inputs) que causan o producen una determinada performance"*.

Las alianzas son entidades inestables por su propia naturaleza y los cambios estructurales pueden ser consecuencia de adecuaciones a los cambios que se pueden producir en las condiciones del entorno o en las capacidades o expectativas de las empresas participantes, sin que ello pueda considerarse que la alianza no funciona.

De modo similar su terminación más o menos temprana no puede ser un indicador de fracaso de la misma, pues se ha de tener en cuenta si los objetivos de los socios han sido alcanzados y si estos han sido satisfechos con el desarrollo de la misma. Entre las medidas financieras utilizadas se pueden citar los beneficios en los incrementos de las empresas, el incremento de las ventas por parte de los socios, incrementos en la disponibilidad de capital o diseminación del riesgo financiero, entre otros. Sin embargo, estas medidas

* Anderson, E (1990): Two firms , One Frontie. One Assesing Join Venture Performance ; Sloan Management Review, Vol. 31 , 33-46

poseen también grandes limitaciones ya que no representan la variedad de objetivos financieros que pueden ser perseguidos a través de las alianzas.

Por lo que también se puede recurrir a las medidas subjetivas para comprobar su efectividad como serían el nivel de satisfacción general.

La subjetividad permite captar una valorización mas completa del desarrollo del acuerdo puesto que incluye percepciones sobre los resultados y sobre la evolución de la relación.

Esto se logra cuando es posible acceder a la información directa de los participantes de una performance satisfactoria o insatisfactoria, en consecuencia tanto en los resultados obtenidos en la alianza como en los "inputs"y de los procesos utilizados en su consecución.

Por otra parte dado que las alianzas están formadas por más de una empresa y tiene que tomarse criterios de las personas que pueden conducir a una subjetividad al proporcionarnos información, es vital conocer el punto de vista de cada una de las empresas cooperantes para evaluar cuál es la performance de cada una de las alianzas.

A pesar de estas limitaciones, el uso de este tipo de medidas se ve apoyada por los trabajos de (Geringer y Herbert,1991) y de (Hatfield y Pearce,1994) entre otros, en los cuales los autores concluyen que existe una alta correlación entre las medidas objetivas y subjetivas de las performance, pudiéndose utilizar, las segundas como sustitutivas de las primeras.

Partiendo de la idea de que las empresas establecen alianzas estratégicas con el fin de alcanzar determinadas metas se puede llegar a incluir la percepción de cumplimiento de las expectativas referidas a los objetivos deseados (Hatfield y Pearce 1994 y Contractor y Lorange 1988). Sin embargo, en ocasiones se puede ocurrir de que a pesar de las empresas participantes vean cumplidos, en un gran porcentaje, los objetivos alcanzado a través de las alianzas se encuentren insatisfechas, con el desarrollo de las mismas, bajo la consideración que presenta o han presentado problemas en relación a las metas alcanzadas.

En segundo lugar muchas veces los objetivos planteados no suelen ser formulados de un modo concreto y explicito (especialmente en las Pymes) y si lo son pueden ser el resultado de negociaciones entre las empresas participantes, más que un proceso de planificación.

Para concluir, la aparición de resultados positivos o negativos no previstos, pueden provocar una satisfacción o insatisfacción, que no se veía reflejada en la medida planteada previamente.

Dentro de las características de la relación, estas influyen en el grado de compromiso de dichas empresas en el desarrollo del acuerdo, y sobre la necesidad de crear una estructura determinada que representa un factor importante en la evolución de la relación establecida.

La primera característica que hay que evaluar es el grado de interdependencia existente entre las empresas participantes, ya que en todo acuerdo de cooperación siempre se presenta cierta interdependencia, en donde cada parte es vulnerable al comportamiento de la otra.

Como lo señalan (Pfeffer y Nowak, 1976), argumentando que los vínculos organizativos se forman para gestionar interdependencia organizativa que se deben normalmente al acceso asimétrico a los recursos.

Aunque en sus teorías reconocen que existen muchos motivo diversos para la creación de vínculos interorganizativos destacando la importancia de la interdependencia de recursos tanto en las relaciones verticales como horizontales.

La dependencia se puede definir como la situación en donde la empresa aspira a unos objetivos cuyos logros se facilitan por las acciones de la otra empresa.

El nivel de dependencia percibida con respecto a la otra empresa tendrá efectos sobre el comportamiento y compromiso de los socios y los acuerdos, que se comportarán de un modo cooperativo y se mostrarán más comprometidos con los acuerdo para asegurar el logro de sus propios objetivos a través de las contribuciones de la otra empresa.

Por otro lado la dependencia vendrá influida a su vez por la existencia de socios alternativos para uno o varios de los socios o por su capacidad para actuar por si sola para la consecución de los objetivos.

Una mayor interdependencia, genera un compromiso más fuerte con el desarrollo de la alianza y la adopción de un comportamiento mutuamente cooperativo.

Un segundo aspecto importante que corresponde a las características de la relación, es el grado de importancia que ésta supone para las empresas participantes**.**

Una importancia mayor supondrá también un grado de compromiso y de comportamiento mutuamente cooperativo más fuerte.

Este nivel de importancia puede venir determinado por razones estratégicas, pero también por razones económicas.

En primer lugar se debe de valorar el papel que juega la alianza en el propósito estratégico de las empresas aliadas.

En segundo lugar, la proximidad de las actividades de la alianza a las competencias claves de los socios, dado el riego de apropiación o difusión de las capacidades básicas.

Este aspecto es especialmente importante en el ámbito de las Pymes puesto que poseen un número pequeños de capacidades.

Con respecto a las razones económicas, cabe destacar el volumen de inversión en activos específicos requeridos por las alianzas.

Estas inversiones tienen el doble efecto sobre la alianza. Por un lado atan a la empresa a la relación, actuando como salvaguardas a priori, y por otro lado argumentan el riesgo económico ante un posible fracaso de la relación. Ambos provocan un mayor interés en la buena marcha del acuerdo, argumentando el compromiso, incluso demostrándolo mediante la realización de inversiones y fomentando el comportamiento cooperativo.

Otro de los factores a considerar entre las características de la relación es el nivel de incertidumbre existente. Distintos estudios sugieren resultados contradictorios en cuanto a sus efectos directos sobre la performance de alianzas, sin embargo es generalmente aceptado que a un mayor nivel de incertidumbre provoca una mayor percepción del riesgo y por lo tanto afecta la estructuración de la alianza, es decir, a la forma de gobierno elegida para su desarrollo y control.

Cuando existe incertidumbre respecto a la otra empresa, se percibe una mayor vulnerabilidad ante el posible comportamiento oportunista y por lo tanto esto podría provocar una mayor reticencia a realizar inversiones elevadas en activos específicos o comprometerse fuertemente en la relación.

La comunicación e interacción serán necesarias sobre todo en aquellos acuerdos donde se pretenda una transferencia de conocimiento tácito que permita la puesta en común y el contacto directo entre las personas o grupos que poseen dicho conocimiento y aquellos que los desean adquirir (Kogut,1988).

(Anderson, 1990), argumenta que uno de los principales problemas relacionados con la medida de la performance de una alianza radica en la necesidad de considerar las circunstancias particulares de la organización analizada. Su historia, sus recursos, todo aquello que pueda influir en la valorización de la actuación y los resultados de la misma.

Las capacidades de las empresas participantes afectarán algunas de las características de la relación. El conjunto de competencias técnicas y de gestión así como el acceso a determinados recursos, van a determinar la capacidad de una empresa para lograr sus objetivos independientemente de las aportaciones de la otra, afectando el grado de dependencia entre las empresas participantes en un acuerdo de cooperación.

Por otra parte algunas empresas tienen una disponibilidad mayor de socios alternativos para la realización de sus metas. Estos dos aspectos generan una mayor esfuerza o poder de negociación para aquellas empresas, que cumplan estas condiciones, al hacerlas menos dependientes de sus respectivos socios.

Cuando este poder de negociación sea utilizado en detrimento de la posición de sus socios en la relación, o de los resultados que estos podrían obtener, utilizando esta característica para obtener un provecho particular de modo no cooperativo, se provocara una reacción recíproca del socio, provocando un deterioro de la relación.

Así mismo, el menor número de capacidades básicas en las pequeñas y medianas empresas, convierte a las alianzas en un aspecto estratégico, ya que aumenta su compromiso con la relación y provoca un deseo de control sobre las operaciones para resguardar sus capacidades.

Las rutinas organizativas tienen que ser consideradas a la hora de establecer los sistemas de interacción y comunicación, de modo que se adapten a dichas rutinas y posibiliten el buen funcionamiento de la relación logrando así una performance positiva.

La capacidad de aprendizaje y de adaptación forma una parte fundamental en un acuerdo de cooperación. Así una elevada capacidad colaborativa de los socios mejorará la posibilidad de una alta performance de la relación.

La capacidad de la empresa para desarrollar y mantener en el tiempo una alianza, incluye una elevada habilidad de comunicación y tolerancia a la ambigüedad, que faciliten el establecimiento de un sistema de toma de decisiones y resolución conjunta de los conflictos, compartidos por los socios.

RESULTADOS PRELIMINARES OBTENIDOS EN LA INVESTIGACIÓN.

METODOLOGÍA QUE SE HA EMPLEADO PARA ELABORAR ESTE ESTUDIO.-

Para desarrollar este trabajo sobre los modelos de cooperación entre la Pymes de Sur de Tamaulipas (Tampico, Madero y Altamira) se esta utilizando tanto el método cualitativo como método cuantitativo para comprobar la fiabilidad de los estudios que se vienen realizando .Ya que partimos de la idea que dentro de la investigación sobre dirección y funcionamiento de la empresa, no es posible estudiar este problema mediante técnicas meramente cuantitativas ya que se observan también relaciones interpersonales , el comportamiento de las empresas , la confianza de los directivos e.

Este trabajo constituye un estudio de carácter exploratorio y descriptivo por el grado de como el problema de investigación ha sido atendido, basándose en entrevistas no estructuradas , aplicadas a pequeños y medianos empresarios de la zona , funcionarios de las dependencias gubernamentales y a miembros del consejo empresarial en el Sur de Tamaulipas ..

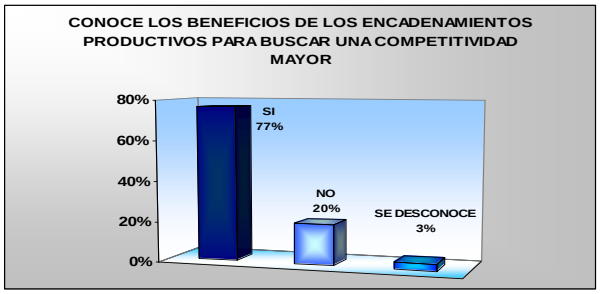
Se llevaron a cabo entrevistas de campo en primer termino con las dependencias involucradas en programas de asociacionismo como son Bancomext , Secretaría de Comercio y Secretaría de economía , así mismo se llevaron a cabo entrevistas con pequeños y medianos empresarios de la región para conocer sus experiencias en la aplicación del modelo y por último se entrevistaron a representantes de las cámaras empresariales de Tampico , Madero y Altamira , todo esto con el propósito de conocer si se ha aplicado el

modelo en la zona , las principales ventajas o desventajas en su aplicación y el determinar la funcionalidad de los programas gubernamentales que buscan el asociacionismo como estrategia empresarial .

La muestra se escogió en base al censo que emite el SIEM en donde se presenta un total de 67 empresas que se encuentran dentro del sector petroquímico ,de las cuales para este trabajo se obtuvo una muestra de 30 empresas representativas del sector .

Entre los resultados obtenidos se encuentran los siguientes:

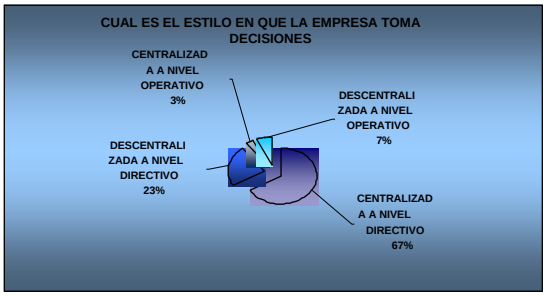
1.-**Conocimiento de las Empresas de los Modelos de Cooperación:**



De las 30 empresas encuestadas el 77% argumento que si conoce los beneficios de los encadenamientos productivos pero , este modelo de asociacionismo no es empleado por las Pymes de la región de una manera formal ya que en la mayoría de los casos no existe una relación contractual , aún cuando existen relaciones constantes de trabajo entre empresas participantes

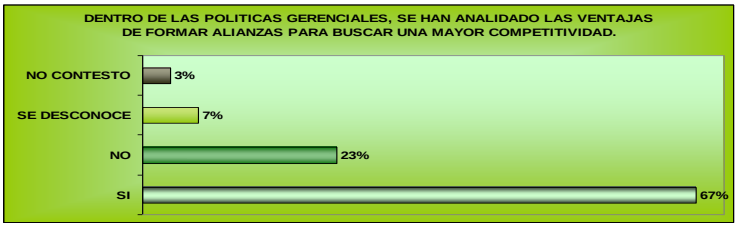
2.-Estilo de operación de las Pymes zona Sur de Tamaulipas

2.1. Estilo en la toma de decisiones



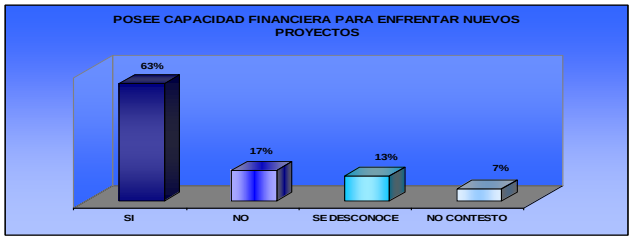
La mayor parte de las empresas bajo estudio, pertenecen a un único dueño, que no esta dispuesto a ceder autoridad ni control de los negocio, por lo que los resultados de las encuestas, establecen en cuanto al estilo en la toma de decisiones, el mayor porcentaje es de centralizado a nivel directivo

2.2.- Políticas gerenciales en relación a las alianzas



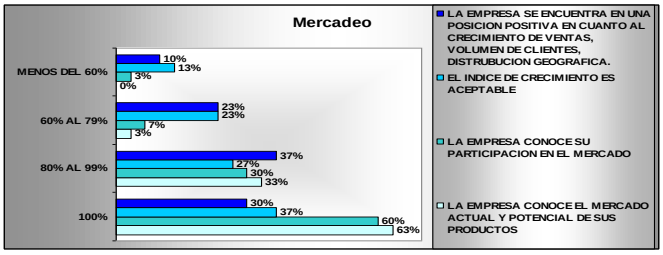
Dentro de los las políticas gerenciales el 67% de la muestra ha analizado las ventajas de formar alianzas , pero en entrevistas con los empresarios , se ha argumentado poca confianza en el modelo de asociación , considerándolo para un futuro , sobre todo en decisiones que tendrán que tomar las futuras generaciones .

2.3.- Capacidad Financiera para enfrentar nuevos proyectos



A pesar de que el 63% de las encuestas arrojaron que poseen capacidad financiera , en las entrevistas los empresarios comentaron que no solo están teniendo una fuerte presión con las empresas que se han instalado tanto de algunos otros Estados del país , sino que están enfrentándose a la fuerte competencia con empresas trasnacionales que compiten con precios y otras ventajas competitivas , por lo que en este caso la unión con otras empresas les puede dar mayor fortaleza y capacidad

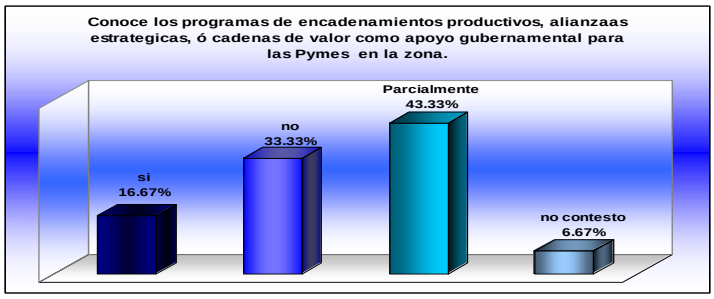
2.4.-Mercadeo.



En un 100% ,el 63% de las empresas encuestadas conoce el mercado actual y potencial el 60% de las empresa conoce su participación en el mercado , solo el 37% considera su crecimiento aceptable ,pero aunque actualmente las empresas estudiadas cuentan con arraigo e identidad en la zona , esto no representa una ventaja competitiva a largo plazo , por lo que hay que establecer estrategias de crecimiento.

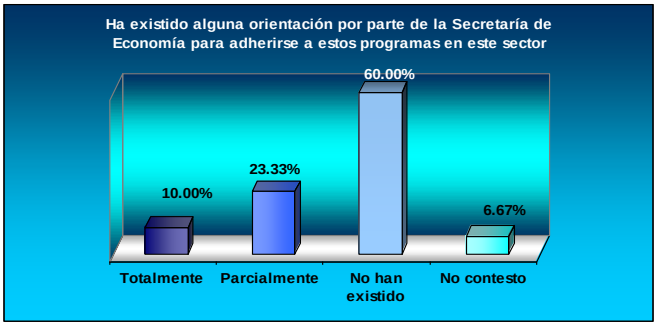
En el Sur de Tamaulipas la principal actividad corresponde a la industria petroquímica y su principal proveedor es PEMEX , por lo que queda una parte muy pequeña para el abastecimiento de la zona industrial por parte de las Pymes en la zona .

3.- Apoyos Gubernamentales para la promoción en la formación de alianzas en el Estado



Se requiere de políticas en materia industrial más funcionales, sobre todo en apoyo a las Pymes, en el caso del programa de encadenamientos productivos, el 43% de las empresas lo conoce parcialmente .

3.1.-Orientación de parte de las dependencias gubernamentales para adherirse a lo programas de apoyo



No se promueve la participación de los pequeños y medianos empresarios en los programas para implementar el modelo de asociacionismo por parte de economía , y existe poca capacitación para implementarlo , algunas otras dependencias como Bancomext y Nafinsa ,en el Estado disponen de menos recursos para hacerlo

CONCLUSIONES

- La globalización se caracteriza por la Integración de bloques económicos y políticos , pero estos se dan adaptando formas en torno a ventajas económicas más que a fronteras políticas
- La proliferación de empresas multinacionales en busca de mejorar sus economías de escala y niveles más competitivos de costos , han cambiado su forma de operación de las organizaciones , hacia la búsqueda de modelos de cooperación
- El carácter de la nueva cooperación, se centra en función de sus necesidades y del entorno en que realizan sus actividades y forma parte de la estrategia de la empresa.
- La cooperación se funda sobre la reciprocidad de ventajas, la concertación sistemática y la búsqueda en común de todos los progresos y avances que pueden contribuir a conseguir un objetivo conjunto.

- El uso de acuerdos de cooperación establece una renuncia a la autonomía absoluta compartiendo decisiones y resultados.
- Durante la duración de un acuerdo se desarrollan relaciones más estrechas y menos vulnerables con los que se facilitaría el control de la proveeduría, en el sur de Tamaulipas las Pymes han mantenido este tipo de relaciones pero no se les ha dado formalidad ni se han establecido contratos que garanticen un compromiso.
- La Capacidad de aprendizaje y de adaptación forma parte fundamental sobre los acuerdos de cooperación
- La mayoría de la PYMES de la región no emplean el modelo de asociacionismo a pesar de conocerlo por varias razones; no están dispuestos a ceder autoridad ni el control de sus empresas, manifiestan desconfianza al modelo, pero lo consideran como una posible estrategia para enfrentar los retos de competencia que implican las empresas de otros estados así como las trasnacionales que se han ubicado en la zona, , concientes de tener que enfrentar un panorama que se vislumbra adverso y este modelo representa una estrategia de disminución de costos y fortalecimiento de mercado, pero la aplicación del modelo es una decisión que dejan a las futuras generaciones..
- Todavía existe una marcada tendencia individualista dentro del manejo de los negocios en los empresarios del Sur de Tamaulipas , por lo que es importante que las autoridades de organismos públicos , cámaras empresariales asociaciones , busquen revertir este proceso dando capacitación , financiamiento y todo tipo de apoyo para promover los modelos de asociación .

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON,E "Two Firms, One Frontier : On assessing Joint Venture Performance "Sloan Management Review, Vol 31 (2), 19-30 (1990)

CASANI, F. "Una aproximación empírica a la cooperación interempresarial en España", Información Comercial Española, Octubre (746), 104-117 (1995)

CONTRACTOR, F. J. Y P. LORANGE; "Cooperative strategies in international business", New York; Lexington books. (1988)

COSTA, M. T. CALLEJÓN; "La cooperación entre empresas; una nueva

estrategia competitiva, Madrid; Ministerio de Industria, comercio y Turismo. (1992)

ESCRIBÁ, A. “Evolución de la literatura y tendencias de investigación en las alianzas entre empresas”, Departamento de Dirección de Empresas, Juan José Renau Piqueras, Facultad de Economía, Universidad de Valencia

GERINGER, J.M Y HERBERT “Control and performance of international Business Studies, Summer, 235- 254 (1989)

_____ „ Measuring Performance of International joint Venture“ Journal of International Business Studies , Vol 22, 294-264 (1991)

FRANCO, L.G. Joint Venture survival in multinational corporations, New York; Praeger (1971)

FRIEDMAN, W.G Y P. Beguin: Joint international Business ventures in depeloping countries; New York; Columbia University Press. (1971)

HAGEDOORN,JY J. Schakenraad” the effect of strategic technology alliances on compony performance” , Strategic Management Journal , Vol 15, 291-309.(1994)

HAMEL, G.: “Competition for competence and interpather learning within international strategic Alliances”, strategic Management Journal, Vol. 12, (special issue summer), 83,103. (1991)

HATFIELD, L. Y J.A. PEARCE “Goal Achivement an Satisfaction of Joint Venture” Journal of Business Venturing , Vol 9 (5) 423-449 (1994)

HERNANDEZ LAOS ENRIQUE :” Perspectivas del Desarrollo Regional en México frente a la globalización” www Google

KOKA B.R. “Joint Venture: Theoretical Perspectives and Predictions”, Paper submitted to the Academy of Management Conference, 1996

MITCHELL, W. Y K. Singh: Survival of businesseses using collaborative relationships to commercialize complex goods”Stategic Management Journal, Vol, 17, 169-195 (1996)

MIRANDA, J.F. “Organización de los acuerdos de cooperación interempresarial en España y sus entorno” , Economía Industrial , (285) , Mayo – Junio (1992)
Ohmae, K.: “La lógica mundial de las alianzas estratégicas”, Harvard-

OLIVER, C.:”Strategic responses to institutional processes,” Academy of Management Review, Vol. 16, 145-179. (1997)

_____Sustainable competitive advantage: Combining Institutional

and Resource-Based Views", Strategic Management Journal, Vol. 18 (9), 697-713. (1997).

OSBORN , R.N Y J HAGEDDORN :" the institutionalization and Evolutionary Dinamicso Interorganizational Alliance and Network", Academy of Mangement Review , Vol 40 (2), 261-278 (1997)

PFEFFER, J. Y P. NOWAK: "Joint Ventures and interorganizational interdependence", Administrative science quarterly, Vol. 21 (3), 398-418. (1976)

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

PONCE ADAME ESTHER " Dificultades del Desarrollo y Vinculación Externa de los Municipios Mexicanos : Competitividad y Cooperación" www. Google.

PORTER LINCH "Guia de las alianzas en los Negocios "CECSA Primera Edición Mexico 1995.

PORTER,M.E "Técnicas para los Análisis de los Sectores Industriales y de la Competencia " CECSA Trigesima Primer Reimpresión México 2003

PORTER, M. E. Y M. B. FULLER, "Coalitions and global strategy" en Potter, M. E. (ed.): competition in global industries, Boston, MA: Harvard Business School Press. (1986)

RUEDA PEIRO ISABEL, "Las empresas integradoras en México Siglo XXI" Editores, México D.F. Primera Edición 1997

SMITH, K. G. S. J. CARROL Y S. J.:"Intra-and interorganizational cooperation: toward a research agenda", Academy of Management Journal, Vol. 38 (1), 7-23. (1995)

STOPFORD, J.M Y L.T.WELLS: Managing the multinational enterprice, New York ; Basic Books (1972)

TALLMAN , S. B. Y O . Shenkar "A managerial decisión modelo of internacional Cooperative venture formation", Journal of internacional Business Studies, First Quarter, 91-113 (1994)

SHAN W "An empirical analysis of organizational strategies by entrepreneurial – high thecnology firm ", Stategic Management Journal, Vol 11 (2), 129-139 (1990)

SHAN, W.Y G WALKER Y B KOGUT :I nterfirm cooperation and startup innovation in the biotechnology industry " Stategic Management Journal, Vol 15 (5) (1994)

TOMLINSON, J. W. C.: The joint venture process in international business: India and Pakistan, Cambridge, MA; MIT Press. (1970)

VENTURA, J.: “El análisis económico en la formulación de las estrategias empresariales”, Revista Asturiana de Economía, Num. 3, 135,153. (1995)

www.tamaulipas gob.mx

EL MUNICIPIO EN TAMAULIPAS: SU MARCO JURÍDICO ACTUAL Y PROBLEMÁTICA

Ma. De Jesús Barrón Ponce de León*

I. INTRODUCCION: EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de su artículo 115 reconoce la autonomía Municipal en forma relativa. Sin embargo resulta evidente que solamente podrá haber plena autonomía toda vez que el municipio cuente con el reconocimiento de un poder tributario que sea original y esencialmente propio lo que le permitiría estar en aptitud de cumplir con sus fines. Llegado a este tema son múltiples las preguntas que nos formulamos:

¿En qué medida podemos hablar de autonomía cuando los Municipios en México no tienen recursos propios suficientes para cumplir su cometido?; ¿La falta de personal capacitado en el ejercicio de las funciones administrativas repercute en el ejercicio de las funciones de los gobiernos locales?; ¿Los municipios cuentan actualmente con estructuras sólidas para hacer frente a las demandas de los ciudadanos de sus respectivas localidades?; ¿La debilidad ancestral de los municipios es producto de la evolución histórica del país?

Múltiples estudios parecen coincidir en que la debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la falta de personal profesional y capacitado para el desempeño de la función gubernamental y la inconsistencia de sus estructuras administrativas, son algunas de las razones por las cuales los gobiernos locales no pueden realizar las funciones que les conciernen. Tocante a esto Cabrero (2004:1) señala: *"Desde esta perspectiva, esta condición estructural de precariedad del municipio mexicano es resultado de un sistema político que se ha caracterizado por su centralismo y verticalidad en la forma de conducción de los asuntos de gobierno y por un desprecio hacia los municipios,*

* Docente de la Facultad de Comercio y Administración de Tampico, Universidad Autónoma de Tamaulipas, México erial mjbarron@uat.edu.mx

considerándolos instancias prácticamente minusválidas para la función gubernamental."

A partir de los años 80 se inicia en México un proceso de cambio en la Administración Publica Federal, tendiente a la descentralización administrativa. En 1982, se dieron los primeros pasos hacia una descentralización, toda vez que a escasos 5 días de haber tomado posesión del Poder Ejecutivo el Lic. Miguel de la Madrid, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma al referido artículo 115 Constitucional, que se refiere al Municipio, en donde se destaca como uno de sus principales objetivos el fortalecimiento de la autonomía Municipal consignada en el mismo texto constitucional.

El fundamento de su propuesta entre otros consintió en la consideración de que la descentralización exige un proceso decidido y profundo pero que ésta deberá de ser de manera gradual ordenada y eficaz luego de un análisis a fondo de las competencias constitucionales entre la Federación, los Estados y Municipios a fin de establecer las atribuciones y facultades que le corresponda a cada orden de gobierno, con el propósito de estar en aptitud de determinar aquellas que se puedan distribuir y lograr así un justo equilibrio entre las tres instancias de gobierno.

Posterior a esta reforma aprobada en 1983 el Municipio deja de ser una organización perteneciente a dos órdenes de gobierno (Federal y Estatal) en donde se desempeñaba como una forma de organización interior de las entidades federativas y se instituye como el tercer orden de Estado y de gobierno. Arroyo y Sánchez (2003:87) afirman *"desde la década de los ochenta del siglo pasado, México ha hecho grandes reformas a sus leyes; por ejemplo en el aspecto económico, el Estado prácticamente se retiró de la generación de bienes y servicios que controlaba, se abolió la propiedad social de la tierra y se introdujo a la competencia internacional. Es de esperarse que estas modificaciones se reflejaran en la actividad económica municipal"*

A pesar de que efectivamente el Municipio a todas luces ha cambiado a partir de las reformas al artículo 115 Constitucional de 1983, 1987 y 1999, se puede afirmar que aún no existe en la Constitución Federal normas que den sustento a las bases de distribución de participaciones a los Estados y Municipios en las materias de la hacienda publica.

En otro orden de ideas, el Municipio en México ha trascendido con graves problemas administrativos. Tales problemas *derivan de una diversidad de factores qué están relacionados con la historia y la configuración institucional misma del sistema de gobierno y del sistema político, económico y social del país* (Cabrero: 2004).)

Algunos de los datos que nos permiten constatar la escasa capacidad administrativa en los Municipios y que reflejan la importancia de profundizar en el estudio del marco jurídico y administrativo pueden ser éstos: Más del 80% de los municipios no cuentan con una normatividad interna administrativa; la mayoría de los Municipios afirman haber recaudado impuestos y derechos muy por abajo (75%) de lo presupuestado; reconociendo inclusive el 17% no contar ni siquiera con una computadora; además de que gran parte de los municipios carecen de personal calificado en el manejo administrativo y tributario (Cabrero 2003:159)

Por otra parte, otro problema que enfrenta no sólo el Municipio sino el Estado y la misma Federación es que un alto porcentaje de población económicamente activa no cumple con sus obligaciones fiscales y más aun ni siquiera están dados de alta formando parte de la economía informal; lo cual puede suceder por diversas razones tales como desconocimiento de leyes, la complejidad de nuestras leyes tributarias, y la falta de cultura de pago.

El objetivo de la presente investigación es analizar la regulación jurídica que, tanto a nivel federal como Estatal rigen al Municipio, así como las disposiciones internas de los mismos gobiernos locales. El propósito que con este trabajo se pretende es el de proponer ciertas modificaciones en su marco jurídico destinadas a renovar las relaciones del Municipio con los Estados y la Federación.

A tal efecto, hemos estructurado esta Ponencia en 5 apartados: el primero de ellos dirigido a examinar la situación que guarda el Municipio posterior a la reforma del articulo 115 Constitucional en el año 1983 de donde se deja sentir la escasa capacidad administrativa por no contar con una normatividad interna; a continuación se realiza un análisis histórico de la evolución hasta la actualidad de cada uno de los niveles con el propósito de entender que muchos de los graves problemas administrativos que prevalecen en este orden de gobierno son producto de su legado histórico; en el tercera

sección exploramos sobre la legislación vigente en los Municipios de Tamaulipas; el apartado cuarto va encaminado a investigar el actual marco normativo de la Hacienda Municipal en Tamaulipas; y un quinto dedicado a las conclusiones y propuestas de las modificaciones del marco jurídico destinadas a actualizar las relaciones del Municipio con los Estados y la Federación.

II. BREVE RESEÑA HISTORICA ACERCA DEL MUNICIPIO

La palabra Municipio proviene del latín *Manus* que se refiere a las tareas u obligaciones, y de *Capere* que significa hacerse cargo de algo; la suma de ambos vocablos da lugar al término *municipium*, que aludía a las ciudades en donde los ciudadanos tomaban las cargas patrimoniales y personales y atendían los servicios locales. Pues bien, es en Roma en donde nace el Municipio así entendido, en virtud de que extendía su dominio territorial y su imperio.

Actualmente la organización Municipal ha evolucionado como entidad descentralizada que desde el punto de vista administrativo se ocupa de la prestación de servicios públicos, y desde el punto de vista político, agrupa y organiza a las familias en un determinado territorio, resolviendo las necesidades colectivas, funciones ambas del ayuntamiento, el cual, bajo un determinado régimen jurídico, se ocupa de ello.

En la época prehispánica, la cultura mexica tenía el *calpulli* que era una organización que tenía semejanza al actual Municipio y se formaba por ancianos. Las familias lo integraban y para procurar su subsistencia producían los bienes que eran necesarios para todos.

Ya en la etapa colonial Hernán Cortés fundo el primer Ayuntamiento en el territorio conquistado el 22 de abril de 1519 en Villa Rica de la Vera Cruz. A partir de entonces los pueblos tenían derecho a reunirse y la organización llamada cabildo se dedicaba a examinar y resolver asuntos comunes y designaban a las autoridades.

La organización administrativa del Municipio a partir de entonces, se representó a través de los Ayuntamientos, desde el origen de la conquista y la colonización la plataforma de expansión territorial del imperio español en

América. Martínez y Ziccardi (1988:1) lo refieren *"entre la fundación del ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519 (estableciéndose por primera vez esa institución en la América continental), y el cabildo soberano de la ciudad de México que asumió sus funciones como representante del pueblo novo hispano en 1808, hizo su aparición el municipio y se mantuvo la idea de soberanía que lo rigió desde entonces*."

Veamos como a través de la historia se ha venido conformando jurídicamente el municipio:

a) La *Constitución de Cádiz* fue promulgada el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España, el 30 de septiembre de 1812 siendo este documento el que marcó el inicio de la evolución jurídica y política del Municipio integrado por el llamado alcalde, los regidores y síndico, sin embargo, era considerado como un ente geográfico y de dominio publico, que se utilizó para acceder a un sistema fuertemente centralizado.

b) El 21 de febrero de 1821 se promulga el *Plan de Iguala* una vez terminada la lucha de independencia. Si bien se reconocen los ayuntamientos, la Constitución de Cádiz no sufre modificación alguna por lo que el sistema centralista se ratifica.

c) Agustín de Iturbide suscribe el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano en 1822 por el cual se confirmaba el régimen Municipal de la Constitución de Cádiz y se establecía el nombramiento de un jefe político en cada provincia.

d) La *Constitución de 1824* no hace referencia al Municipio. Se limitó a establecer que la nación mexicana adoptaba como forma de gobierno la República Representativa, Popular y Federal, integrada por 19 estados, 4 territorios y 1 distrito federal. Los estados en plena libertad se organizaron administrativamente.

e) La primera Constitución Centralista de México aparece en 1836 conocida también como *Las siete Leyes Constitucionales*. La nueva norma constitucional dividía el territorio en departamentos, y en la Ley Sexta regulaba los Ayuntamientos y sus atribuciones.

f) La segunda Constitución centralista surge con *Las Bases Orgánicas de la República Mexicana,* estableciéndose las corporaciones y funcionarios

Municipales y dando entrada a otras disposiciones como son los presupuestos anuales de los municipios.

g) La *Constitución Federal de 1857* no menciona a los Municipios ni su estructura y mucho menos su funcionamiento, dejándole a los estados su regulación. Señala este ordenamiento que el país era en forma de republica, representativa, democrática, federal y popular.

h) En el año de 1865 Maximiliano de Habsburgo emite el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, s*eñalando que la soberanía Nacional recaía en el Emperador. El territorio se divide en departamentos, distritos y Municipalidades. Los tributos los señalaba el emperador estableciendo que se realizaba según lo marcaba el Consejo Municipal. Una vez derrocado el Emperador en 1867 se restablece el régimen republicano.

i) Durante el periodo porfirista de 1876 a 1911, los Municipios no son tomados en cuenta, puesto que administrativamente se establecen los partidos, distritos y prefecturas que tenían mayor superioridad a ellos, viéndose totalmente restringidos, lo que en parte contribuyó a la revolución de 1910 que reivindicaba a la democratización del país y al Municipio libre. En efecto, como ha observado Hernández (1996:29) *"El reapunte del federalismo inicia por la demanda de libertad municipal, de sufragio efectivo y voto directo, para fundirse en un movimiento nacional que exige un nuevo y renovado pacto federal, base de la revolución de 1910-1917".*

j) En el *Plan de San Luis* se reconoce la soberanía a los estados y la libertad de los ayuntamientos. Emiliano Zapata en el *Plan de Ayala*, dicta en 1911 la Ley General de Libertades Municipales en el estado de Morelos y Venustiano Carranza lucha en su *Plan de Guadalupe* para que esa libertad municipal se estableciera en la Constitución.

k) El Constituyente en 1917 determina que el Municipio sería la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, representada por un Ayuntamiento de elección popular directa, con personalidad jurídica y administrando con libertad su hacienda y que sus recursos económicos serían los recaudados por los tributos aprobados por las Legislaturas Locales, apareciendo establecido en el articulo 115.

l) Se puede afirmar que a partir de la Promulgación de la Constitución Mexicana el Art. 115 ha sufrido tantos cambios como el presidente en turno ha considerado necesarios y no como demanda de sus pobladores. Sobre el particular Martínez y Ziccardi (1988:3) "*Los cambios más importantes ocurrieron de 1943 a la fecha, lo cual coincide con un período de mayor modernización política y de consolidación de las instituciones surgidas de los gobiernos revolucionarios.*"

m) El presidente Miguel de la Madrid envía en 1983 la iniciativa al Congreso para la reforma del artículo 115, en donde se dota al Municipio de un conjunto de poderes que aparecen marcados en su fracción IV. Dicha reforma "*redefinió el papel asignado al municipio en la estructura del sistema federal mexicano mediante la determinación de sus fuentes de ingreso, la enumeración de los servicios públicos a su cargo y reconocimiento de su autonomía*" (Chávez, 1996: 110)

n) El mismo presidente Miguel de la Madrid promueve en 1987 la que sería la octava reforma al artículo 115, en la que se depuran los lineamientos estrictamente municipales en relación con otras cuestiones del derecho general local, y se agrega lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores.

o) Dentro de la administración de Ernesto Zedillo el Congreso de la Unión aprobó en 1999 una nueva reforma al artículo 115 Constitucional mediante la cual se otorga explícitamente calidad de gobierno al Ayuntamiento, así como el reconocimiento de su autonomía reglamentaria, (esta última reforma aprobada por la comisión permanente a finales del mismo año). La reforma significó la necesidad de adecuar las diversas leyes estatales, así como la eliminación de las leyes orgánicas a fin de excluir el control estatal dentro de los reglamentos Municipales. Sin embargo (Cabrero2004:6) sobre el particular opina *"en el nivel reglamentario, que es el nivel propio de construcción de normatividad por parte de los municipios, el panorama es preocupante. El problema parecería ser también en buena parte propio a la gestión interna, es decir de carácter endógeno; los municipios no han sido capaces de expandir su marco normativo y reglamentario interno, al parecer no han tenido las capacidades o el personal calificado para construir la normatividad; es posible también que simplemente los miembros del cabildo no*

hayan tenido el interés o incentivos suficientes para insistir en esta tarea, posiblemente debido a lo corto del horizonte de una gestión trianual municipal."

En este punto es conveniente aclarar que cuando hablamos de autonomía reglamentaria como producto de su personalidad jurídica no nos referimos a la autonomía para legislar sino únicamente a la facultad para normar sus competencias internas o las leyes que expidan los congresos de los estados, pues resulta pertinente recordar que el Sistema Federal Mexicano reconoce solamente dos ordenes de gobiernos, el Federal y Estatal y en consecuencia con capacidad plena es decir legislativa y administrativa ("por lo tanto, los únicos competentes para dictar normas con rango de ley son los legisladores, esto es, los Congresos, federal y estatales").

De esta manera los gobiernos locales quedan en evidente posición de desventaja frente a los otros órganos de gobierno pues a pesar de ser considerando como sujeto de derechos y obligaciones en los diferentes ordenamientos jurídicos existentes en el país, no están facultados para legislar en el ámbito de su jurisdicción sobre cuestiones de interés particular quedando sujeto a los preceptos que le otorgan de manera exclusiva a los estados y la federación en el rubro de impartición de justicia.

Pues bien, llegados a este punto pasamos a examinar la actual situación jurídica de los municipios en México y, concretamente, en el Estado de Tamaulipas:

III. LEGISLACION SOBRE EL MUNICIPIO EN TAMAULIPAS

Para lograr que el municipio se desarrolle más equilibradamente se han venido incorporando cada día más disposiciones Constitucionales tanto federales como estatales. Esto con la finalidad de fortalecer el Nuevo Federalismo iniciado por la gestión del Licenciado Ernesto Zedillo Ponce de
León implemento una nueva política de descentralización que denominó "*Nuevo Federalismo*", mediante la cual realizaría la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos locales. Siendo este uno de los programas del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en donde se sentaron las bases de una profunda redistribución de competencias, responsabilidades y recursos de la

Constitución del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas y en el Código Municipal del Estado. Por lo que haremos un breve análisis de las normas de interés que regulan los Municipios a nivel Federal y Estatal.

B) REGULACION JURIDICA DEL MUNICIPIO A NIVEL FEDERAL

De acuerdo con articulo 40 de la Constitución Federal, los Estados Unidos Mexicanos son una republica, representativa, democrática federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos por una Federación.

Los Estados deben adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre. (Artículo 115 Constitucional.)

El articulo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define la existencia de dos órdenes de gobierno al afirmar que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en relación a su competencia, y por los de las Entidades Federativas, en lo correspondiente a sus regímenes interiores, conforme a lo establecido en la Constitución Federal y las particulares de los estados.

Por otra parte, el art. 31 fracción IV establece la obligación de los mexicanos a contribuir con los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan de manera proporcional y equitativa que dispongan “las leyes”.

De acuerdo al principio de derecho de reserva de la Ley, la exigencia de la obligación de un pago y el derecho del estado para cobrarlo debe de estar fundamentado en una ley con carácter formal y material. De tal manera que de acuerdo a este razonamiento sólo la Federación, el Distrito Federal y los Estados cuentan con potestad tributaria plena. A mayor abundamiento a través de la legislación secundaria se deben de precisar los sujetos, el objeto así como la base y tasa de los impuestos señalando los que corresponde cubrirse a cada uno de los a los tres ordenes de gobierno.

Pues bien cabe mencionar que los Municipios sólo tienen potestad tributaria subordinada toda vez que el Art. 115 fracción IV señala que las haciendas municipales se constituyen con las contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

El artículo 73 Constitucional contiene la mayor cantidad de facultades legislativas otorgadas al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En nuestro caso sólo analizaremos las que tienen relación con nuestro tema a investigar es decir las denominadas facultades financieras tributarias propias de sus atributos en virtud de que el estado cuenta con soberanía financiera y en ejercicio de la misma fija las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Lo anterior queda de manifiesto de acuerdo a la fracción VII en donde se le otorga la Congreso Federal la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto.

Al amparo de la fracción XXIX del mismo numeral, el Congreso Federal es el único facultado para establecer contribuciones al comercio exterior, Aprovechamientos y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros y servicios públicos concesionados. Además de las Contribuciones Especiales como son: Energía eléctrica Producción y consumo de tabacos labrados, Gasolina y otros productos derivados del petróleo, Cerillos y fósforos, Agua miel y productos de su fermentación, Explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

De acuerdo con lo manifestado en párrafos anteriores precisamos confirmar que a partir del año 1987 el artículo 115 Constitucional queda de forma exclusiva y extensa a la regulación del Municipio libre en México, y por consecuencia el artículo 116 se le confía la regulación de los poderes políticos de las entidades federativas.

B) REGULACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO A NIVEL ESTATAL EN TAMAULIPAS

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas fue promulgada el 6 de mayo de l925. Actualmente el estado de Tamaulipas está integrado por 43 municipios los que son reconocidos a través del Art. 3 de la Constitución Política de Tamaulipas.

El articulo 58 refiere las facultades de Congreso de Tamaulipas por lo que se refiere a la materia impositiva y luego de haber analizado las facultades del Congreso de la Unión a pesar de que hemos afirmado de que los municipios motivo de estudio no tienen potestad tributaria, consideramos necesario precisar por ser esta consecuencia de los dos niveles de gobierno a los que se refiere nuestra Carta Magna, podemos señalar que no existe una radical diferencia entre la competencia Federal, Estatal y Municipal, pues en términos generales la Constitución Federal no hace una distribución de las fuentes tributarias por lo que es una facultad concurrente en materia impositiva entre federación, estados y municipios, el fundamento constitucional es el articulo 124 que establece que "*todas las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados*"

Sin embargo la Constitución Estatal deberá de observar las limitaciones a las que hacen referencia los artículos 73 Frac. XXIX en materias reservadas exclusivamente para la federación y a las restricciones expresas consignadas en los artículos 117 fracciones IV, V VI VII y 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A continuación trataremos de hacer una breve descripción de las fracciones en las que se reseña al municipio y la dependencia que tienen con el gobierno del estado.

El Municipio como ya hemos mencionado en diferentes ocasiones no cuenta con el poder tributario pero sí puede recaudar aquellas contribuciones que las legislaciones de los Estados establezcan a su favor, tal como lo refiere la fracción IV del articulo 58, reconociendo además en los gobiernos locales la facultad de proponer a las legislaturas las cuotas y tarifas aplicables a los

impuestos, derechos y contribuciones de mejoras y en si todo lo que sirva como base para el cobro de propiedad inmobiliaria.

También corresponde a las Legislaturas de los Estados la aprobación de la Ley de Ingresos de los Municipios así como la revisión y aprobación de la cuenta publica. Las iniciativas de Ley de Ingresos de los Ayuntamientos del Estado deberán de ser aprobadas por el Congreso el 31 de diciembre del año anterior del ejercicio fiscal, lo anterior encuentra su fundamento en el articulo 69. Y su presupuesto de egresos será aprobado por los mismos Ayuntamientos tomando en cuenta la Ley de Ingresos aprobada por el Congreso.

La facultad de vigilancia y fiscalización que ejerce el Congreso sobre los Ayuntamientos queda de manifiesto en la fracción VI del citado numeral, para revisar y calificar las cuentas publicas de los Ayuntamientos u organismo municipal que administra fondos públicos con el objeto de verificar los criterios que señala la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y su cumplimiento al respecto. El Congreso cuenta con la Auditoria Superior del Estado para realizar dicha función. Se trata de un órgano técnico de fiscalización con independencia y autonomía presupuestal coordinado por el propio Congreso y cuya organización y funcionamiento se encuentran consignados en el art. 58-VI, segundo párrafo de esta misma constitución.

Los Municipios solo podrán vender o enajenar bienes inmuebles de su propiedad si cuentan con la autorización del Congreso y luego de que sean declarados inútiles a criterio del mismo Congreso, debiendo de verificar estos que la venta a la que se hace referencia se realice en subasta publica. Lo que se encuentra inserto en la fracción IX del multicitado artículo. De la misma manera cuando se trate de contratación de empréstitos el Congreso será quien fije las bases a los Ayuntamientos (fracción X)

El mismo Congreso será quien expida las leyes que conciernen a los Municipios tomando como base lo dispuesto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto de la materia que se trate como son los que a continuación se detallan en el artículo 58 que se expresan en las fracciones siguientes.

Para las dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Estado, los Ayuntamientos y sus Organismos Públicos Descentralizados y los particulares la Administración Publica Estatal contara con el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, que gozara de autonomía plena para dictar sus fallos lo anterior de acuerdo al lo estipulado en el articulo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Publica del Estado de Tamaulipas. Estando facultado el Congreso del Estado de acuerdo a la fracción LVI del articulo 58 a establecer las normas que instruyan dicho tribunal.

La personalidad jurídica de los Municipios a que hace referencia la fracción II del Articulo 115 de la Constitución Federal es reconocida en la Constitución de Tamaulipas a través del artículo 131, en donde se le otorga la facultad a los Ayuntamientos para administrar su patrimonio y aprobar, de acuerdo a las leyes que en materia municipal expida la legislatura, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración publica municipal.

La Constitución Política del Estado establece en su artículo 132 los servicios públicos que serán competencia de la administración municipal, siendo éstos los mismos que establece la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Señalando en la fracción IX del mismo articulo 132 que la Legislatura Local determine otros servicios tomando en consideración "Las *condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".*

Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponda. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de este Estado y otro u otros de uno o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Así mismo, cuando a juicio del Ayuntamiento sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

Por ultimo la regulación jurídica del Municipio en la Constitución de Tamaulipas al amparo del articulo 133 concede a los Municipios la libertad de administrar su hacienda, *la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la legislatura establezca a su favor.* En concordancia con la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

De breve análisis que exponemos en los párrafos anteriores se advierte el predominio que ejerce la entidad federativa sobre los municipios, tal parece que se repite la relación que durante muchos años ha mantenido la federación sobre los estados. Al respecto Aguilar, afirma (1996:117) *"Así, el municipio ha funcionado bajo la vigilancia estricta del orden estatal, en consecuencia ha terminado por funcionar como un instrumento de control político, mas que como instancia local de gobierno democrático y participación de la comunidad".*

IV. LA HACIENDA MUNICIPAL EN TAMAULIPAS

Atribuciones en la Constitución Federal y en la Constitución de Tamaulipas. La fracción IV del artículo 115 Constitucional federal establece: Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así mismo de las contribuciones y otros ingresos que las Legislatura establezcan a su favor, y en todo caso:

c) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división consolidación, translación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

   Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

d) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

La Constitución Política del Estado de Tamaulipas, en el titulo IX *De los municipios, capitulo único: Disposiciones Generales,* se regula todo lo referente a esta Institución Publica, dispone en su articulo 133:

Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como contribuciones y otros ingresos que la Legislatura establezca a su favor, en todo caso:

IV. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezca la Legislatura sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones:

V. Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la legislatura del Estado, y

VI. Los ingresos derivados de la prestación de Servicios Públicos a su cargo.

Las contribuciones que se refieren a las fracciones I y III no podrán ser objeto de exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio publico de la federación del estado o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier titulo, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto publico.

J. Atribuciones del Ayuntamiento en el Código Municipal para el Estado de Tamaulipas

El titulo segundo denominado de la hacienda municipal, se integra por los capítulos del I al VI, que corresponde del artículo 93 al 149, los que trataremos de resumir en lo mas breve posible.

Los ingresos Municipales se destinaran a cubrir el gasto publico y no tendrán aplicación especial sino en los casos en que expresamente se asignen a finalidad determinada debiéndose pagar en las oficinas autorizadas por la tesorería municipal. Instituyéndose categóricamente que los impuestos y los derechos Municipales no podrán condonarse ni establecerse exenciones a favor de personas físicas o morales. Solo los productos y aprovechamientos

Municipales podrán condonarse pero deberán de contar con acuerdo del Ayuntamiento respectivo. los montos, tasas y tarifas se causaran al efecto que señale la Ley de Ingresos Municipales y su regulación sustantiva en cuanto al objeto, sujeto, base y monto del pago lo determinan los artículos del 100 al 138.

Estableciéndose a través del articulo 19-II del código en comento: *"Son deberes de los vecinos de los municipios: contribuir para los gastos públicos del municipio conforme a las leyes respectivas".*

Consideramos importante señalar que en el apartado de los ingresos propios del municipio se incluyen impuestos, derechos productos y aprovechamientos y contribuciones de mejoras en donde la principal fuente de tributación, por monto que recauda, es el impuesto predial Además, en el uso de sus facultades constitucionales el municipio percibe contribuciones respecto a todo lo relacionado con la propiedad inmobiliaria. Los impuestos que se cobran en los Municipios de Tamaulipas son tres tipos los que continuación se detallan:

1. Impuesto sobre espectáculos públicos, divisiones públicas y juegos permitidos, determinándose una tasa del ocho por ciento del total de ingresos cobrado por la actividad gravada.
2. Impuesto sobre la propiedad urbana, suburbana y rustica, la base será el valor catastral de los predios urbanos, suburbanos sus contribuciones, mejoras materiales e inversiones y el valor se determinara de conformidad con los que disponga la ley del catastro, el impuesto se causara a partir de que entren en vigor las tarifas de valores catastrales y de acuerdo a la tarifa señalada en la Ley de Ingresos Municipales. La cuota del impuesto es anual, pero su importe se dividirá en seis partes. Los pagos podrán hacerse en una sola exhibición, pudiéndose autorizar por el ayuntamiento una bonificación hasta del 15% de la cuota anual cuando el pago ocurra durante los meses de enero febrero. Los contribuyentes jubilados, pensionados, discapacitados o adultos mayores de sesenta años, ejidatario o campesinos, el ayuntamiento podrá autorizar una bonificación hasta del 50% de la cuota del impuesto.

3. Impuesto sobre adquisición de inmuebles, el impuesto se calculara aplicando la tasa del 2% al valor del inmueble después de hacer las deducciones autorizadas.

Además, en el uso de sus facultades constitucionales, que le concede la *Ley de Derechos de Cooperación para la Ejecución de Obras de Interés Público* el municipio percibe contribuciones respecto a todo lo relacionado con la propiedad inmobiliaria: fraccionamiento, división, consolidación, traslado de dominio y mejora.

Los propietarios, copropietarios, condomines, poseedores, etc., de los predios beneficiados con estas obras, *tienen obligación de cooperar* para la realización de las mismas. El monto de los derechos que en cada caso concreto deban de pagarse, se determinaran distribuyendo el costo de la obra o de la instalación de servicios, en forma proporcional, entre los que se beneficiaran con la misma y será el gobierno del Estado o el Ayuntamiento, según el caso, serán los encargados de hacer efectivo el derecho por cooperación, estando facultados para celebrar convenio con los obligados y para otorgarles facilidades de pago si este fuera el caso.

Los sujetos que se beneficien con la realización de obras o instalación de servicios deberán ser notificados personalmente, haciéndoles saber previa la obra el valor total de misma, los precios unitario, la calidad de los materiales que se emplearan, importe liquido de su cooperación, importe de cada pago mensual y fecha de iniciación de pagos. Si el beneficiado no esta de acuerdo con el importe a pagar, se podrá inconformar ante la tesorería por escrito en un término de cinco días, contados a partir de la notificación, si no lo hace, se estimara consentida.

Los *derechos* que cobren las tesorerías municipales así como los productos y aprovechamientos y los ingresos compartidos serán estrictamente los que señala la Ley de Ingresos Municipales, en los montos, tasas y tarifas que en la misma se determina. Los derechos de cooperación que se originen tendrán el carácter de créditos fiscales. Para su cobro se aplicara el procedimiento administrativo de ejecución previsto en el Código Fiscal vigente en el Estado.

No obstante, en materia de ingresos, los recursos más importantes que percibe el municipio son los que reciben de la Federación. Debiendo estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para contar con dicho beneficio.

Los Ayuntamientos reciben ingresos de la Federación principalmente por dos conceptos:

1. Las Participaciones Federales.- Son los recursos transferidos que no tienen un destino específico de gasto, por lo que pueden ser empleados para cualquier función de gobierno; y,

2. Aportaciones.- Recursos están condicionados a aspectos específicos que determina la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), conocidos como “Recursos etiquetados”

Cabe mencionar que en esta entidad Federativa se cuenta con la *Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas, Decreto Numero 80,* Publicado en el Periódico Oficial de Estado Número 101 de fecha 18 de diciembre de 1993, tiene por objeto establecer el sistema de coordinación fiscal y reglamenta al sistema de coordinación estatal al que se sujetaran sus 43 municipios, normando la actividad fiscal de los mismos, mediante los convenio de coordinación que al efecto se suscriban, dicha ley ha venido teniendo reformas desde 1995 hasta diciembre del 2005.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS FINALES

Como resultado del análisis realizado en este estudio, en lo referente al marco jurídico actual del municipio en Tamaulipas y su problemática. Podemos concluir lo siguiente:

PRIMERO.- El municipio en México atraviesa por una etapa de transición y adaptación a las nuevas circunstancias y necesidades luego de las reformas de las que fue objeto el artículo 115 constitucional a partir de la década de los años ochenta en donde se le reconoce a los Ayuntamientos como el tercer orden de gobierno. Resulta indudable que el cambio no resulta sencillo sobre todo si tomamos en consideración que una de las características de esta institución a sido que su debilidad ancestral es producto de la evolución histórica del país.

SEGUNDA.- De acuerdo al resultado de este estudio se puede deducir que las instituciones municipales no satisfacen los objetivos buscados y no responden a los criterios de valoración establecidos de antemano por lo que consideramos importante redefinir el marco institucional y plantear nuevas instituciones que respondan a las expectativas que se fijaron.

TERCERA.- En relación al punto anterior consideramos que la mayor parte de los municipios en México no están en aptitud de cumplir con la impartición de servicios públicos propios de esta institución en virtud carecen de potestad tributaria, su dependencia de la entidad federativa y de los ingresos derivados de la coordinación, los hace evidentemente frágiles. Consideramos que el reconocimiento de este le permitiría al municipio estar en capacidad de cumplir sus fines.

CUARTA.- Es preciso que se dote al municipio de autonomía legislativa que le otorgue la capacidad al Ayuntamiento de promulgar sus propias leyes, considerado el municipio como la parte del gobierno más cercano y sensible al sentir del ciudadano conocedor de las necesidades, identidades e intereses de los habitantes de los Municipios.

QUINTA .- Resulta necesario plantear la posibilidad de contar con una ley reglamentaria, del articulo 115 Constitucional que detalle las líneas básicas de la Constitución en cuanto a los órganos municipales, que defina su competencia administrativa y financiera y que precise los mecanismos de relación entre los municipios, los Estados y la Federación.

SEXTA.- Las Leyes Federales, Estatales y Municipales deben de alentar al ciudadano a conocer la organización municipal consignando en sus textos la participación de los vecinos en cabildos abiertos reconociéndoles el derecho a participar, aprobar e interpelar a las autoridades municipales y con ello se le devuelva la confianza , sobre todo que el contribuyente conozca a las autoridades fiscales y que el rendimiento de cuentas se de en forma transparente y eficaz.

SEPTIMA.- La falta de personal capacitado en el ejercicio de las funciones administrativas repercute en el buen desempeño de las funciones de los municipios. Por lo que imprescindible un servicio civil de carrera fundamentalmente en aquellos que intervienen en el proceso recaudatorio.

Consideramos que la normatividad general del servicio civil de carrera municipal debe de ser integrado al texto del artículo 115 Constitucional y ampliado en la ley reglamentaria.

OCTAVA.- los Municipios, se ven limitados ante los criterios de distribución establecidos en la materia de aportaciones federales toda vez que estas les son asignadas directamente a los estados y estos a su vez los turnaran a lo Municipios, solo que el procedimiento establece que deberá de llevar la aprobación del Congreso Local. Por lo que se propone reformar la Ley de Coordinación Fiscal a fin de reglamentar que los gobiernos de los Estados acepten la participación de los Ayuntamientos en la decisión de las asignaciones las que deberán de atender necesidades de sus localidades.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, L. (1996): El Federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. En: Hernández, A. (coord). *¿Hacia un nuevo federalismo*? México: FCE-COLMEX.

ARROYO, J. Y SÁNCHEZ, A. (2003). Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional. En: Cabrero, E. (coord.) *Políticas Públicas municipales una agenda en construcción*. Porrua. México.

AYALA, J. (2003).*Instituciones para mejorar el desarrollo un nuevo pacto para social para el crecimiento y el bienestar*. Fondo de Cultura Económica, México.

CABRERO, E. (2003): Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales. En: Cabrero, E. (coord.*). Políticas Públicas municipales, una agenda en construcción*., Porrua. México.

CABRERO, E. (2004): "Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México" [en línea], http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm Consulta: [3 junio 2005].

HERNÁNDEZ, A. (1996): *Hacia un nuevo federalismo, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas*, Colegio de México. México.

MARTÍNEZ, C. Y ZICCARDI A. (1988): *Política y gestión municipal en México. Instituto de Investigaciones Sociales*. UNAM. México.

ZEPPELLIUS, R (1985): *Teoría general del Estado –ciencia de la política-* Trad. De Héctor Fix Fierro, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.

REMESAS DE TAMAULIPECOS QUE LABORAN EN LOS EE.UU. UNA OPCIÓN DE DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS DEL CENTRO DEL ESTADO

Jorge A. Lera Mejía,

A) INTRODUCCIÓN:

1. EL FENÓMENO MIGRATORIO

El primer nivel de importancia de políticas públicas para los gobiernos estatales y locales debe incluir, el asunto de los movimientos demográficos interestatales, de la migración interna (intermunicipal) y del movimiento de braceros desde México y Centroamérica hacia EE.UU. en la migración internacional.

En los últimos años la inclinación de los gobiernos estatales y municipales ha sido por resolver la astringencia de las finanzas estatales, bandera de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y de la Federación Nacional de Alcaldes Municipales (FENAM), un tema que ha sido, y es, un foco de discusión y tensión permanente entre los gobiernos municipales, estatales y el federal.

Concordamos que las finanzas merecen atención, pero sin descuidar otras cuestiones ineludibles para las políticas públicas, la acción gubernamental de las entidades y la toma de decisiones en aspectos como la disponibilidad de servicios en relación con la demografía.

Las preguntas que se deben hacer el gobierno de Tamaulipas y las autoridades municipales son: ¿Están los municipios de la frontera y de la zona sur conurbada preparada para seguir recibiendo nuevos flujos de migración interna?. ¿Para acoger a las familias que dejan el Distrito Federal, Veracruz, San Luís Potosí y Zacatecas para buscar ciudades más seguras, con mayor empleo y mejor calidad de vida y con servicios como el agua, cuyo suministro se ha recrudecido?. ¿Esta el estado preparados para revertir los flujos

migratorios del pasado desde Tula, Mante, entre otras ciudades y regresen los trabajadores a sus lugares de origen?

El planteamiento no deriva de un conflicto de explosión demográfica en un país en el que somos 104 millones 213 mil 503 habitantes, de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población (Conapo, 2005), más bien la exposición está enfocada al movimiento humano interno, a la gente que abandonó el Distrito Federal, pero sobre todo, a las personas y familias que lo harán en los próximos años para cambiar su lugar de residencia a cualquier otra entidad del país o de EE.UU.

Hay un cambio apreciable en la corriente humana migratoria en el país: hace 20 años, el Distrito Federal y diversas zonas del Estado de México fungieron de imán para atraer a la gente del campo. Fue el éxodo de la zona rural hacia la conquista de las grandes urbes. Ahora sucede todo lo contrario, la gente del campo sale a Estados Unidos y la del Distrito Federal cambia de residencia a otra ciudad, de otra entidad.

En ciudades como Cuernavaca, Puebla, Querétaro, Guadalajara, Morelos, Hidalgo, León, Morelia y diversos municipios del Estado de México existe un deterioro en la calidad de vida derivada de una infraestructura rebasada por las propias condiciones demográficas y de natalidad de cada ciudad, pero también por la migración interna. Este grupo de ciudades podemos encuadrarlas dentro de un primer movimiento humano que empezó a trasladarse a partir del terremoto de 1985 con epicentro en la Ciudad de México.

Otro segundo movimiento humano sucede a finales del siglo XX, a causa de la inseguridad y de las bajas posibilidades de encontrar empleo, lo que ha llevado a la población a buscar ciudades que cuentan con una derrama turística como: Cancún, Puerto de Veracruz, Tampico, Xalapa, San Luis Potosí, Acapulco, Oaxaca, Puerto Vallarta, Guanajuato, Colima, Baja California, Baja California Sur y Nayarit. Y otras con un potencial económico como Reynosa, Matamoros, Nuevo Laredo y Monterrey.

En un tercer orden ubicamos a ciudades del sur-sureste del país, a las que comenzará a llegar población del centro, que dejando las distancias aparte, buscarán el agua que ya no encuentran en sus delegaciones y ciudades. De

esta manera, ciudades como Mérida, Villahermosa, Tuxtla Gutiérrez y Chetumal seguirán expandiéndose más a causa de este fenómeno.

2. IMPORTANCIA DE LAS REMESAS

Ante la precaria situación laboral y salarial, que coadyuva a la marginación, pobreza y pobreza extrema, que impera en México, se crea entre otras vertientes, un panorama propicio del que se desprende el paulatino crecimiento de la migración, primero a nivel interno, de donde la mano de obra calificada o no, se desplaza del medio rural a las zonas urbanas y cuando la situación empeora, este deslizamiento se hace hacia otros estados que presentan un mayor crecimiento y desarrollo.

En segundo término, se registra un desplazamiento de la población económicamente activa del país, principalmente hacia los Estados Unidos de Norteamérica, con el claro objetivo de mejorar su situación económica y con ello garantizar el bienestar familiar, tratando de encontrar otras perspectivas de empleo y salario que no encuentran en sus lugares de origen.

Pero desgraciadamente el factor migración, de ninguna manera se puede considerar como resultado de una planificación o parte de una política laboral y económica, en este caso particular, entre el estado mexicano y el estadounidense, sino que muy lejano a ello es un problema que paulatinamente se salió del control oficial de ambos países, y lo que es peor, conocen el fenómeno, pero ninguno busca su regulación no obstante del gran beneficio que tienen de él para sus economías.

Con el crecimiento de una población económicamente activa que cae dentro del contexto de la migración, algunos residentes y otros considerados temporales, se ha observado el *aumento paulatino de las remesas* de estos a sus familiares que se encuentran en sus respectivos lugares de origen, situación que les permite contar con poder adquisitivo y fortalecer el mercado interno, además de obtener mejores opciones de vida. Las estadísticas, reflejan que las remesas de mexicanos en los EE.UU., es uno de los principales rublos de entradas de divisas para México, pero a la vez el que generan mexicanos a través del trabajo, aunque no lo valoren correctamente las autoridades de ambos países.

B) DESARROLLO DEL TEMA:

3. LAS REMESAS, FACTOR DE CRECIMIENTO Y DESARROLLO

La necesidad, sacrificio y constancia de los trabajadores mexicanos con documentos o sin ellos, que laboran en los Estados Unidos de Norteamérica, a pesar de las condiciones laborales deplorables en que se encuentran, ha generado el recurso económico suficiente para enviarlo a sus familiares en México, convirtiéndose con ello en un factor que coadyuva al crecimiento y desarrollo de la economía del país, y en lo particular de sus estados y regiones.

Entre los datos sobre el número de mexicanos legales que viven en Estados Unidos, el detalle más actualizado (agosto 2005) de la Asociación Mundial de Mexicanos en el Exterior (AMME) dio a conocer un total de 20 millones 640 mil 711 personas. El 76% de este conglomerado humano se concentra principalmente en cinco estados de la Unión Americana: 1) California, con ocho millones 455 mil 926 mexicanos; 2) Texas, con cinco millones 071 mil 963; 3) Illinois, con un millón 144 mil 390; 4) Arizona, con un millón 65 mil 578.

De manera oficial, el Censo de Estados Unidos registra a 20 millones 640 mil 711 mexicanos inmigrantes, empero, las cifras extraoficiales de los ilegales que habitan y trabajan en variados puntos de la Unión Americana estiman, al menos, a cinco millones. Recientemente la AMME puntualizó que son el doble, es decir casi diez millones de ilegales. Entonces tenemos a 30 millones de compatriotas "del otro lado", formando una mezcla de ideas, culturas, razas y personas. Son los nuevos mexicoamericanos.

Las cifras indicadas en el cuadro No. 1 (ver anexo al final), son elocuentes en cuanto al comportamiento de las remesas de los connacionales que laboran en los EE.UU., subrayándose que tal comportamiento es muy ajeno a cualquier política migratoria oficial y es justo reconocer que ello es consecuencia de la decisión y riesgo propio que han tomado los mexicanos para obtener mejores perspectivas de vida.

Las divisas que se generan de nuestros connacionales, tienen un efecto multiplicador pues permiten recobrar el poder adquisitivo de sus familias y en ese sentido se fortalece el mercado interno, regionales o locales, aumentando la

demanda de mercancías y productos, imprimiéndole de esta forma una mayor dinámica a los mercados, alentado con ello no sólo el consumo de productos elementales, sino además los servicios y a la vez se *incentivan las fuentes de empleo*, asimismo, no pocas obras de beneficio social, son resultado del recurso de sus migrantes. Las remesas de los mexicanos en Estados Unidos se han convertido en el factor de sobrevivencia de por lo menos un millón de familias mexicanas y, en algunas regiones de 12 entidades, es la inversión que ha sustituido al gasto federal en los seis años del gobierno del presidente Vicente Fox.

Sin soslayar su importancia para la economía mexicana, es de observarse que una de las cuatro principales divisas que tiene nuestro país, son precisamente las remesas, como se puede apreciar en el cuadro No. 2, montos que crecen anualmente y con ello su importancia económica, rubro que es superado, a partir del 2003, sólo por las exportaciones petroleras. Se observa en este cuadro que las remesas han superado crecientemente, al menos desde el 2000, a las exportaciones agropecuarias; del 2001 a los ingresos por Viajeros Internacionales y a partir del 2003 a la Inversión Extranjera Directa y sólo es superada por las Exportaciones Petroleras.

Del comportamiento del año 2004, el estado de Michoacán ocupa el primer lugar con el 13.8 por ciento, en segundo lugar el estado de Guanajuato con el 9.4 que desplaza virtualmente al estado de Jalisco que pasa a ocupar el tercer lugar y siguiéndole en ese orden: Estado de México, Distrito Federal, Puebla, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Chiapas y Zacatecas, que en total concentran el 76.0 por ciento de las remesas familiares enviadas.

En el cuadro No. 3, se observa que las remesas enviadas a través de Transferencias Electrónicas se van consolidando, aduciéndose que ello es consecuencia de la rapidez con que se envía y la seguridad; le siguen las Money Orders, documentos comprados en diversas instituciones financieras y no financieras, mismas que después se envían por correo ordinario o certificado; mientras que en Efectivo y especie, así como otros medios, van perdiendo fuerza.

A fin de proteger las remesas familiares, el gobierno mexicano no deberá permitir que se graven éstas y muy al contrario, debe de pugnar por establecer

en el marco constitucional y en los hechos, el seguro social y demás prestaciones para las familias de los migrantes.

4. LA SITUACIÓN DEL EMPLEO EN MÉXICO

Es precaria la situación del empleo que prevalece en México, resaltando que del 1.9 por ciento del desempleo registrado en el 2000, pasa a ser del 3.48 por ciento en el 2004, 3.6% 2005 y 3.9% en julio 2006; en el informe correspondiente al 2006 el Banco de México prevé que la economía mexicana crecerá este año entre 3.75 y 4.25 por ciento y una generación de 750 mil empleos; las expectativas son negativas, pues no se descarta que la migración continúe creciendo, debido a que el promedio anual sexenal de crecimiento del PIB no superó el 1.0 % y la media de generación de empleos, no rebasó los 200 mil empleos, contra la meta de mas de un millón anuales.

Recientemente el INEGI reportó que, de abril a junio de 2006, la Población Económicamente Activa (PEA) del país sumó 42.8 millones de personas, de las que poco más de 40.3 millones estuvieron ocupadas, es decir, el 96.1 por ciento. Seis de cada diez ocupados lo están en el sector servicios de la economía; tres en el secundario o industrial y uno en el sector primario. A nivel nacional, en el segundo trimestre del año, la Tasa de Desocupación Abierta (TDA) fue de 3.9%, equivalente a 2.5 millones de personas.

Al interior de la PEA es posible identificar a la población que participó en la generación de algún bien o en la prestación de un servicio (población ocupada), la cual en abril-junio de 2006 fue de 40.3 millones de personas (26.2 millones son hombres y 14.1 mujeres). Poco más de la mitad de la población ocupada (51.6%) se concentra en las ciudades más grandes del país (de cien mil y más habitantes); le siguen las localidades rurales (menores de dos mil 500 habitantes) donde se agrupa el 21.1% de la población ocupada total; los asentamientos que tienen entre 15 mil y menos de cien mil habitantes (urbano medio) albergan un 13.8% y, finalmente, el resto de los ocupados (13.5%) residen en localidades de dos mil 500 a menos de 15 mil habitantes (urbano bajo).

Por entidad federativa, el Estado de México y el Distrito Federal constituyen los mercados de trabajo más grandes del país, con 5.8 y 3.8 millones de personas ocupadas, en ese orden, que representan en conjunto cerca de la cuarta parte del total nacional; les siguen Jalisco con 2.8 millones; Veracruz 2.5 millones y Puebla 2.2 millones de ocupados. Tamaulipas cuenta con 1.2 millones de ocupados y una PEA de 1.4 millones de personas (950 mil hombres y 450 mil mujeres, datos INEGI 2005).

5. EL EMPLEO EN TAMAULIPAS: GOLPEA DESEMPLEO A 23 MUNICIPIOS

El empleo sigue siendo una de las exigencias más fuertes de la población tamaulipeca, que demanda además mejores remuneraciones por su actividad, ya que actualmente las fuentes de empleo se concentran principalmente en la zona fronteriza mientras que siguen deprimidas las regiones centro-sur y la basta zona rural.

Si bien es cierto que la estadística del Instituto Mexicano del Seguro Social delegación Tamaulipas revela que de enero a julio 2006 se han generado 21 mil 655 empleos, estos se concentran en Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo en la zona fronteriza con 17 mil 137. Otra zona de atracción es Altamira. Tampico y Madero que superan los cuatro mil en el presente año.

En la capital del estado, los números crecieron en 509 espacios, mientras que en la cañera ciudad Mante hay una pérdida de mil 746 espacios. La depresión es marcada en las zonas rurales en torno a Victoria y Mante. Entre ellos algunos que han perdido empleos son Llera, Padilla, Jiménez, Abasolo, Hidalgo, Miquihuana y Villagrán. Mientras que un marginal crecimiento lo tienen Victoria, Güemez, Soto la Marina, Mainero, Tula, Villa de Casas y Jaumave.

Son 23 municipios los que resienten la falta de empleo o un crecimiento marginal, mientras que las zonas de mayor demanda la fronteriza y conurbada, dan empleo pero con mediana remuneración, lo que provoca que sean corrientes migratorias de otras entidades quienes los toman, entre ellos Veracruz, S.L.P., Hidalgo y Gto.

En el año 2005 se crearon 32 mil 120 (la meta anual es de 30 mil), con lo que dan un total de 53 mil 755 empleos, generados en 19 meses del actual

gobierno de Tamaulipas. Con excepción de la industria de la transformación, las ramas más productivas han sido: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, industria extractiva, industria eléctrica, captación y suministro de agua. Asimismo: comercio, transportes y comunicaciones, servicios para empresas, personas y hogar y servicios sociales y comunales, entre otras más.

En los últimos 8 años, 23 de los 43 municipios del Estado de Tamaulipas han sido exportadores de migrantes interestatales e internacionales. Según datos de la CONAPO, en su Colección de Índices de Intensidad Migratoria, 2000 México-Estados Unidos, 2002, Tamaulipas es considerado un estado *medio* en su *grado de intensidad migratoria*. Durante el quinquenio 1997-2002 Tamaulipas exporto tan solo 50,905 migrantes a los Estados Unidos y se estima que en los últimos 2 años 20,000 tamaulipecos se incorporaron al mercado laboral en los Estados Unidos. Los principales municipios partícipes de este fenómeno son Mante, Xicoténcatl, González, Gómez Farias, Tula, Llera, Ocampo entre otros. Cabe destacar que estos municipios pertenecen a la región de El Mante y Tula (Centro Sur del Estado) teniendo características económicas muy similares. Son municipios principalmente agrícolas y con poblaciones menores a 38,000 habitantes por cabecera municipal, con excepción de El Mante, con una población de 112,602 registrado en el año 2000 (aunque actualmente se estima que hay menos de 100,000 habitantes) y González con un aproximado de 40,000 y decreciendo.

El Consejo Estatal de Población estima que las condiciones demográficas de estos 23 municipios del Estado de Tamaulipas no sufrirán cambios en los próximos 5 años, lo que es preocupante dada la poca capacidad productiva y el deprimente mercado interno de estos municipios, no obstante su potencial económico. Es decir, de no presentarse cambios en la economía local de estos municipios, seguirá existiendo una fuerte presión demográfica en las ciudades de la frontera norte del Estado de Tamaulipas, así como una creciente depresión económica en los municipios agrícolas del Estado como de la creciente migración de sus pobladores y de la falta de servicios financieros para la región, entre otros factores. Como conclusión, fuerte oferta de empleo en los polos frontera y sur; perdida de empleos, o baja generación en el centro del estado.

El compromiso del presente sexenio en Tamaulipas, es que para el año del 2010, se alcancen a cubrir las necesidades para todos los compatriotas que se encuentran en el vecino país del norte, encuentren aquí un trabajo con una remuneración adecuada para mejorar su estilo de vida.

El Gobernador del Estado, señaló en enero 2005 que se va a hacer el mayor esfuerzo para atender el fenómeno social de la migración de los tamaulipecos hacia los Estados Unidos, por lo que aseguró que dentro de seis años, el crecimiento de población en el estado será de 70 por ciento, originado por el regreso de los compatriotas.

"Debemos progresar todos los servicios que necesitan los tamaulipecos para limitar la migración hacia el vecino país, así existirá mayor generación de empleos y mejor remunerados, porque habrá una sociedad más exigente y nosotros como Gobierno estaremos comprometidos a atender esas demandas".

Dijo que al momento de que el Gobierno de Tamaulipas, se compromete y cumpla las demandas que requieren los tamaulipecos, habrá una retroalimentación para aportar buenos resultados de las dos partes, es decir, habrá mayor fuente de empleo y mejor pagada, así los connacionales decidirán quedarse en su tierra y con su familia y a la vez estarán comprometidos para aportar mejores resultados y más responsabilidad en su trabajo, por lo que al final de cuentas, el beneficio será para los ciudadanos en general y para el estado.

"Es por eso que debemos planear muy bien todas las soluciones a cada una de las necesidades de los tamaulipecos, lo primero es mejorar salarios y empleos, porque ese es el factor principal por el que terminan dejando a sus familias aquí, para ir por progreso en otro país, pretendemos que nuestra gente se quede en su Tamaulipas y que ya no vaya a enfrentarse a problemas, maltrato y hambre, porque todo eso se padece en un lugar extraño".

6. LAS REMESAS EN TAMAULIPAS

En 2005, los braceros enviaron a sus familias en México 20 mil millones de dólares, de esa cantidad, 400 millones de dólares llegaron a Tamaulipas mismos que beneficiaron a 70 mil familias del Estado. Las remesas de dinero

siguieron a los ingresos petroleros que este año fueron de 28 mil millones de dólares. La fuerza laboral y económica de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos, se han convertido en la segunda fuente de ingresos para el país, mayor que el turismo. El ramo turístico tuvo un cierre anual con 14 mil 500 millones de dólares, los mexicanos ilegales o residentes remesan cada día mas dinero a nuestro país, enviaron este año un cantidad record de dinero.

Para Tamaulipas de este total, se tuvo un monto aproximado a los 400 millones de dólares, quiere decir que México se convirtió en un país de migrantes, lo que pasa es que día a día es mas la población que tiende a irse a los Estados Unidos en búsqueda de un mejor nivel de vida para sus familias. Tamaulipas no se puede comparar en esta situación con otras entidades federativas, como las del sureste del país y la zona centro, pero ya existe un número importante de tamaulipecos en aquella nación.

Mante tiene mas de 30 mil personas en Estados Unidos, el municipio de Tula cuenta con un aproximado de 25 mil tultecos emigrantes y de la zona del cuarto distrito se calcula un aproximado de 20 mil, por lo que en términos aproximados hay alrededor de 70 mil tamaulipecos trabajando como braceros en el vecino país.

Los 400 millones de dólares que se calculan, representaría la quinta parte del presupuesto de egresos del Gobierno Estatal, lo que significa que Tamaulipas tiene un gran ingreso por la entrada de divisas por remesas. La *inversión extranjera para Tamaulipas* en el 2005, cerró en 395 millones de dólares, lo que significa que las remesas en ese año se igualaron a la IED. Esa es la importancia de las mismas.

En lo que va del presente año 2006 (enero-junio), las remesas enviadas desde Estados Unidos a Tamaulipas alcanzaron la cifra de 177 millones de dólares, un monto sin precedentes en la economía estatal según reportes del Banco de México, ya que al cierre del año llega la mayor parte de las mismas, por lo que se espera superen los 500 millones de dólares a fines del 2006.

De acuerdo con indicadores económicos de la Balanza de Pagos que cada tres meses calcula el banco central, Tamaulipas aporta el 1.5% del total de dólares que llegan a México por este concepto, un porcentaje elevado entre los Estados del norte del país y sólo igualado por Chihuahua.

Desde el año 2003, el flujo de recursos que los paisanos envían desde EEUU ha registrado un crecimiento acelerado y prueba de ello, es que en todo el año 2003, las remesas en Tamaulipas alcanzaron los 188 millones de dólares una cifra apenas 11 mdd más que la que ahora se registra en la mitad de este año 2006.

Hace 4 años que los envíos de dinero a esta entidad crecen a tasas del 30% por encima de la media nacional que muestra incrementos a un ritmo de 20%. En la mayor parte de los casos es Tula, el municipio de donde más tamaulipecos parten hacia Estados Unidos y en consecuencia es la región donde más se reciben los beneficios de la remesas. Tula forma parte de una de las regiones más pobres de Tamaulipas.

De acuerdo con el Banco de México, mucho del dinero que envían los mexicanos en Estados Unidos es destinado en primer lugar a la manutención de la familia, esto quiere decir que el *78% es destinado al alquiler de vivienda, comida y medicinas, 8% es destinado al ahorro, 7% en educación* y 7% en otros rubros como pueden ser compra de algún inmueble o inversión en *actividades productivas.*

7. EL PROGRAMA "FORTALECE TUS RAÍCES" DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

El problema que se observa en el párrafo anterior, es que las remesas de los braceros tamaulipecos se van a consumo directo, rápido. Pudiendo ir a bienes de capital, que sigan produciendo oportunidades para la población del estado. Existe la propuesta del gobernador de Tamaulipas, de generar un proyecto donde se incluyan estos recursos de los braceros de la entidad. Es un proyecto dual entre los braceros y los gobiernos estatal y municipal, para desarrollar un programa estratégico de *desarrollo económico microempresarial*, donde por cada dólar enviado por braceros, los gobiernos estatal y municipal se comprometan a poner un dólar cada instancia y crear un *fondo tamaulipeco de braceros.*

Con esto se evitaría que mas personas se fueran de mojados y que los que ya se han ido tengan la opción de regresar a su país con mejores oportunidades, como convertirse en microempresarios, tendríamos la

oportunidad de tener programas de desarrollo económico, en base a un ahorro externo (el de los braceros), junto con el apoyo del gobierno, para *desarrollar microempresas o industrias*.

Otro de los problemas es que los productos que algunos braceros producen en el estado no se venden por la crisis existente, por eso la necesidad de un apoyo gubernamental, para que ellos se conviertan en productores, pero además comercialicen sus productos en los Estados Unidos, además del consumo local.

El objetivo sería que se desarrollen como empresarios allá, se trata de producir artículos originarios de este estado, pero distribuidos en la vecina nación, muebles herrería, productos como la sábila, el olivo, el fruto del tequila, mezcal incluso volver a la lechuguilla o la miel. La propuesta es que, éste sea un fondo no de gobierno sino promovido por él, pero administrado por una asociación de migrantes de Tamaulipas en el extranjero, en coinversión con los gobiernos.

Ya no se pudo evitar que se fueran, ya están en aquel lugar, lo que resta hacer es apoyarse conjuntamente, si ya demostraron que lo que desean es trabajar, ahora se necesita un proyecto de como canalizar esto grandes recursos.

Es tanta la cantidad de recursos que llegan vía remesas que en breve, la autoridad estatal podría echar a andar este tipo de estrategias que permitan hacer de esos flujos de dólares una palanca de desarrollo económico.

Los migrantes tienen metas, las principales metas de esos emigrantes es tener una vivienda propia *o iniciar un pequeño negocio*. Un tercio de ellos ya ha hecho esas inversiones, casi siempre en propiedades, en contraste con el 5.0 por ciento registrado hace cinco años.

En tanto, el principal freno para lograr un mayor rendimiento financiero de los recursos que los paisanos envían, es la falta de conocimiento que la población tiene sobre los servicios financieros y la desconfianza que tienen hacia las instituciones financieras.

C) CONCLUSIÓN Y PROPUESTA FINAL

Tamaulipas captó 47 millones de dlls. por concepto de remesas en el año 1995. Dichos flujos han ido creciendo debido a la creciente migración de Tamaulipecos hacia los Estados Unidos y el éxito de éstos en aquel país. En el 2004 ingresaron remesas por 241 millones de dlls. y se estima que este monto cerro a 300 millones para. En 2005, se considera que las remesas subieron a 400 millones de dlls.

El servicio de envío de remesas a estas zonas es costoso, ineficiente y riesgoso en algunos casos. Cabe destacar que en la zona de Tula se utiliza el medio físico de transporte de remesas a través de camionetas que se transportan semanalmente desde Houston TX. En otros casos el costo oscila entre 15%-20% del monto total del envío. Considerando estos costos, se prevé que el potencial e impacto de las remesas sobre el desarrollo local y regional pudiera ser mucho mayor de utilizarse un sistema de transferencia menos costoso para el emigrante y de articularse dicha iniciativa a un programa integrador para la capitalización de remesas en proyectos productivos y servicios financieros de la región y sus localidades.

En el marco de las alianzas publico-privadas como entes pioneros en el desarrollo local sustentable, se tiene una propuesta innovadora que busca apoyar el sector productivo y social de la región de El Mante y Tula, en Tamaulipas. La propuesta promueve una alianza: Gobierno del Estado - Sector Privado Tamaulipeco - Sector Privado Extranjero (EE.UU.) - Organizaciones Sociales - Comunidad Local, así como una cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Multilateral de Inversiones.

La propuesta del estado busca implementar un proyecto de Capitalización de Remesas de Migrantes en Servicios Financieros y Proyectos Productivos para la región de El Mante y Tula. Dicho proyecto integral pretende en un inicio: a) la Bancarización de los no bancables mediante el ofrecimiento de alternativas de asignación de remesas a los migrantes en opciones financieras productivas y de inversión es primordial para la sustentabilidad de la región; b) exploraración de diversas fuentes alternas financieras que generen réditos a los emigrantes en el extranjero al tiempo que dichas inversiones sirvan de capital semilla para la diversificación y

fortalecimiento de la base productiva de la región; y c) la construcción de confianza entre los actores participantes, principalmente la de los migrantes hacia las instituciones en Tamaulipas.

Al respecto, se busca la asistencia del FOMIN para así aprovechar su experiencia en proyectos de Remesas como Instrumento de Desarrollo y Microfinanzas, así como en el diseño e implementación programas para extender servicios financieros rurales y apoyar proyectos productivos utilizando las remesas como instrumento de apalancamiento. Se anticipa que los servicios financieros propuestos generarán ahorros en los costos de envío de remesas y nuevas opciones de inversión para los emigrantes, fortaleciendo a la vez la economía local de sus comunidades respectivas. En suma, se pretende que la asistencia técnica del FOMIN apoye a establecer y consolidar un mercado de capital rural privado mediante la vinculación entre intermediarios financieros comunitarios y los emigrantes tamaulipecos la articulación, a fin de que: el envió de remesas sirva como motor para promover el fortalecimiento y la profundización del sistema financiero rural del Estado.

Con este proyecto piloto se pretende:

1) Fomentar la bancarización de las comunidades de la región El Mante y Tula mediante la extensión de servicios financieros, a fin de incrementar el número de ahorradores de la región y los créditos apalancados por las remesas de emigrantes tamaulipecos. De esta manera, se anticipa hacer un uso más eficiente y productivo de dichas remesas. Entre los productos financieros que se contemplaría ofrecer se encuentra: canales formales y eficientes para el envío de remesas, créditos para vivienda, *créditos para proyectos microproductivos*, ahorro para el retiro, entre otros.
2) Vincular a los emigrantes a sus comunidades de origen vía la construcción de confianza y la participación de estos en HTA´s (Home Town Associations).

3) Lograr ahorros en el envió de remesas, seguido por incrementos en el volumen de transferencias mediante canales formales y eficientes.
4) Fomentar el uso de las remesas para la *adquisición de activos ó fines productivos* y no sólo de consumo.

5) Apalancamiento del *Desarrollo Local* en las remesas
6) Elevar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de la población tamaulipeca a mediano plazo.

COMPONENTE 1. BANCARIZACION DE LOS NO BANCABLES

Se trabajara en alianza con cajas solidarias de ahorro y crédito popular y en cooperación con el BID/FOMIN para implementar un programa de profundización financiera en la región y fomento del ahorro, utilizando las remesas como intrumento para apalancar la inversión productiva y la ampliación de servicios financieros en las comunidades relevantes.

En este contexto, la plataforma crediticia resultante consideraría la recepción de remesas como aval para la concesión de créditos. El desarrollo de productos financieros tales como créditos para vivienda, créditos para proyectos micro-productivos, créditos empresariales escalonados, seguros para salud y de retiro entre otros serán piloteados en este componente.

Con este propósito, se promoverá el envío de remesas mediante instituciones microfinancieras (MIFs), fomentando a la vez la captación de ahorro en éstas e incentivando a la larga el desarrollo de un mercado de capital rural privado. En efecto, la bancarización de emigrantes y sus familiares se fortalecerá al canalizar el pago de remesas a instituciones micro financieras y microbancos. El vehículo formal de transferencia de remesas será fortalecido con este programa de bancarizacion y extensión de los servicios financieros rurales, promoviendo a la vez una transferencia más eficiente y menos costosa que los actuales canales de distribución.

Al finalizar el año 2006 se busca reducir el costo de envió en un 66% llegando a un rango de $3.00-$4.00 USD por un envió de $300.00 USD. Explorando la alternativa para llegar a un costo cero para el año 2007. Asimismo, se buscará llegar a 7,000 envíos directos por medio de canales formales, seguros, eficientes y capitalizables para el año 2006 y 9,000 envíos para el año 2007. Esta captación permitiría generar un efecto multiplicador sobre el desarrollo de la región.

Para el desarrollo del componente, se espera contar con la asistencia del BID/FOMIN en las siguientes actividades:

- Mercadeo de los servicios financieros ligados a las remesas para promover su uso entre los emigrantes que habitan en EEUU y las comunidades tamaulipecas de El Mante y Tula.
- Asistencia técnica, capacitación y equipamiento tecnológico para permitir a las microfinancieras participantes el desarrollo de nuevos productos financieros y fomentar su expansión.
- Desarrollo y difusión de Buenas Practicas Empresariales que permitan a las Microfinancieras evaluar con mayor certidumbre el riesgo de nuevos productos financieros y el de los clientes respectivos.
- Desarrollo e implementación de estrategias para el fortecimiento institucional de las Home Town Associations (HTA's), mismas que a su vez apoyen y promuevan el uso de los servicios financieros desarrollados por el proyecto.

Es importante reconocer que los emigrantes mismos y sus organizaciones de apoyo son los protagonistas principales del proyecto. En respuesta a esta inquietud, el Gobierno del Estado de Tamaulipas ha venido promoviendo la detección y organización de los emigrantes Tamaulipecos en el extranjero mediante HTA's u asociaciones similares. El fortalecimiento institucional de estas asociaciones avanzó significativamente este año tras la constitución de la asociación civil FEDERACION DE TAMAULIPECOS EN TEXAS A.C. y de su contraparte en Tamaulipas HERMANOS DEL CORAZON DE TAMAULIPAS A.C. que es la asociación que agrupa a los familiares de emigrantes. Ambas instituciones a su vez cuentan con un vinculo institucional para facilitar la colaboración entre ellas, y se espera a su vez que este proyecto promueva la colaboración de este tipo de asociaciones con las microfinancieras de la zona centro del estado.

La vinculación entre dichas asociaciones y las microfinancieras busca hacer más expedita y rica la comunicación entre los emigrantes, las familias de emigrantes y los actores económicos de sus comunidades, con objeto de generar mayor confianza entre contrapartes que a su vez se traduzca en la canalización de remesas para apoyar proyectos productivos en la región.

Asimismo, debe recalcarse el uso de tecnologías de información como eje facilitador tanto de la provisión de nuevos productos financieros, como de la vinculación entre las asociaciones de emigrantes y las asociaciones de

familiares de emigrantes. En referencia a este último punto, se promovió con el apoyo del Gobierno del Estado la creación de telecentros comunitarios binacionales que fortalezcan los lazos entre las comunidades de origen y sus emigrantes en Cd. Mante y en Tula. Estos telecentros sirven como centros empresariales E-FORTALECE TUS RAICES, brindando los siguientes servicios: Videoconferencias en vivo para comunicación entre familiares; Comunidad virtual de oportunidades de negocios regionales e internacionales; Sistema de seguimiento y evaluación de políticas publicas, Información Regional y Gestión de negocios.

ANEXOS

Cuadro No. 1
Remesas de trabajadores migrantes a México.

Año	Millones de Dólares	Crecimiento respecto al año anterior
1989	1,680	
1990	1,980	17.85
1991	2,414	21.92
1992	3,070	27.17
1993	3,333	8.57
1994	3,475	4.26
1995	3,673	5.70
1996	4,224	15.00
1997	4,865	15.17
1998	5,627	15.66
1999	5,910	5.03
2000	6,280	6.26
2001	8,895	41.64
2002	9,814	10.34
2003	13,396	36.50
2004	16,613	31.19
2005	20,000	

Fuente: BANXICO.

Cuadro No. 2
Comparativo de las Remesas Familiares

Concepto	Monto en Millones de Dólares			
	2000	2001	2002	2003
Remesas Familiares	6,572.8	8,895.3	9,814.4	13,265.5
Exportaciones Petroleras	16,382.8	12,798.7	14,475.6	18,653.8
Ingresos por Viajeros Internacionales	8,294.2	8,400.6	8,858.0	9,457.1
Exportaciones Agropecuarias	4,217.2	3,902.7	3,866.3	4,664.4
Inversión Extranjera Directa	16,448.7	26,569.3	14,435.3	10,731.4 p/

p/ Preliminar
Fuente: Banco de México.

Cuadro No. 3
Medio de envío de las Remesas Familiares
En montos y porcentajes

Medio de Envío	2000	2001	2002	2003	2004*
Money Orders	1,434.4 (21.8)	803.2 (9.03)	686.4 (6.99)	1,623.1 (12.24)	1,108.0 (12.48)
Transferencias Electrónicas	4,642.1 (70.6)	7,783.4 (87.50)	8,798.1 (89.64)	11,381 (85.60)	7,659.1 (86.27)
Efectivo y especie	487.8 (7.4)	298.0 (3.35)	319.8 (3.25)	254.6 (1.92)	110.1 (1.24)
Otros Medios	8.5 (0.2)	10.7 (0.12)	10.1 (0.12)	6.8 (0.24)	0.8 (0.01)
T o t a l	(100)	(100)	(100)	100	100

* Enero-junio de 2004. Entre paréntesis los porcentajes.
Fuente: CONDUSEF, con datos del Banco de México, Balanza de Pagos, ingresos por Remesas y Banco de México.

BIBLIOGRAFÍA

PROGRAMA PILOTO: "FORTALECE TUS RAÍCES" Remesas Como Instrumento de Desarrollo Local Por: Lec. Elias Almanza Diez, Secretaría de Desarrollo Económico y del Empleo del Gobierno del Estado de Tamaulipas. Marzo 2006.

TRABAJO INÉDITO del Lic. Jorge A. Lera Mejía, Vicepresidente Nacional de la Liga de Economistas Revolucionarios (LER) (notas de prensa suyas en el Expreso de Tamaulipas, el Diario, El Mercurio, El Cinco).

ESTADÍSTICAS DEL BANCO DE MÉXICO. Página web en Internet.

ESTADÍSTICAS DEL INEGI. Página web en Internet.

ESTADÍSTICAS DEL IMSS TAMAULIPAS.

ESTADÍSTICAS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN INTEGRAL DE

RETOS DEL DESARROLLO URBANO, CALIDAD DE VIDA Y ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO

Dr. Diego Sánchez González*

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas México se ha vuelto un país urbano. Así, la solución a los diversos problemas planteados por los distintos colectivos como el de las personas adultas mayores tienen su obligada plasmación espacial en nuestras ciudades. De ahí la necesidad obligada de estudiarlas, conocerlas, vivirlas, recoger sus recuerdos y utilizarlos en pos de poder construir ciudades más habitables para todos. Es necesario que todos los ciudadanos sean más conscientes de la importancia de participar en la construcción y gestión de las ciudades.

La planeación gerontológica de las zonas urbanas obliga a la inclusión de nuevas aproximaciones teórico-metodológicas sobre el conocimiento de los distintos escenarios demográficos, socioeconómicos y políticos para la elaboración de planes de ordenamiento urbano que garanticen ciertos niveles de bienestar a la población adulta mayor que reside en las ciudades (KENNEDY, JM. y DEJONG, DF.†, 1977; INSERSO‡, 1993; SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. §, 2005).

Diferentes investigaciones (MONTES DE OCA, V.**, 2003: 79-104; PARTIDA BUSH, V.††, 2005: 9-27; GARCÍA, A., ORTIZ, MI. y GÓMEZ, MC.‡‡, 2003: 75-102) señalan que el proceso de envejecimiento demográfico es una realidad a nivel mundial, regional y municipal. Precisamente, las autoridades

* Universidad Autónoma de Tamaulipas, dsanchezg@uat.edu.mx

† KENNEDY, JM. y DEJONG, DF.: *"Aged in cities: residential segregation in the USA central cities", Journal of Gerontology*, 1977.
‡ INSERSO: *Plan Gerontológico*. INSERSO, Madrid, 1993.
§ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D.: *La situación de las personas mayores en la ciudad de Granada. Estudio Geográfico*. Editorial Universidad de Granada, Granada, 2005, pp. 2.089.
** MONTES DE OCA, V.: *"El envejecimiento demográfico en el debate mundial: Reflexión académica y política", Papeles de Población,* enero-marzo, nº 35, 2003, pp. 79-104.
†† PARTIDA BUSH, V.: *"La transición demográfica y el proceso de envejecimiento en México", Papeles de Población,* julio-septiembre, nº 45, 2005, pp. 9-27.
‡‡ GARCÍA, A., ORTIZ, MI. y GÓMEZ, MC.: *"El envejecimiento de las poblaciones: los casos de España y México". Anales de Geografía de la Universidad Complutense,* nº 23, 2003: 75-102.

municipales serán las encargadas de atender las necesidades de la creciente población heterogénea de 60 y más años. En este sentido el sector público y los investigadores o gerontólogos sociales deben promover líneas de investigación que fomenten el desarrollo social y asistencial de la población adulta mayor a escala municipal, fortaleciendo la formación de recursos humanos capaces de atender las necesidades de este sector de población.

El presente estudio presenta el avance del envejecimiento demográfico urbano en México y las alarmantes previsiones para las próximas décadas. Este contexto poblacional sirve de base para abordar los problemas urbanos y la falta de habitabilidad que proporcionan las ciudades a las personas mayores (vivienda, tráfico, servicios sociales y sanitarios, dependencia, soledad). A través de la revisión bibliográfica se observa la falta reiterada de planeación urbana y gerontológica en México, así como la escasa presencia de expertos en los órganos de decisión de las cuestiones relativas a la vejez.

El estudio concluye aportando algunas alternativas conceptuales y metodológicas para la mejora de la planeación gerontológica de las urbes y proponiendo un cambio radical e integral del crecimiento de las ciudades.

2. OBJETIVO Y METODOLOGÍA

Partiendo de la reflexión de la investigación cuantitativa y cualitativa sobre la conceptualización y metodología de la planeación gerontológica de las urbes, defendemos la necesidad de hallar nuevas alternativas de habitabilidad y calidad de vida en el ámbito urbano en países en vías de desarrollo (México).

El objetivo general de la investigación es conocer los problemas de habitabilidad que presentan las ciudades mexicanas para la población adulta mayor, sobre todo, ante el avance del envejecimiento demográfico urbano en México y sus repercusiones.

En este sentido, se observa el fenómeno del envejecimiento demográfico en México y se analizan las consecuencias negativas sociales del desigual acceso a la vivienda, los servicios y equipamientos que garantizan adecuados niveles de bienestar y habitabilidad urbanos para la población mayor.

Nuestra hipótesis de partida plantea que el factor socioeconómico es determinante en la desigual calidad de vida de los adultos mayores en las

ciudades de México. Asimismo, el actual modelo urbano no ofrece un sistema de calidad que favorezca el bienestar deseado a las personas adultas mayores.

La metodología está basada en una amplia revisión bibliográfica y la consulta de bases de datos (INEGI[*], 2005; CONAPO, 1999[†]). Del mismo modo, el estudio utiliza un material de base que procede de los resultados de una tesis doctoral (SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D.[‡], 2005), y ha sido reelaborado expresamente para mostrar en este texto algunos aspectos esenciales en el análisis de la habitabilidad del espacio urbano para el anciano que sistemáticamente no suelen ser incluidos en los estudios oficiales.

Nuestra meta se centrará en buscar alternativas de habitabilidad que posibiliten la mejora de las condiciones de vida de los adultos mayores en las ciudades, con el objetivo de favorecer su bienestar personal e integración social.

3. EL AVANCE DEL ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO

La planeación gerontológica de los espacios urbanos exige tomar en cuenta el proceso de envejecimiento de la población de México para tener una visión preventiva. El rápido avance del envejecimiento demográfico se atribuye principalmente a tres *factores demográficos asociados*: la caída de la tasa de fecundidad (MUÑOZ PÉREZ, F.[§], 1987: 911-942; CASTILLO, F. y VELA, F.[**], 2005 : 107-141), el descenso generalizado de la mortalidad, que ha significado el aumento de la esperanza de vida en todo el mundo, y los movimientos migratorios.

En este apartado se observan los cambios en la fecundidad, la mortalidad y en la estructura demográfica en México, así como la desigual distribución espacial del envejecimiento de la población en el territorio.

---

[*] INEGI: *Los adultos mayores en México. Perfil sociodemográfico al inicio del siglo XXI.* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2005.

[†] CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN: *Envejecimiento demográfico de México: Retos y perspectivas.* Consejo Nacional de Población, México, 1999.

[‡] SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D.: *La situación de las personas mayores en la ciudad de Granada. Estudio Geográfico*. Editorial Universidad de Granada, Granada, 2005, pp. 2.089.

[§] MUÑOZ PÉREZ, F.: "Le déclin de la fécondité dans le sud de l´Europe". Population. 42, nº 6, 1987, pp. 911-942.

[**] CASTILLO, F. y VELA, F.: "*Envejecimiento demográfico en México. Evaluación de los datos censales por edad y sexo, 1970-2000". Papeles de Población,* julio-septiembre, nº 45 2005, pp. 107-141.

Además, se apuntan los posibles escenarios del envejecimiento demográfico y sus repercusiones socioeconómicas y asistenciales (MENENDEZ, J.*, 2003; GUTIÉRREZ ROBLEDO, LM. Y GARCÍA MAYO, EM.†, 2005).

El proceso de envejecimiento demográfico es un fenómeno universal (KINSELLA, K. y VELKOFF, V.A.‡, 2002) sin precedentes cuyas repercusiones sociales, políticas y económicas estamos empezando a conocer. Según algunos expertos (INSTITUTO NACIONAL DEL ENVEJECIMIENTO§, 2000) el mayor crecimiento del envejecimiento de la población para el siglo XXI lo experimentarán los países en desarrollo, como México, lo que agravará la compleja situación de pobreza y marginación que viven muchos adultos mayores en esos países. Todo apunta a que este fenómeno se convertirá en uno de los mayores problemas estructurales de la humanidad en el presente milenio (JACKSON, R., México, 2005).

Entre los años 1970 y 2000 México ha sido uno de los países en desarrollo que más ha experimentado una acelerada transición demográfica (INEGI**, 2000), lo que ha permitido que hoy 7 millones de mexicanos tengan 60 y más años. Los principales factores explicativos del avance del envejecimiento demográfico son: en primer lugar, la caída de la fecundidad (MENDOZA, D.††, 1998), derivado de los efectos de la urbanización, la mejora en la salud, la educación y la incorporación de la mujer al trabajo, que en México ha pasado de 6.8 a 2.9 hijos por mujer. En segundo lugar, el descenso de la mortalidad, sobre todo infantil, en México (de 156.3‰ al 30.9‰), se explica por la expansión de la cobertura médica (SALGADO ALBA, A.‡‡, 1976), lo que ha propiciado un aumento de la esperanza de vida al nacer en México

---

* MENENDEZ, J.: *"Population aging and the labour market: issues relevant for social security in Mexico". 4th International Research Conference on Social Security*. International Social Security Association, Antwerp, 5-7 May 2003.

† GUTIÉRREZ ROBLEDO, L.M. y GARCÍA MAYO, E.M.: *"Salud y envejecimiento de la población en México".* Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat, Mexico City, 31 August – 2 September 2005.

‡ KINSELLA, K. y VELKOFF, V.A.: *An Aging World: 2001*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC, 2002.

§ INSTITUTO NACIONAL DEL ENVEJECIMIENTO: *Envejecimiento en las Américas. Proyecciones para el siglo XXI.* Departamento de Comercio de los EEUU., Nueva York, 2000.

** INEGI: *Indicadores sociodemográficos de México (1930-2000).* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2000.

†† MENDOZA, D.: *"Los factores determinantes de la disminución de la fecundidad. Los efectos de la urbanización, salud, educación y trabajo femenino", en Demos.* Carta demográfica sobre México, 11, IISUNAM, México, 1998.

‡‡ SALGADO ALBA, A.: *Planificación gerontológica intra y extrahospitalaria.* Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1976.

(en los varones de los 59 a los 72 años y en las mujeres de los 63 a los 77 años). Sin embargo, en México se registran Estados, como Guerrero, Oaxaca y Chiapas, donde persisten las desigualdades y la esperanza de vida es inferior a la media nacional (MONTES DE OCA, V.*, 2003: 79-104). En tercer lugar, la migración nacional e internacional, sobre todo en México hacia Estados Unidos, de población joven activa, ha precipitado el avance del envejecimiento demográfico de las regiones rurales deprimidas, motivado por los efectos de la urbanización y la perdida de competitividad del sector primario.

Uno de los efectos más importantes de la transición demográfica en México ha sido el cambio en la estructura por edades de la población debido al aumento considerable del peso relativo de las personas adultas mayores y la disminución del peso de los jóvenes, lo que está provocando un avance del envejecimiento demográfico absoluto y relativo. En este sentido, entre los años 1970 y 2000 se observa en México un aumento de la tasa de población de 60 y más años, del 5.6 al 7.1%, es decir, 6,948,457 adultos mayores de los casi 97 millones y medio de habitantes (INEGI, 2000), de los que alrededor de 3.7 millones son mujeres adultas mayores (53,2%) y 3.3 varones adultos mayores (46.8%).

La desigual distribución espacial del fenómeno del envejecimiento en México es una realidad histórica y estructural motivada por la emigración de las zonas rurales marginales y el efecto llamada de las grandes áreas urbanas. Aquí observamos grandes coincidencias entre las zonas con baja densidad y elevados índices de envejecimiento, sobre todo en las regiones tradicionalmente agrícolas. En este sentido, en el año 2000 los Estados de México con un mayor envejecimiento demográfico fueron, Zacatecas, Oaxaca y Michoacán del Ocampo, que presentaban tasas por encima del 15%, mientras que Quintana Roo, Baja California y el Estado de México registraron tasas por debajo del 9.5%.

Las Naciones Unidas (ONU†, 1985) prevén para el año 2050 que el proceso de envejecimiento demográfico tendrá especial relevancia en las

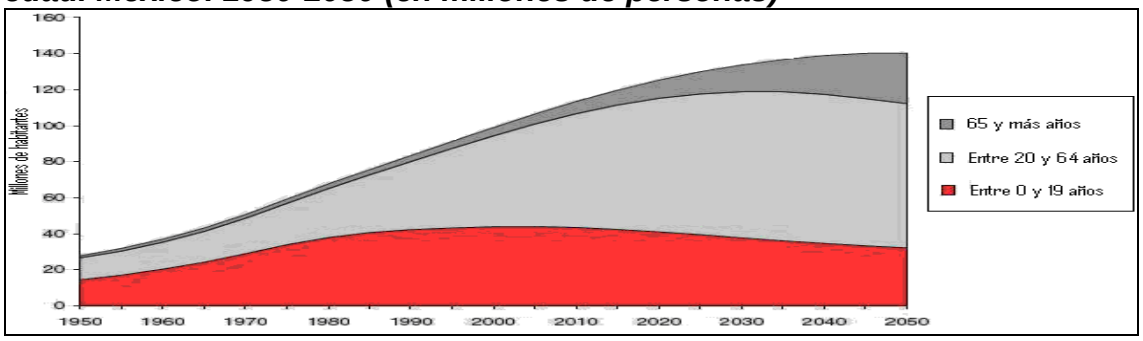
---

* MONTES DE OCA, V.: *"El envejecimiento demográfico en el debate mundial: Reflexión académica y política", Papeles de Población,* enero-marzo, nº 35, 2003, pp. 79-104.
† ONU: *Periodical on aging. Department of International Economic and Social Affairs.* United Nations, New York, 1985.

regiones en desarrollo (HELPAGE INTERNATIONAL*, 2002), como América latina (WARNES, A.M. y HORSEY, A.†, 1988), donde la situación de pobreza y marginación de los adultos mayores es hoy especialmente complicada (COALE, AJ.‡, 1983: 823-832). Las previsiones para México indican que para el año 2025 la proporción de personas de 60 y más años será del 15% y en el año 2050 del 28% (CONAPO§, 2002) (Gráfico 1).

Hoy día se calcula que más del 60% de la población mayor del mundo vive en las regiones menos desarrolladas (WARNES, A.M.**, 1987a: 252-294). El problema se agrava si tenemos en cuenta que buena parte de la población total absoluta envejecida se concentra en *las zonas urbanas*, sobre todo en las grandes metrópolis que no reúnen las mínimas condiciones de habitabilidad para estos ciudadanos. Tan solo en el área metropolitana del Distrito Federal y del Estado de México habitan más del 20% de la población total de 60 y más años del país, seguidas por las ciudades de Monterrey y Guadalajara. Centrándonos sólo en las mujeres mexicanas adultas mayores, una de cada 5 se localiza en el área metropolitana de México (MONTES DE OCA, V.††, 1998).

Gráfico 1: Historia y Proyección de la población absoluta según grupo de edad. México. 1950-2050 (en millones de personas)



Fuente: ONU, 2003. Y elaboración propia

* HELPAGE INTERNATIONAL: *Estado mundial de las personas mayores 2002.* HELPAGE INTERNATICIONAL, Londres, 2002.
† WARNES, A.M. y HORSEY, A.: *"Ageing among Latin American countries". Conference on Aging and Well-Being in Latin America*. Center for Gerontological Studies, Universidad de Florida, Gainesville, 1988.
‡ COALE, A.J.: *"Recent trends in fertility in less developed countries". Sciences*. 221, 1983, pp. 823-832.
§ CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN: *Proyecciones de la población en México 2000-2050.* Consejo Nacional de Población, México, 2002.
** WARNES, A.M.: *"Geographical locations and social relationships in developing and developed nations".* PACIONE, M. (ed): *Social Geography: progress and prospects.* Croom Helm, 1987a, pp. 252-294.
†† MONTES DE OCA, V.: *Primer Seminario Sobre los Adultos Mayores en el Distrito Federal*. México, 22 de Octubre de 1998.

Por otro lado, *las zonas rurales*, con un envejecimiento relativo mayor, fruto de las oleadas emigratorias, también deberán ser muy tenidas en cuenta por los distintos Estados. En este sentido, defendemos el desarrollo ordenado de las ciudades como motor de crecimiento en sinergia con su región y, por el otro, enfrentar las profundas desigualdades de la población mayor rural.

Surgen dudas sobre las posibilidades reales de atender adecuadamente las demandas crecientes de tan numerosa población envejecida, en plena progresión, que vivirá en las ciudades. Se hace indispensable un conocimiento profundo y previo de la situación de las personas adultas mayores de dichos espacios con la finalidad de posibilitar una adecuada planeación de los servicios necesarios. Pero, sobre todo, el gran reto de nuestra sociedad, una sociedad cada vez más urbana, está en superar la pobreza y la exclusión social que seguirán padeciendo las personas adultas mayores en el presente milenio (EHRLICH, PR. y EHRLICH, AH.[*], 1993: 234-235). En este sentido, es prioritario y necesario favorecer una mejora de la calidad de vida de las personas adultas mayores que viven en nuestras ciudades.

4. IMPACTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

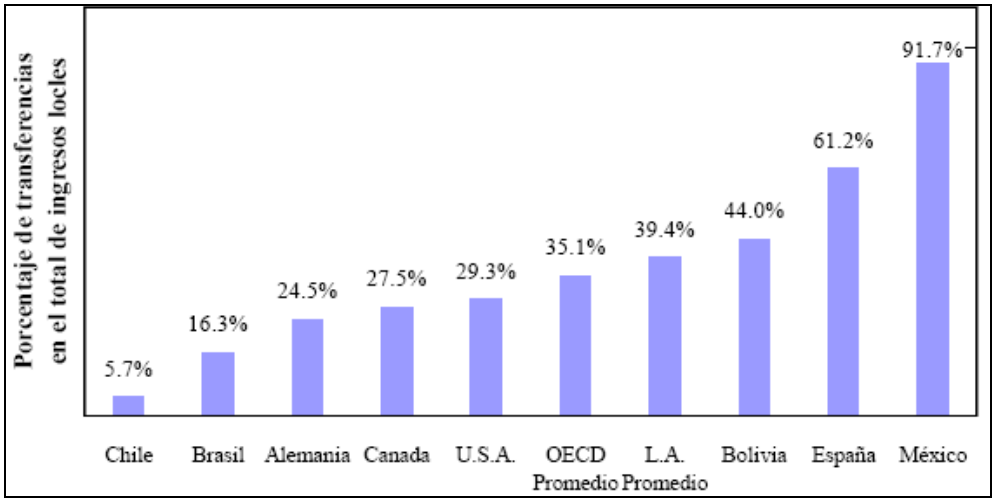
Diferentes investigadores (TIEBOUT, C.[†], 1956; OATES, W.[‡], 1972) defienden que los gobiernos municipales deben estar principalmente a cargo de la provisión de bienes públicos locales, pues son éstos quienes deben decidir qué bienes y servicios han de producir y cómo han de emplear sus recursos, asimismo son quienes tienen mejor información sobre las distintas preferencias locales y, sobre todo, conocen más directamente las necesidades y demandas de la población.

En las últimas décadas en México se ha producido un proceso de descentralización política, administrativa y fiscal hacia los municipios.

[*] EHRLICH, P.R. y EHRLICH, A.H.: *La explosión demográfica. El principal problema ecológico.* Biblioteca Científica Salvat, Salvat Editores, Barcelona, 1993, pp. 234-235.
[†] TIEBOUT, C.: "A Pure Theory of Local Expenditures", The Journal of Political Economy, LXIV, 1956, pp. 416-424.
[‡] OATES, W.: *Fiscal Federalism.* New York: Harcourt Brace Janovitch, 1972.

Precisamente en 1997, el Congreso aprobó el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), que ha tenido un impacto desigual entre los municipios mexicanos. A pesar de esta dinámica descentralizadora, hoy los municipios mexicanos (91,7%) siguen padeciendo una mayor dependencia financiera que otros gobiernos locales de otros países (SECRETARIA DE HACIENDA, 2000) (Gráfico 2).

***Gráfico 2. Dependencia financiera de los gobiernos municipales según países.* Año 2000.**



Fuente: SHCP, México, 2000.

Algunos estudios (RAICH, URI*, 2006) han demostrado que el aumento en las transferencias a los municipios ha tenido un impacto negativo en la economía de los gobiernos y en los niveles de bienestar que éstos proporcionan a sus ciudadanos, especialmente los colectivos marginados y dependientes (jóvenes y ancianos).

Los Estados distribuyen el FAISM a sus municipios según el tamaño de su población. La retribución municipal de estos recursos se lleva a cabo a través de proyectos específicos establecidos y enfocados principalmente a la

* RAICH, U.: *"Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos".* Instituto Nacional para el Federalismo y El Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobierno, 2006. http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Impactos_Descentralizacion_Gasto_Mpios_Mexica

infraestructura local básica: agua, alcantarillado, drenaje, urbanización, electrificación en áreas y colonias pobres, salud y educación básica, caminos, albergues y proyectos de infraestructura rural productiva. Fuera de estos proyectos, los municipios sólo pueden asignar hasta el 2 por ciento del FAISM para el financiamiento de programas institucionales.

En este sentido, el alto endeudamiento y la escasa capacidad económica de los gobiernos municipales explican en buena medida la política y gestión local seguida en muchos municipios y destinada a priorizar algunas de las grandes necesidades en infraestructuras básicas de las ciudades, obligando a descuidar otros apartados sociales y asistenciales básicos para los adultos mayores. Ciertamente, los estudios (BOLTVINIK, J. y DAMIÁN, A.[*], 2001: 21-53) indican que en México los municipios mayores de 100,000 habitantes se registran mayores tasas de marginalidad y pobreza extrema entre la población adulta mayor, demasiadas veces ignorada por las autoridades municipales y, en ocasiones, por los propios familiares que incurren en desamparo.

El debate se abre sobre la capacidad presente y futura de ofrecer respuestas validas a los ciudadanos más longevos de los municipios mexicanos. Un escenario plagado de dudas, ya que muchos municipios de este país presentan un alto grado de endeudamiento lo que repercute negativamente en la calidad de los servicios médicos, sociales y asistenciales ofrecidos a las personas adultas mayores.

Precisamente, este sector creciente de población presenta una situación socioeconómica muy desfavorable de partida en este país. Debemos recordar que el colectivo de las personas mayores es un grupo heterogéneo, sin embargo, diferentes investigaciones (NEGRETE SALAS, ME.[†], 2003: GARROCHO, C. y CAMPOS, J.[‡], 2005: 5-27; INEGI[§], 2005) están arrojando luz sobre el envejecimiento demográfico y la situación de las personas adultas mayores en los municipios de México. En este sentido, algunos estudios (DE

[*] BOLTVINIK, J. y DAMIÁN, A.: *"La pobreza ignorada. Evolución y características". Papeles de Población*, julio-septiembre, nº 29, 2001, pp. 21-53.
[†] NEGRETE SALAS, ME.: *"El envejecimiento poblacional en la ciudad de México: evolución y pautas de distribución espacial entre 1970-2000". Papeles de Población,* julio-septiembre, nº 37, 2003, pp. 5-27.
[‡] GARROCHO, C. y CAMPOS, J.: *"La población adulta mayor en el área metropolitana de Toluca¸1990-2000", Papeles de Población*, julio-septiembre, nº 45, 2005, pp. 5-27.
[§] INEGI: *Los adultos mayores en México. Perfil sociodemográfico al inicio del siglo XXI.* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2005.

LA PEÑA ESTEBAN, JI.[*], 2003, 47-78) advierten del serio impacto que el crecimiento de la población adulta mayor tendrá en la demanda de servicios médicos, sociales y asistenciales municipales.

México, como país en vías de desarrollo presenta cierto rezago educativo que es, especialmente significativo en el caso de los ancianos, donde más del 35% de la población adulta mayor es analfabeta, tasa que se incrementa entre las mujeres de 85 y más años hasta el 53% (INEGI, 2005). Esta variable define la vida laboral y el acceso y tipo de pensión durante la vejez. En la actualidad, en las ciudades de 100,000 habitantes y más sólo el 36.5% de las personas de 60 y más años siguen trabajando después de la edad de jubilación, de los cuales, sólo uno de cada dos tiene un empleo formal y está asegurado. Este dato refleja que la mitad de los patrones de las empresas que contratan a personas ancianas incumplen las leyes de trabajo, no proporcionándoles prestaciones laborales a estos trabajadores. Como resultado, en el 2003 sólo el 20% de las personas adultas mayores disfrutaban de algún tipo de pensión y disponían de servicios de salud y otras prestaciones de seguridad social (IMSS[†], 2004). Se observan importantes diferencias por sexos, los hombres asegurados por derecho a pensión son el 31.4% y por beneficiarios del titular el 26.4%, mientras las mujeres son de 15.1% y 58.8% respectivamente. A tenor de los datos, en los municipios de este país la mayoría de los ancianos carecen de toda prestación económica, médica, social y asistencial, circunstancia que se vuelve doblemente difícil en el caso de las mujeres.

En México, la familia continúa siendo la principal institución responsable del cuidado y la integración de las personas adultas mayores. Todavía México es uno de los países que en mayor medida sus mayores cuentan con el apoyo informal de sus familias. Aquí, los hijos y familiares cercanos, especialmente las hijas, son los encargados de atender las necesidades económicas, médicas, sociales y asistenciales de los ancianos. Sin embargo, en las áreas urbanas la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo está provocando cambios en la atención a la dependencia del mayor. Así, según

---

[*] DE LA PEÑA ESTEBAN, JI.: *"Impacto del envejecimiento de la población en el seguro de salud y la dependencia", Papeles de Población,* enero-marzo, nº 35, 2003, pp. 47-78.
[†] IMSS: *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social.* IMSS, México, 2004.

estudios de INEGI (2005), el 16.8% de los adultos mayores que viven solos tienen discapacidad, de los cuales más del 60% no cuentan con ningún tipo de prestación y ayuda económica, médica, social y asistencial. Consideramos que esta cifra podría ser sensiblemente superior en las grandes áreas urbanas, donde se está produciendo un aumento del problema de la dependencia, incrementándose los casos de personas mayores dependientes en situación de pobreza extrema, abandonadas y desatendidas. A este hecho se suma que culturalmente, las personas ancianas no asumen el hecho de que sus familias puedan abandonarlos, lo que explica que sea sumamente difícil que un anciano denuncie a un familiar. Dicha circunstancia está favoreciendo el incremento de personas ancianas aparecidas muertas viviendo solas y desatendidas en las ciudades mexicanas.

Las viviendas de las personas de edad presentan deficiencias en cuanto a los materiales de construcción, ya que el 32.2% están construidas con materiales no duraderos (hojalata, chapa, cartón, madera); el 20% no cuenta con agua potable en sus casas; el 30% no dispone de drenaje; y casi el 10% no tienen excusado ni electricidad (INEGI, 2000). Además, el 20% de las viviendas habitadas por ancianos tienen techo de lámina de asbesto, un material que es dañino para la salud. También, el 15% de las mismas no tiene firme o recubrimiento, lo que dificulta el aseo del lugar y facilita la propagación de enfermedades a través de parásitos (cucarachas, ratas).

La problemática de muchas viviendas habitadas por ancianos se debe a la autoconstrucción que es una estrategia que emplean los sectores más desfavorecidos de la sociedad, como los adultos mayores. Precisamente, la exclusión de los programas de vivienda de interés social (ROMERO, L., HERNÁNDEZ, M. y ACEVEDO, J.[*], 2005: 105-131), como las del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), viene determinada por la exigencia de una serie de requisitos (empleo formal, ahorro e ingresos) que no pueden ser cubiertos por la población adulta mayor con escasos recursos. Esta exclusión de los programas de viviendas sociales refuerza la marginación de millones de ancianos pobres y sus familias.

[*] ROMERO, L., HERNÁNDEZ, M. y ACEVEDO, J.: *"Vivienda y autoconstrucción: participación femenina en un proyecto asistido". Frontera Norte,* enero-junio, vol. 17, nº 33, 2005, pp. 105-131.

Además, estos programas resultan ser insuficientes y se alejan de los parámetros de confort, funcionalidad y materiales de sus destinatarios. Por el contrario, el hacinamiento y segregación son característicos de las unidades habitacionales de los ancianos, lo que conlleva aislamiento y exclusión social (SCHTEINGART, M. y GRAIZBORD, B.*, 2000).

El problema del hacinamiento de las viviendas afecta a uno de cada cuatro adultos mayores en las ciudades mayores de 100,000 habitantes (INEGI, 2005). Dicho problema puede verse incrementado de continuarse la actual política de la vivienda en este país, donde las "micro-viviendas" sociales tienden a favorecer casas de reducidas dimensiones y con un coste social importante. Ya que, las nuevas viviendas no contemplan la posibilidad de atender a personas discapacitadas o dar alojamiento a familias extensas con adultos mayores a su cuidado. Los municipios deberían de contemplar en sus futuros Planes de Ordenamiento Urbano reservas de suelo donde se contemple la construcción de viviendas sociales más amplias y habitables.

A tenor de los datos expuestos, en México el papel de los municipios se convierte en una necesidad imperiosa en la atención socioeconómica, médica y asistencial de las personas adultas mayores. En este sentido, la dinámica demográfica indica un aumento considerable de las personas de 60 y más años de edad en las ciudades. Sin embargo, el verdadero reto de los gobiernos municipios será comprender la necesidad de que dicho progreso social esté acompañado de mejoras en la calidad de vida de este colectivo. Además, los agentes sociales de los municipios deben prever recursos humanos y materiales para atender los efectos negativos que tendrá sobre la dependencia los cambios en el papel y la estructura de la familia. De igual modo, es necesario que se realicen estudios sobre los cambios en la desigual distribución espacial población adulta mayor y la situación de estas personas a escala de colonias y manzanas en los municipios. Todo ello, necesariamente debe derivar a que los gobiernos municipales realicen una verdadera planeación gerontológico que prevea y atienda el desigual avance del envejecimiento demográfico regional, municipal e intra-municipal, la feminización y la prevalencia de la inequidad social de este colectivo.

---

* SCHTEINGART, M. y GRAIZBORD, B.: *Vivienda y vida urbana en la ciudad de México: la acción de Infonavit.* México, El Colegio de México, 2000.

5. LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES Y EL DESARROLLO URBANO INSOSTENIBLE DE LAS CIUDADES MEXICANAS

Las grandes áreas urbanas de México registran graves problemas de habitabilidad para la población y, especialmente para inmigrantes, jóvenes, mujeres y ancianos (HARVEY, D.[*], 1973; CASTELLS, M.[†], 1978; GILBERT, A. y GUGLER, J.[‡], 1992): pobreza, inseguridad, congestión vial, vivienda, desempleo, desigualdad ante el acceso a los servicios públicos, contaminación atmosférica, acústica, paisajística y por residuos sólidos urbanos e industriales, ocupación irregular del suelo, vulnerabilidad ante desastres, etc.

El desarrollo urbano incontrolado y exagerado de las áreas metropolitanas, zonas conurbadas y ciudades medias en México (MORENO, A.[§], 1994: 199-228), está motivando una seria y urgente necesidad de abordar los problemas de esos territorios urbanos desde el prisma de la planificación y el desarrollo (SAUNDERS, P.[**], 1979 ; MOHAMMAD SUFIAN, AJ.[††], 1993: 1319-1329). Diferentes estudios (SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D., 2005) revelan que la ciudad es un espacio que no reúne las condiciones de habitabilidad para las personas adultas mayores. La falta de confort en las viviendas, las barreras arquitectónicas en sus calles y edificios, los deficientes servicios de transporte público, equipamientos e infraestructuras que no tienen las adaptaciones necesarias para que las personas de edad puedan realizar sus actividades, convierten a la urbe en un lugar inhóspito que excluye al anciano, lo que favorece su dependencia y aislamiento.

Teniendo en cuenta los crecientes problemas que se están dando en las ciudades, se hace necesario contar con la opinión no sólo de promotores y

---

[*] HARVEY, D.: *Social Justice and the City*. Rout ledge and Keg a Paul editors, London, 1973.
[†] CASTELLS, M.: *La cuestión urbana*. Siglo XXI editores, México DF., 1978.
[‡] GILBERT, A. y GUGLER, J.: *Cities, Poverty and Development, Urbanization in the Third Word.* Oxford University Press, Oxford, 1992.
[§] MORENO, A.: *"El contexto socioeconómico y demográfico de la industrialización en las ciudades medias en México. Los casos de Aguascalientes, San Luís Potosí y Toluca",* en NAVARRETE, E. y BOLAÑOS, M.: *Población y sociedad*. COESPO y Colegio Mexiquense, Toluca, México, 1994, pp. 199-228.
[**] SAUNDERS, P.: *Urban Politics - A Sociological Interpretation.* Penguin, Harmondsworth, 1979
[††] MOHAMMAD SUFIAN, AJ.: *"A Multivariable analysis of the Determinants of Urban Quality of Life in the World´s Largest Metropolitan Areas". Urban Studies*, vol. 30, nº 8, 1993, pp. 1319-1329.

expertos en urbanismo, sino también de los ciudadanos, para plantearles: ¿cómo se encuentran en ellas?, ¿cómo quieren que sean sus ciudades?, ¿qué necesidades presentan?, ¿hacia dónde quieren dirigir sus esfuerzos para mejorar la ciudad? El problema actual radica en que el sistema crea sus propios desequilibrios y no tiene en cuenta la opinión de los que la forman, sino de los que la dirigen.

Los recursos humanos que trabajan con la Tercera Edad presentan cierta inadaptación, stress o miedo, lo que reverte en un detrimento del servicio. Es necesario que se estudien y coordinen mejor los distintos Centros Sociales. Una necesidad obligada pasa por integrar y aprovechar mejor los recursos y servicios existentes. Aunque existen residencias, centros de día, familias de acogida de mayores y ayudas a domicilio, entre otras, la demanda es muy superior a la oferta. Llegado a este punto cabe pensar en otras alternativas, como que nuestros ancianos vuelvan de nuevo a sus hogares, abordándose el futuro esfuerzo económico familiar por parte de ayudas de distinto tipo. Pues, ninguna administración va a poder pagar a una persona para que atienda las 24 horas a otra dependiente. Es necesario crear una red municipal de implicación basada en el apoyo familiar, el voluntariado, personal cualificado, preparado y supervisado.

El actual enfoque de la planeación gerontológica adolece de falta de consenso ante la ausencia de gerontólogos sociales o expertos con una visión integral de la vejez en los comités consultivos y de decisión central y municipal. Por lo general, en las ciudades predomina un enfoque de planeación gerontológica con tendencia normativa, lo que explica que en la mayoría de los casos la ejecución de las estrategias municipales planificadas no satisfacen las necesidades reales y heterogéneas de las personas adultas mayores.

6. ALTERNATIVAS A LA PLANEACIÓN GERONTOLÓGICA EN LAS URBES DE MÉXICO

La mayor presencia y reconocimiento social del papel del gerontólogo social a nivel mundial y, especialmente en México, debe contribuir a la puesta en marcha de alternativas de planeación gerontológica en las grandes urbes.

En la actualidad existen diferentes propuestas en materia de planeación gerontológica de los espacios urbanos que pasamos a describir (SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D., 2005):

a. Promover la participación social de las personas adultas mayores a través de las asociaciones de mayores y aprovechar su experiencia en los procesos de planeación urbana con objeto de proponer alternativas para mejorar la habitabilidad de las ciudades.
b. Impulsar una planeación estratégica del bienestar de las personas mayores mediante el conocimiento global de la realidad vivencial y heterogénea de los adultos mayores a distintas escalas regionales y municipales (distrito, colonia, manzana), para que las acciones se adecuen a la realidad de cada espacio.
c. Elaborar un sistema integral de información a partir de la elaboración de diagnósticos de la realidad territorial intraurbana, metropolitana y regional de los adultos mayores y el empleo de Sistemas de Información Geográficas.
d. Establecer propuestas de planeación urbana y territorial (medio ambiente, estructura urbana y vivienda, infraestructura primaria, vialidad y transporte público, servicios sociales y sanitarios) para el desarrollo y mejora de la habitabilidad urbana de este sector de población heterogéneo.
e. Favorecer la mayor participación y coordinación de los distintos agentes sociales implicados en el mundo del adulto mayor urbano, tanto las distintas instituciones gubernamentales (Municipio, Estado) como las no gubernamentales (Caritas Diocesana, Cruz Roja, asociaciones vecinales, etc.)
f. Proponer alternativas integrales frente a las necesidades de las personas mayores, para favorecer el uso correcto y eficaz de los recursos materiales y humanos disponibles.
g. Ayudar al desarrollo de una conciencia crítica de las personas mayores que permita transformar constructivamente la sociedad y posibilite una mayor integración social.

Es necesario que la planeación gerontológica urbana se realice potenciando el uso de metodologías cuantitativas y cualitativas de evaluación y participación

social, como las encuestas, entrevistas personales y los talleres comunitarios, así como el empleo de la estadística multifactorial y los Sistemas de Información Geográficos.

No cabe duda que el proceso de envejecimiento demográfico es una realidad a nivel mundial, regional y municipal. Precisamente, las autoridades municipales serán las encargadas de atender las necesidades de la creciente población heterogénea de 60 y más años. En este sentido el sector público y los investigadores o gerontólogos sociales deben promover líneas de investigación que fomenten el desarrollo social y asistencial de la población adulta mayor a escala municipal, fortaleciendo la formación de recursos humanos capaces de atender las necesidades de este sector de población.

7. CONCLUSIÓN

En México la ausencia de comprensión del proceso de envejecimiento demográfico de los municipios está generando decisiones políticas equivocadas.

La actual dinámica de población nos permite vislumbrar que en el siglo XXI, México conllevará, al igual que la mayor parte de los países, un proceso de envejecimiento, sobre todo urbano, con importantes repercusiones sociales y económicas (demandas médicas, sociales y asistenciales) a las que tendrá que dar respuesta los gobiernos.

En los próximos años la planeación gerontológica debe ser prioritaria en las políticas municipales de la vejez, propiciando perspectivas adecuadas en calidad de vida de los mayores (salud, dependencia, familia, sociedad, economía, vivienda) en un marco espacial de referencia tan complejo como la ciudad. Es necesario que las urbes mexicanas experimenten procesos de ordenamiento urbano y territorial que favorezca el bienestar de la población y un crecimiento sostenible.

Hoy los municipios de México no están preparados para asumir el reto del envejecimiento demográfico urbano y atender las necesidades y demandas de las personas adultas mayores. En aproximadamente cuatro décadas en este país uno de cada cuatro mexicanos tendrá 60 y más años, lo que podría ser

dramático para muchos ayuntamientos que hoy día tienen importantes rezagos en materia de salud, empleo, educación, vivienda y ocio. Además, como hemos visto, en las ciudades casi tres de cada cuatro adultos carece de seguridad social y en el país solo hay unos 300 geriatras y son aún escasos los gerontólogos sociales. Todo ello, puede provocar un colapso en el sistema de respuesta social, médica y asistencial de las ciudades. Es necesario ampliar la cobertura de los programas sociales municipales de la tercera edad, muy limitados en la actualidad. La inquietud no radica en que en las próximas décadas haya más ancianos en nuestras ciudades, sino generar las condiciones de bienestar para lograr que en la etapa de la vejez las personas de edad estén sanas, activas y participativas. Además, es importante que se produzca un pacto a nivel municipal por el adulto mayor, donde participen los profesionales, las autoridades municipales y la ciudadanía (adultos mayores y sus familias).

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOLTVINIK , J. y DAMIÁN, A.: *"La pobreza ignorada . Evolución y características". Papeles de Población*, julio-septiembre, nº 29, 2001, pp. 21-53.

CASTELLS, M.: *La cuestión urbana*. Siglo XXI Editores, México DF., 1978.

CASTILLO, F. y VELA, F.: "*Envejecimiento demográfico en México. Evaluación de los datos censales por edad y sexo, 1970-2000". Papeles de Población,* julio-septiembre, nº 45, 2005, pp. 107-141.

COALE, A.J.: *"Recent trends in fertility in less developed countries". Sciences*. 221, 1983, pp. 823-832.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN: *Envejecimiento demográfico de México: Retos y perspectivas.* Consejo Nacional de Población, México, 1999.

_____: *Proyecciones de la población en México 2000-2050.* Consejo Nacional de Población, México, 2002.

DE LA PEÑA ESTEBAN, JI.: *"Impacto del envejecimiento de la población en el seguro de salud y la dependencia", Papeles de Población,* enero-marzo, nº 35, 2003, pp. 47-78.

EHRLICH, P . R. y EHRLICH, A. H.: *La explosión demográfica. El principal problema ecológico.* Biblioteca Científica Salvat, Salvat Editores, Barcelona, 1993, pp. 234-235.

GARCÍA, A., ORTIZ, MI. y GÓMEZ, MC.: *"El envejecimiento de las poblaciones: los casos de España y México". Anales de Geografía de la Universidad Complutense,* nº 23, 2003: 75-102.

GARROCHO, C. y CAMPOS, J.: *"La población adulta mayor en el área metropolitana de Toluca.1990-2000", Papeles de Población*, julio-septiembre, nº 45, 2005, pp. 5-27.

GILBERT, A. y GUGLER, J.: *Cities, Poverty and Development, Urbanization in the Third Word.* Oxford University Press, Oxford, 1992.

GUTIÉRREZ ROBLEDO, L.M. y GARCÍA MAYO, E.M.: *"Salud y envejecimiento de la población en México".* Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat, Mexico City, 31 August – 2 September 2005.

HARVEY, D.: *Social Justice and the City*. Rout ledge and Keg a Paul editors, London, 1973.

HELPAGE INTERNATIONAL: *Estado mundial de las personas mayores 2002.* HELPAGE INTERNATICIONAL, Londres, 2002.

INEGI: *Indicadores sociodemográficos de México (1930-2000).* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2000.

_____:: *Los adultos mayores en México. Perfil sociodemográfico al inicio del siglo XXI.* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2005.

INSERSO: *Plan Gerontológico*. INSERSO, Madrid, 1993.

INSTITUTO NACIONA DEL ENVEJECIMIENTO: *Envejecimiento en las Américas. Proyecciones para el siglo XXI.* Departamento de Comercio de los EEUU., Nueva York, 2000.

JACKSON, R.: *Building human capital in an aging Mexico. A report of the US – Mexico binational council*. Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2005.

KENNEDY, JM. y DEJONG, DF.: *"Aged in cities: residential segregation in the USA central cities", Journal of Gerontology*, 1977.

KINSELLA, K. y VELKOFF, V.A.: *An Aging World: 2001*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC, 2002.

MENDOZA, D.: *"Los factores determinantes de la disminución de la fecundidad. Los efectos de la urbanización, salud, educación y trabajo femenino", en Demos.* Carta demográfica sobre México, 11, IISUNAM, México, 1998.

MENENDEZ, J.*: "Population aging and the labour market: issues relevant for social security in Mexico". 4th International Research Conference on Social Security*. International Social Security Association, Antwerp, 5-7 May 2003.

MOHAMMAD SUFIAN, AJ.: *"A Multivariable analysis of the Determinants of Urban Quality of Life in the World´s Largest Metropolitan Areas". Urban Studies*, vol. 30, nº 8, 1993, pp. 1319-1329.

MONTES DE OCA, V.: *"El envejecimiento demográfico en el debate mundial: Reflexión académica y política", Papeles de Población,* enero-marzo, nº 35, 2003, pp. 79-104.

_____:*Primer Seminario Sobre los Adultos Mayores en el Distrito Federal*. México, 22 de Octubre de 1998.

MORENO, A.: *"El contexto socioeconómico y demográfico de la industrialización en las ciudades medias en México. Los casos de Aguascalientes, San Luís Potosí y Toluca",* en NAVARRETE, E. y BOLAÑOS, M.: *Población y sociedad*. COESPO y Colegio Mexiquense, Toluca, México, 1994, pp. 199-228.

MUÑOZ PÉREZ, F.: "Le déclin de la fécondité dans le sud de l´Europe". Population. 42, nº 6, 1987, pp. 911-942.

NEGRETE SALAS, ME.: *"El envejecimiento poblacional en la ciudad de México: evolución y pautas de distribución espacial entre 1970-2000". Papeles de Población,* julio-septiembre, nº 37, 2003, pp. 5-27.

ONU: *Periodical on aging. Department of International Economic and Social Affairs.* United Nations, New York, 1985.

OATES, W.: *Fiscal Federalism.* New York: Harcourt Brace Janovitch, 1972.

PARTIDA BUSH, V.: *"La transición demográfica y el proceso de envejecimiento en México", Papeles de Población,* julio-septiembre, nº 45, 2005, pp. 9-27.

ROMERO, L., HERNÁNDEZ, M. y ACEVEDO, J.: *"Vivienda y autoconstrucción: participación femenina en un proyecto asistido". Frontera Norte,* enero-junio, vol. 17, nº 33, 2005, pp. 105-131.

SALGADO ALBA, A.: *Planificación gerontológica intra y extrahospitalaria.* Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1976.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D.: *La situación de las personas mayores en la ciudad de Granada. Estudio Geográfico*. Editorial Universidad de Granada, Granada, 2005, pp. 2.089.

SAUNDERS, P.: *Urban Politics - A Sociological Interpretation.* Penguin, Harmondsworth, 1979.

SCHTEINGART, M. y GRAIZBORD, B.: *Vivienda y vida urbana en la ciudad de México: la acción de Infonavit.* México, El Colegio de México, 2000.

TIEBOUT, C.: *"A Pure Theory of Local Expenditures", The Journal of Political Economy, LXIV*, 1956, pp. 416-424.

WARNES, A. M. y HORSEY, A.: *"Ageing among Latin American countries". Conference on Aging and Well-Being in Latin America*. Center for Gerontological Studies, Universidad de Florida, Gainesville, 1988.

_____: *"Geographical locations and social relationships in developing and developed nations".* PACIONE, M. (ed): *Social Geography: progress and prospects.* Croom Helm, 1987a, pp. 252-294.

ORDENACIÓN URBANA LITORAL Y PREVENCIÓN ANTE DESASTRES DE INUNDACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE TAMAULIPAS, MÉXICO. EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA CONTRA EVENTOS METEOROLÓGICOS EXTREMOS (SATEME)

Sergio Jiménez Hernández*

Diego Sánchez González**†

1. INTRODUCCIÓN

La implantación de sistemas de prevención ante desastres naturales, como inundaciones catastróficas provocadas por huracanes en los municipios costeros mexicanos es una nueva realidad de nuestros días. Su aparición se explica en el contexto urbano que manifiesta México, donde más del 80% de la población vive en áreas urbanas. Asimismo, el establecimiento del turismo de las zonas litorales ha traído consigo un nuevo impulso urbanizador alentado por los Estados y ejecutado por capital privado (SOLIS CAMACHO, JM.‡, 2001). Este efecto ha provocado en determinadas áreas litorales del país cierta

*Profesor e Investigador. Director del Instituto de Investigación en Ingeniería. Facultad de Ingeniería "Arturo Narro Siller", Universidad Autónoma de Tamaulipas. Tampico, Tamaulipas, México.

**Profesor e Investigador. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Coordinador del Departamento de Planeación Urbana, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Instituto de Investigación en Ingeniería. Facultad de Ingeniería "Arturo Narro Siller", Universidad Autónoma de Tamaulipas. Tampico, Tamaulipas, México

‡ SOLIS CAMACHO, JM.: *La ordenación de las zonas turísticas litorales.* Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2001.

saturación y afectación de las playas, lagunas y desembocaduras de los ríos. Precisamente en México el crecimiento urbano insostenible de las zonas litorales, como el Golfo de México, ha favorecido que las consecuencias del paso de un huracán generen mayores desastres e importantes perdidas materiales y humanas.

En este contexto, es necesaria la ordenación de las zonas urbanas litorales y fomentar la cultura de la prevención ante posibles desastres naturales, como huracanes e inundaciones, en los municipios de este país.

El estudio aborda las repercusiones que en el mundo y, principalmente, en México tienen los desastres provocados por las inundaciones. Asimismo, se centra en la importancia de la prevención ante desastres naturales (huracanes) en los municipios mediante el Sistema de Alerta Temprana contra Eventos Meteorológicos Extremos (SATEME) para las Costas Tamaulipecas, que es un conjunto de herramientas de simulación y predicción hidrometeorológica, que determinan las condiciones de riesgo por marejadas de tormenta y avenidas extremas de la cuenca baja del Río Pánuco para la costa sur del estado de Tamaulipas. De manera específica, determina para un Evento Ciclónico TROPICAL; las llanuras de inundación en la Zona Metropolitana Costera de los municipios de Tampico, Madero y Altamira, en Tamaulipas (ZMCTMA) y parcialmente en Pueblo Viejo y Pánuco, Veracruz.

La meta que persigue esta investigación es proporcionar una herramienta de predicción efectiva, que alerte con tiempo suficiente a la población de Tampico, Madero y Altamira ante los efectos de una inundación por marea de tormenta y/o avenida extrema en la cuenca baja del Río Pánuco. En este sentido, la visión es convertirse en un elemento básico para las autoridades de Protección Civil, en los trabajos de prevención y atención a contingencias por Eventos Meteorológicos Extremos en la Costa de Tamaulipas.

Con fundamento en las condiciones de riesgo y vulnerabilidad que tiene la costa Tamaulipeca, particularmente la ZMCTMA, se desarrolló el SATEME como herramienta de apoyo a la labor de prevención y atención a contingencias por huracanes que implementan las autoridades de Protección Civil del estado y sus municipios costeros. La finalidad es contribuir a reducir

afectaciones a las personas y minimizar los daños a la infraestructura costera Tamaulipeca.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El objetivo general es conocer la necesidad de la prevención ante desastres por inundaciones en los municipios mexicanos y explicar la metodología implementada en el sistema de alerta temprana contra eventos meteorológicos extremos (marejadas, huracanes, avenidas e inundaciones), que puedan afectar la zona costera del estado de Tamaulipas.

Entre los objetivos particulares destaca el determinar las llanuras de inundación en la Zona Conurbada de Tampico, Madero y Altamira, en la Costa Sur de Tamaulipas ante un evento meteorológico (Ciclón Tropical y/o Avenida Extraordinaria en la cuenca baja del Río Pánuco). Asimismo, se trata de coadyuvar con los planes de atención a contingencias que las autoridades estatales, municipales y federales tienen implementadas para la Zona Conurbada, dando mayor certidumbre sobre áreas afectadas por inundación, con la habilitación de albergues y refugios temporales y establecimiento de rutas de evacuación. Además, se propone conjuntar información histórica y de tiempo real, que permita prevenir, minimizar daños a personas y propiedades por los efectos de Eventos Meteorológicos Extremos comunes en la región.

Se parte de un método inductivo apoyado en una amplia revisión bibliográfica y de la consulta de bases de datos públicas y privadas. Este trabajo se desarrolló siguiendo, principalmente, los lineamientos que el Centro Nacional de Prevención de Desastre ha definido para la atención de contingencia por huracanes e inundaciones.

3. ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

En el último medio siglo el crecimiento urbano en Latinoamérica y México ha sido exponencial, viéndose afectadas importantes zonas litorales. La falta de planeación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial ha repercutido

negativamente en la situación de muchas ciudades litorales y en la calidad de vida de los ciudadanos.

Durante décadas la expansión urbana en México se ha traducido en caos e improvisación ante los desastres naturales (LEGORRETA, J.[*], 1997; TRUEBA LARA, JL.[†], 1998; MARTÍN RÍOS, D.[‡], 2005: 63-83). Precisamente, una de las prioridades de los recientes ordenamientos urbanos de zonas costeras es prever y establecer un adecuado manejo ante desastres de inundación en zonas urbanizadas densamente pobladas, como la conurbación del Sur de Tamaulipas.

Algunos investigadores (GIDDENS, A.[§], 1993) indican que la noción de riesgo de inundación está relacionada con la probabilidad de resultados imprevistos o de consecuencias perjudiciales no buscadas, que se derivan de decisiones, omisiones o acciones de los actores sociales de las ciudades costeras. Sin embargo, el grado de destrucción de un desastre natural, como un huracán, depende de la intensidad probable del peligro y de los niveles de vulnerabilidad social existentes (LAVELL, A.[**], 1996; CARDONA, O.[††], 2000).

La peligrosidad de un huracán (NATENZON, C.[‡‡], 1995, 2003) sobre un área urbana dependerá, en cierta medida, de cómo esa sociedad perciba e identifica físicamente el riesgo y el grado de destrucción. Mientras, la vulnerabilidad social es una característica asociada a las condiciones y calidad de vida de la población residente (situación socioeconómica, política, cultural). Diferentes estudios demuestran que en una ciudad los grupos sociales afectados se anticipan de manera desigual antes, durante y después del paso

---

[*] LEGORRETA, J.: *"Urbanismo mortal en Acapulco a la ciudad de México", La Jornada,* México, 11 de octubre de 1997, p. 1A.

[†] TRUEBA LARA, JL. (comp.): *Paulina: el desastre natural y el huracán político.* Times, México, 1998.

[‡] MARTÍN RÍOS, D.: *"Planificación urbana privada y desastres de inundación: las urbanizaciones cerradas polderizadas en el municipio de Tigre, Buenos Aires". Economía, Sociedad y Territorio,* enero-abril, vol. V, nº 17, 2005, pp. 63-83.

[§] GIDDENS, A.: *Consecuencias de la mortalidad.* Alianza Editorial, Madrid, 1993.

[**] LAVELL, A.: *"Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación". En* FERNÁNDEZ, M. (comp.): *Ciudades en riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres en América Latina.* La Red, Lima, 1996, pp. 21-60.

[††] CARDONA, O.: *"Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo". En* MASKREY (comp.): *Los desastres no son naturales*. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 2000.

[‡‡] NATENZON, C.: *"Catástrofes naturales, riesgos e incertidumbre". Serie de Documentos e Informes de Investigación*, nº 197, FLACSO, Buenos Aires, 1995.

- NATENZON, C., MARLENKO, N., GONZÁLEZ, S., RÍOS, D., MURGIDA, A., MECONI, G., CALVO, A.: *"Las dimensiones del riesgo en ámbitos urbanos. Catástrofes en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en* BERTONCELLO, R. y CARLOS, AFA (comp.): *Procesos territoriales en Argentina y Brasil.* Universidad de Buenos Aires-Universidad de Sao Paulo, Brasil, 2003, pp. 255-276.

de un huracán (BLAIKIE, PT., CANNON, D. y WISNER, B.*, 1998). En este sentido, los programas de prevención ante desastres naturales, como los huracanes, deben atender la heterogeneidad social, las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales de la población implicada. Lo cual, implica un conocimiento previo de la evolución, estructura y distribución espacial de la población a nivel de colonia. Aquí, el conocimiento a distintas escalas espaciales permitirá una observación más precisa para posibilitar adecuados diagnósticos de la realidad urbana y establecer propuestas diferentes para cada uno de los grupos sociales, especialmente los grupos sensibles (jóvenes, ancianos y discapacitados) y marginados.

Las inundaciones son uno de los fenómenos naturales que mayor destrucción provocan a nivel mundial, como efecto devastador que ocasiona en grandes extensiones territoriales densamente pobladas y urbanizadas. En este sentido, se estima (OFDA-CRED DATABASE†, 2006) que solo en el año 1998 casi 239 millones de personas se vieron afectados por las inundaciones en todo el mundo. Tan solo en México entre 1971-2001 se registraron 27 inundaciones que provocaron casi 5,000 personas fallecidas, afectando a unos 2 millones de mexicanos y pérdidas materiales por un valor superior a los 412 millones de dólares (TOSCANA, A.‡, 2003; . Principalmente, las inundaciones se dieron en las zonas urbanas densamente pobladas y urbanas, lo que ocasionó un incremento de las perdidas materiales y humanas. Este hecho revela la necesidad de que los municipios, sobre todo costeros, cuenten con una adecuada ordenación urbana litoral y aborden la prevención ante desastres de inundación en el país.

Las importantes consecuencias negativas asociadas a la llegada de inundaciones periódicas que ocasionan muerte y destrucción. Gobiernos e investigadores de todo el mundo, principalmente de ciencias de la tierra, han tratado de estudiar estos fenómenos naturales mediante la implementación de metodologías analíticas de la dinámica fluvial (periodos de retorno, zonas de impacto), así como el empleo de modelos matemáticos aplicados en hidrología

---

* BLAIKIE, PT., CANNON, D. y WISNER, B.: *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres.* La Red, ITDG, Bogotá, 1998.
† OFDA-CRED DATABASE, 2006. http://www.md.ulc.ac.be/cred
‡ TOSCANA, A.: *Paulina. La configuración de un desastre.* Tesis de maestría, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

(OLSEN, JR., BELING, PA. y LAMBERT, JH.[*], 2000: 167-175) y de Sistemas de Información Geográfica (SIG) (BOCCO, G., SÁNCHEZ, R. y RIEMANN, H.[†], 1995: 58-60; NORMAN, NS, NELSON, EJ y ZUNDEL, AK.[‡], 2003: 427-436).

3. EL ÁREA DE ESTUDIO. LOS MUNICIPIOS LITORALES DEL SUR DE TAMAULIPAS

En la última década en el Estado de Tamaulipas la expansión urbana ha pasado a ser objeto de atención por las Administraciones responsables (Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología y Secretaría de Desarrollo Social) estableciendo Planes de Desarrollo Urbano como el de Tampico y Reynosa, así como la creación del Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN) en el 2006. Este nuevo contexto donde el Estado, en sus diferentes niveles de gestión (federal, estatal y municipal), disminuyo sus acciones directas sobre el territorio y operó como promotor activo con la finalidad de facilitar la inversión privada y el desarrollo urbano sostenible. De igual modo, las autoridades estatales y municipales acordaron establecer acuerdos institucionales para establecer sistemas de prevención ante posibles desastres naturales en los municipios del litoral tamaulipeco.

La acción preventiva contra huracanes, ciclones, tormentas, inundaciones, marejadas y avenidas extremas que se presentan en la costa tamaulipeca, es una tarea prioritaria de las autoridades de Protección Civil del estado y sus municipios costeros, complementaria a las acciones que a nivel federal emprendan dependencias involucradas en torno a ésta problemática.

Siendo México un país con un territorio de extensos litorales, las zonas costeras son de alta vulnerabilidad ante los efectos de fenómenos meteorológicos extremos; siendo este riesgo desafortunadamente muy frecuente.

---

[*] OLSEN, JR., BELING, PA. y LAMBERT, JH.: *"Dynamic models for floodplain management", Journal of Water Resources Planning and Management"*, 126, nº 3, 2000, pp. 167-175.
[†] BOCCO, G., SÁNCHEZ, R. y RIEMANN, H.: *"GIS affects flood planning efforts", GIS World 8,* nº 2, 1995, pp. 58-60.
[‡] NORMAN, NS, NELSON, EJ y ZUNDEL, AK.: *"Improved process for floodplain delineation from digital terrain models", Journal of Water Resources Planning and Management*, 129, nº 5, 2003, pp. 427-436.

Tamaulipas tiene un frente costero de más de 420 km., caracterizado por una planicie costera cuya altitud promedio no supera los 30 metros sobre el nivel medio del mar y una plataforma continental con pendiente muy suave y extensa. La Costa Tamaulipeca (CT) es influenciada por las aguas del Golfo de México.

El Frente Costero Tamaulipeco es vulnerable y altamente influenciado por los eventos ciclónicos (huracanes), vientos del norte y marejadas lejanas que se dan en el Golfo de México. Estos eventos, en condiciones normales y extremas, generan una dinámica litoral que con el transcurrir del tiempo han configurado el litoral tamaulipeco.

Del año 1851 a la fecha si tienen registrados 31 eventos ciclónicos que han tocado las costas cercanas a la ZMCTMA en un radio de 100 km. Analizando los eventos ciclónicos que han tocado la costas de los estados de Tamaulipas y Veracruz, se deduce una probabilidad anual de que impacte un evento ciclónico a la ZMCTMA de un 13.3%, pasando a no mas de 25 km de este[*].

En Tamaulipas, más de 56 huracanes han afectado nuestras costas desde 1875, de los cuales 27 se han ubicado a menos de 100 kilómetros de la zona metropolitana de Tampico-Madero-Altamira y norte de Veracruz. También, la costa sur de Tamaulipas, está expuesta y es vulnerable a los efectos de inundaciones por avenidas de los ríos Pánuco y Tamesí.

Algunos estudios (DOMÍNGUEZ, R., FUENTES, O. y GARCÍA, F.[†], 1999) definen una inundación como el proceso que se produce cuando el gasto de una avenida generada en una cuenca supera la capacidad del cauce por lo que el exceso de agua escurre fuera del mismo, hacia las partes más bajas. Precisamente, las inundaciones son fenómenos naturales que adquieren el carácter destructivo cuando las llanuras de inundación naturales de un río son ocupadas por poblaciones, como ocurre en Tampico, Madero y Altamira.

El Huracán Gilberto en septiembre de 1988, pasó a unos 350 Kms. al norte del Puerto de Altamira, sus efectos fueron muy significativos a tal grado, que el cordón litoral fue roto completamente, dejando aislado el acceso a la

[*] Base de datos del Eye of the Storm 3000 Ver. 1.0 Built 553
[†] DOMÍNGUEZ, R., FUENTES, O. y GARCÍA, F.: *"Inundaciones". Serie Fascículos.* Nº 3, CENAPRED, México, 1999.

escollera sur del puerto industrial de Altamira, y provocando que las zonas bajas (zona de marismas) fueran inundadas. Las escolleras del Puerto de Tampico fueron seriamente dañadas por la marejada que ocasionó el huracán frente a este puerto.

El Huracán Iván, que cruzó el Golfo de México en septiembre del 2004 y que tocó tierra a más de 1,000 kilómetros del Puerto de Tampico, generó una marejada lejana con sobre elevación del nivel del mar promedio de 30 centímetros en la Costa Sur de Tamaulipas, ocasionando un proceso erosivo sobre las playas de Miramar y Altamira, perdiendo 40 y 60 metros de playa, respectivamente.

Los huracanes Gladis, Hilda y Jannet, que azotaron la Costa Sur de Tamaulipas en el año 1955 con diferencia de una semana cada uno de ellos, son el fenómeno hidrometeorológico que ha causado la inundación más crítica que se tiene registrada en la zona. La llanura de inundación medida en la zona centro de Tampico, registró un valor de 5.8 metros sobre el nivel medio del mar; teniendo más de 30,000 damnificados en su época; en las condiciones actuales y de repetirse un evento semejante la cifra de damnificados puede superar los 150,000 personas y los daños materiales serían considerables.

4. METODOLOGÍA EMPLEADA EN EL PROYECTO SATEME

El proyecto SATEME, esta planteado en tres etapas. La primera de ellas enfocada a la determinación de los planos de inundación de la zona conurbada de Tampico, Madero y Altamira; cuyos resultados fueron obtenidos mediante simulación hidrodinámica. Los planos de inundación fueron determinados tomando como base un modelo de elevación topobatimétrico de la zona conurbada y representan 5 escenarios de inundación a 1, 2, 3, 4 y 5 metros, sobre el nivel medio del mar; correspondiendo a distintos casos que se puedan dar en la zona en función de un periodo de recurrencia de 1, 5, 10, 20, 50 y 100 años, respectivamente.

Actualmente, los planos de inundación forman parte ya del programa de atención a emergencias ante huracanes de las Direcciones de Protección Civil de Tampico, Madero y Altamira. Particularmente, la Dirección de Protección Civil de Tampico desarrolló un sistema denominado SIAT destinado a la

administración de una contingencia de huracán que se presente en la zona. Parte de este sistema, puede ser ya consultado vía Internet en la dirección*.

La segunda fase del proyecto, y que es objeto de este reporte, tiene que ver con desarrollar una herramienta de decisión para determinar la magnitud de un potencial huracán que impacte la zona y activar específicamente el escenario de inundación que corresponda, ya sea a 1, 2, 3, 4 o 5 metros.

Para lograr los objetivos de la segunda fase, se desarrolló un esquema mixto que combina un análisis probabilístico de 5 indicadores que caracterizan a un evento de huracán y sistemas de información en tiempo real sobre el seguimiento de huracanes disponibles en línea por Internet y que tiene un costo anual para tener acceso a dicha información. Particularmente, para este trabajo se adquirieron los derechos de uso anual de los paquetes: *Eyes of Store 3000* y *Tracking Eye. Net*. Ambos sistemas utilizan información disponible de la *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA) de los Estados Unidos de Norteamérica.

El esquema probabilístico que se implementó para determinar el Índice Local de Peligrosidad (I_p) ante un huracán tiene 5 componentes: Categoría del huracán (según la escala de Saffir Simpson); Velocidad de traslación del huracán, Presión atmosférica en el centro del huracán, distancia al punto de interés sobre la costa Tamaulipeca y nivel de saturación del sistema lagunario del Río Pánuco-Tamesí referido a su nivel de aguas máximas ordinarias (NAMO).

El esquema es montado en un sistema de consulta web programado utilizando diversos paquetes de computo como: *Frontpage, Flash mx 2004, actionscript, Google Earth*, entre otros. La pagina web fue desarrollada con componentes de uso intuitivo y amigable para dos tipos de usuario: público en general y administradores de emergencias que son en primer término los responsables de Protección Civil del estado y de los tres municipios costeros del sur de Tamaulipas: Tampico, Madero y Altamira.

El sistema desarrollado es nominado como: Sistema de Alerta Temprana contra Eventos Meteorológicos Extremos para la Costa Tamaulipeca SATEME,

* Esta información fue proporcionada por el Ing. Eduardo Zamorano Riestra, Sud-Director de Protección Civil del Municipio de Tampico. http://www.tampico.gob.mx/temporadaciclones2006/menu.asp

puede ser ya consultado en su fase experimental en: http://fians.uat.edu.mx/iii/sateme/index.htm.

5. RESULTADOS

La determinación del Índice Local de Peligrosidad (I_p) se hizo utilizando la siguiente expresión:

$$I_p = \prod_i^n I_{i,n} \qquad \text{(Ec. 1)}$$

Donde,

$$Ip = Indice_local_peligrosidad,$$
$$I_i = Variable_peligrosidad,$$
$$n = factor_de_ponderación = \sum_{i=1}^{5} n_i = 1.$$

Aquí, *i*=5, donde, en función de lo expresado en la Tabla no. 2, las variables indicadoras quedan definidas como:

$$I_1 = H;$$
$$I_2 = C;$$
$$I_3 = D;$$
$$I_4 = P;$$
$$I_5 = Sc.$$

De esta forma, los valores de ponderación para cada uno de estos elementos de peligrosidad son propuestos como se indica en la Tabla no. 2, y sustituidos en la Ec. 1, tenemos que:

$$I_p = \left(\frac{H}{H_{\max}}\right)^{0.4} \left(\frac{C}{C_{\max}}\right)^{0.1} \left(\frac{D}{D_{\max}}\right)^{0.15} \left(\frac{P}{P_{\max}}\right)^{0.15} \left(\frac{Sc}{Sc_{\max}}\right)^{0.2} \qquad \text{Ec. 2}$$

Aquí, los valores que pueden tomar los indicadores H, C, D, P y Sc (incluyendo sus valores máximos) son descritos en la Tabla no. 2.

Para los valores propuestos de ponderación "*n*" de cada uno de los indicadores, se obtiene un rango de valores de $[0.242 \leq I_p \leq 1]$, los cuales se interpretan como indica la siguiente tabla:

$I_p \leq 0.53$	Llanuras de inundación mínimas menores a 50 cm, y marejada de tormenta con sobre elevación del nivel medio del mar de 30 en promedio; posible daños por erosión en playas.
$0.53 < I_p \leq 0.72$	Escenario de inundación con una llanura a 1 metro sobre el nivel medio del mar.
$0.72 < I_p \leq 0.88$	Escenario de inundación con una llanura a 2 metros sobre el nivel medio del mar.
$0.88 < I_p \leq 0.92$	Escenario de inundación con una llanura a 3 metros sobre el nivel medio del mar.
$I_p > 0.92$	Escenario de inundación con una llanura superior a 4 metros sobre el nivel medio del mar.

Tabla no. 1. Criterio de interpretación para los valores potenciales del Índice Local de Peligrosidad ante huracanes para la costa de Tamaulipas I_p.

El SATEME, programa la captura de datos para valorar los indicadores de peligrosidad de un huracán (H, C, D, P y Sc), los modula con los valores máximos esperados de cado uno de ellos (definiéndolos así como adimensionales) y evalúa la Ec. 2, para finalmente con los criterios expuestos en la

Tabla no. 1, definir el escenario de inundación esperado para evento ciclónico evaluado.

VARIABLES		Valoración		Factor de Ponderación "*n*"
1	Categoría Huracán **H**	Categoría	Vientos Sostenidos (km/hr)	
			119-153	**0.40**
		2	154-177	
		3	178-209	
		4	210-250	
		5	Más de 251	40%
2	Velocidad de Traslación **C**	4	0 km/hr < 10 km/hr	
			10 km/hr 20 km/hr	**0.10**
		2	≥ 20 km/hr < 30 km/hr	10%
		1	≥ 30 km/hr	
3	Distancia al punto Potencial de impacto/afectación **D** [km]	4	< 100 km	
		3	≥ 100 km < 250 km	**0.15**
		2	≥ 250 km < 500 km	15%
		1	≥ 500 km	
4	Presión Barométrica		<870 mb	

Se determina por la velocidad de sus vientos de acuerdo a la escala Zaffir Simpson

Tendrá un rango hasta de 40 km/hr **[km/hr]**

Rango de 850 mb en adelante

VARIABLES		Valoración		Factor de Ponderación "*n*"
	al centro del huracán **P** [mb]	3	≥ 870 mb <910 mb	**0.15**
		2	≥ 910 mb < 950 mb	15%
		1	>,950 mb	
5	Saturación de cuenca baja del Río Pánuco y sistema lagunario del Río Tamesí **Sc [m]** Nivel de agua	3	> 20% del NAMO	**0.20**
		2	Entre los límites	
			<20% del NAMO	
				20%

El sistema toma como referencia el Nivel de Aguas Máximas Ordinarias considerado por la CNA en la zona: N.A.M.O.=1.2 m sobre el N.M.M

Tabla no. 2. Definición de elementos considerados para determinar el Indice Local de Peligrosidad ante huracanes para las costas de Tamaulipas.

6. DISCUSIONES Y CONCLUSIONES

El proyecto SATEME, en su fase dos, otorga ya elementos para que las autoridades de Protección Civil del estado y los municipios Costeros del Sur de Tamaulipas, puedan determinar cuál es el potencial escenario de riesgo por inundación ante la amenaza de un huracán para las ciudades de Tampico y Madero y parcialmente para Altamira*.

Con los elementos que aporta el SATEME -2da fase-, las autoridades de Protección Civil tendrán mejores elementos para administrar una contingencia por el impacto de un huracán en la zona de estudio. Permitirá trabajar en

* Las llanuras de inundación para el municipio de Altamira aun requieren ser validadas ya que en los esquemas de modelación hidrodinámica no se han podido representar adecuadamente las condiciones topo-hidrográficas que las controlan.

acciones preventivas más anticipadamente y podrá hacer más eficiente los trabajos de mitigación y actuación cuando se dé un evento ciclónico.

Es importante puntualizar que el proyecto SATEME, sólo es una herramienta de apoyo y no deberá tomarse como una indicación definitiva y única a considerar en el caso del impacto de un huracán en la zona conurbada de Tampico-Madero-Altamira. Hay muchos otros elementos que determinan cuál será la magnitud e impacto de un huracán en la zona que el SATEME no da, ni puede considerar aún; atendiendo a un criterio de precaución, se recomienda que los usuarios (responsables de Protección Civil) consideren otros elementos en el momento como son: inundaciones previas recientes, daños en obras hidráulicas, asentamientos humanos no registrados, disponibilidad de recursos humanos y materiales para atender una contingencia, entre otros.

La fase 3 del proyecto SATEME, que contempla la instalación de dos boyas oceanográficas en las aguas costeras del litoral Tamaulipeco, dará mayor certidumbre y capacidad de respuesta en tiempo real para determinar escenarios de riesgo en todo el litoral tamaulipeco. Con adecuaciones mínimas podrían ser extendidos sus alcances a dar cobertura y servicio a todo el litoral mexicano del Golfo de México. El sistema de boyas esta programado ligar al SATEME al sistema de monitoreo y alerta de la NOAA para sumar así mayor calidad y cantidad de información para sus predicciones.

Es importante destacar, que con este proyecto SATEME, Tamaulipas estará a la vanguardia de la prevención y atención de emergencias ante huracanes a nivel nacional.

7. AGRADECIMIENTOS

El grupo de trabajo del proyecto SATEME, quiere hacer patente su agradecimiento a la Secretaría General de Gobierno y la Direccion Estatal de Protección Civil del Estado de Tamaulipas por el apoyo de cómputo recibido para la realización de la primera fase del proyecto. Así mismo, reconocer la colaboración de los responsables de Protección Civil de los Municipios de Tampico, Madero y Altamira que han contribuido con información vital para el

proyecto. Al Ing. José María Leal Gutiérrez, Rector de la Universidad Autónoma Tamaulipas por su apoyo con equipo de computo y gastos operativos para el proyecto. Al M.I. Julio Cesar Barrientos Cisneros, Director de la Facultad de Ingeniería "Arturo Narro Siller" de la U.A.T., por su apoyo y confianza. A todo el personal del Instituto de Investigación en Ingeniería de la FIAN-UAT por su apoyo incondicional.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLAIKIE, PT., CANNON, D. y WISNER, B.: *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres.* La Red, ITDG, Bogotá, 1998.

BOCCO, G., SÁNCHEZ, R. y RIEMANN, H.: *"GIS affects flood planning efforts", GIS World 8,* nº 2, 1995, pp. 58-60.

CARDONA, O.: *"Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo". En* ASKREY (comp.): *Los desastres no son naturales*. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 2000.

CENAPRED. Huracanes, fascículo No.5, julio de 1994.

DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL: *Atlas Nacional de Riesgos.,* Secretaría de Gobernación, México, diciembre, 1991.

DOMÍNGUEZ, R., FUENTES, O. y GARCÍA, F.: *"Inundaciones". Serie Fascículos.* Nº 3, CENAPRED, México, 1999.

GIDDENS, A.: *Consecuencias de la mortalidad.* Alianza Editorial, Madrid, 1993.

LAVELL, A.: *"Degradación ambiental , riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación".*

FERNÁNDEZ, M. (comp.): *Ciudades en riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres en América Latina.* La Red, Lima, 1996, pp. 21-60.

MARTÍN RÍOS, D.: *"Planificació n urbana privada y desastres de inundación: las urbanizaciones cerradas polderizadas en el municipio de Tigre, Buenos Aires". Economía, Sociedad y Territorio,* enero-abril, vol. V, nº 17, 2005, pp. 63-83.

NATENZON, C.: *"Catástrofes naturales, riesgos e incertidumbre". Serie de Documentos e Informes de Investigación*, nº 197, FLACSO, Buenos Aires, 1995.

NATENZON, C., MARLENKO, N., GONZÁLEZ, S., RÍOS, D., MURGIDA, A., MECONI, G., CALVO, A.: *"Las dimensiones del riesgo en ámbitos urbanos. Catástrofes en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en* BERTONCELLO, R. y CARLOS, AFA (comp.): *Procesos territoriales en Argentina y Brasil.* Universidad de Buenos Aires-Universidad de Sao Paulo, Brasil, 2003, pp. 255-276.

NORMAN, NS, NELSON, EJ y ZUNDEL, AK.: *"Improved process for floodplain delineation from digital terrain models", Journal of Water Resources Planning and Management*, 129, nº 5, 2003, pp. 427-436.

OLSEN, JR., BELING, PA. y LAMBERT, JH.: *"Dynamic models for floodplain management", Journal of Water Resources Planning and Management"*, 126, nº 3, 2000, pp. 167-175.

SOLIS CAMACHO, J M.: *La ordenación de las zonas turísticas litorales.* Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2001.

TOSCANA, A.: *Paulina. La configuración de un desastre.* Tesis de maestría, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

TRUEBA LARA, JL. (comp.): *Paulina: el desastre natural y el huracán político.* Times, México, 1998.

GLOBALIZACIÓN: GÉNERO Y MIGRACIÓN EN PUEBLA.

Aurora Furlong

Los procesos de integración, más que integrar a las economías, acentúan sus diferencias y crean nuevos problemas y desequilibrios tal es el caso de la pobreza, el desempleo, el crecimiento de los noveles de pobreza, la migración, con el espejismo de mayor bienestar de la población o el anhelado equilibrio u homogenización de la producción, sin embargo como en el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en el que México se integró al norte para no quedar supuestamente a la saga, a pesar de la polarización y enormes asimetrías de nuestro país en relación con los otros países del norte.

En los once años de experiencia de integración, en el TLCAN, se enfrentan distintas problemáticas; mayores niveles de pobreza, migración, pauperización del trabajo, nuevas formas de explotación, reubicación de la producción, la formación de nueva oligarquía financiera que ha alcanzado niveles internacionales, privatización de las empresas geoestratégicas para el desarrollo y crecimiento del país, la voracidad competitiva de las transnacionales por apoderarse de nuevos espacios territoriales, los cuales llevan implícitos el interés del capital pareciera no tener límite.

Todo lo anterior transforma y trastoca la vida individual y colectiva, no existe el identificar en el otro los problemas que nos aquejan, lo que priva es el individualismo con diferentes matices.

Bajo los parámetros se han ido formando estas concepciones, se niegan parte de las características humanas, todo nos lleva a la paulatina construcción de un poder, así el poder hacer, toma relieve y se convierte en el poder sobre otros incluso en el ámbito privado y en las relaciones interpersonales. Tomar el

poder significa estar limitando a otros, mas no el poder hacer como forma de reconstituir la realidad y construir otra que sea mas incluyente.

Surgen los movimientos contestatarios de antipoder acaso como manifestaciones de la debilidad crónica del capitalismo ahora en una fase más acentuada de violencia hegemónica que detenta el poder en contra de la población.

Esta aparente calma ha estado revistiendo caos, desorden y desequilibrio, no asegura una sociedad digna, por el contrario, lleva implícito un cambio que está en la contradicción y en la esencia misma del proceso.

Así que todos los movimientos sociales, hoy llamados alter mundistas que lleven implícita la idea de la igualdad tienen sobre sí, el haber nacido de las capas mas débiles de la sociedad, movimientos contestatarios que en ocasiones no están articulados, pero que sin embargo son aun pequeños esbozos que dibujan una realidad desalentadora para el futuro de la humanidad, sin embargo al interior de estos movimientos, existe análisis y reflexión acerca del precio para la humanidad del fenómeno de la globalización.

El conocer los rasgos característicos de la integración en relación al proceso migratorio y relacionado con el género, toca puntos neurálgicos enmarcados por la aplicación de las medidas económicas aplicadas por organismos multilaterales así como la trayectoria y participación de sus gobiernos en la actualidad y la respuesta a esas medidas.

La dinámica social es cada vez más acentuada y el descontento popular surge a medida que se van acentuando los problemas sociales así como la ineficacia de un modelo que ha mostrado claros signos de agotamiento, y que más que dar respuestas congruentes a inequidades económicas políticas y sociales está exacerbando las contradicciones inherentes al sistema.

A partir de la aplicación de los acuerdos del “Consenso de Washington” se intenta buscar una fórmula para el desarrollo de los países de América Latina basándose en el llamado Crecimiento Económico Firme y Sustentable, aparejando a un discurso sobre la democracia; sin embargo nos encontramos con un régimen político (en su mayoría) que yace bajo la mirada de un país, que hace todo lo posible por volver más dependiente a esta región, con programas altamente restrictivos y voraces como el Plan Puebla Panamá y posteriormente el ALCA con una base poco creíble y sí con el diseño de

políticas altamente discriminatorias en contra de la población mas pobre como son los migrantes.

El movimiento social generado a raíz del descontento en diversas regiones y países, surge con los resultados obtenidos de los gobiernos que impulsan políticas de corte neoliberal, esta efervescencia surgida como una respuesta pueda incluso cambiar el rumbo de la historia en México y Latinoamérica.

El avance obtenido por los diferentes movimientos en algunos países es resultado de varias décadas de lucha en diferentes ámbitos y con los mas diversos tintes sin embargo tienen una característica común que es la de ensayar diversas formas colectivas de resistencia, a partir de experiencias acumuladas, enfrentamientos y elevados costos de sangre.

A varias décadas de resistencia de ensayo y error la búsqueda de un proyecto diferente en donde exista el corolario de una sociedad más equitativa sigue vigente.

Los movimientos contestatarios poco a poco van cobrando auge y hoy deberá surgir una respuesta que contenga una gran capacidad transformadora, para hace frente a la embestida de un proyecto que ha empezado a mostrar signos de agotamiento e incapacidad para resolver los graves problemas sociales (si es que alguna vez tuvieron ese fin) y rezagos económicos, en contra de lo que se sigue propagando.

Todo indica que los movimientos sociales sobre todo indígenas y campesinos, en los cuales las mujeres están jugando un papel protagónico en su mayoría, han estado emergiendo con la característica de gran similitud en la región latinoamericana y con la incorporación de diversas herramientas con distintos tipos político organizativo.

El capitalismo neoliberal ha entrado en una nueva fase de acumulación que algunos llaman globalización, y que muestran una tendencia creciente orientada a suprimir las fronteras al capital de la integración creciente de las economías nacionales a las decisiones de organismos internacionales, en donde se prioriza la especulación de capitales en el corto plazo.

El discurso que se sustenta en los procesos de integración aparece como novedoso, sustenta que esta etapa lleva implícito el interés por la

productividad y competencia en donde la aparente homogeneidad y construcción de las nuevas sociedades hacia el mundo desarrollado es el objetivo.

No obstante, el proceso no da cuenta de las condiciones en que se encuentra la mayor parte de la humanidad: cuatro mil millones de personas viven en la pobreza y sólo quinientos viven en niveles aceptables, contando además que América Latina es la región más desigual en términos de ingreso.

Por otra parte existen grandes desequilibrios al interior de los países, que van desde problemas étnicos, religiosos, ecológicos, racismo, entre otros, donde los más afectados, son sectores vulnerables como los niños, las mujeres, los jóvenes sobre los cuales pesan las mayores enfermedades, y sin posibilidades de construir un proyecto de vida diferente.

Sin embargo existen propuestas novedosas surgidas del propio movimiento popular, como la búsqueda de la identidad latinoamericana enmarcada en el sueño bolivariano, con un interés urgente por definir alternativas diferentes al modelo impuesto desde organismos multilaterales internacionales, así como de algunos gobiernos con apariencia de tintes democráticos.

La efervescencia de los movimientos sociales en Latinoamérica se puede extraer una riqueza de grandes dimensiones, no solo por el proceso histórico de explotación que los alienta sino por el proceso de lucha de dificultades y enfrentamientos, así como porque los movimientos sociales van cobrando relieve en el escenario internacional, e identificando la mayor parte de sus demandas con otros países.

Las reformas económicas aún no han tocado el fondo del problema han conducido a una mayor desigualdad y acentuación de polarización con una represión social con diversos tintes.

La política de libre mercado, inició en la década de los años setenta y originó una serie de reformas económicas que aseguraron, una breve recuperación seguida de crisis recurrentes, inmersas en un ciclo de ajustes, orientadas en detrimento de los niveles de vida de la población mas pobre en la región, al respecto existen sobrados ejemplos de ello.

En Puebla, las políticas neoliberales concentraron mayor riqueza en los estratos sociales más altos al apropiarse de recursos estatales, a través de las ventas que fueron realizadas a precios risibles patrimonio de la sociedad (corredor Atlixcáyotl, San Francisco), sobre todo se dio éste proceso en donde el Estado autoritario no ha cambiado (militares, policías, poder judicial, etc.) y ha limitado las libertades resultado además de las prácticas "democráticas", que se han caracterizado por ejemplo al, privatizar sin consulta popular, y/o gobernar por decreto, con un énfasis en la creciente intimidación militar o estatal, todo en pro de una cultura cívica y aparentemente democrática.

Se ha pasado de la democracia, al neoautoritarismo; de la transición, al libre mercado, de la prosperidad, a la regresión y a un capitalismo agresivo, que ha traído como consecuencia un profundo fracaso socioeconómico.

Todo indica que en el corto plazo parece no tener fin en términos del mismo proyecto y que tampoco para el proyecto neoliberal tenga muchos beneficios en el mediano o largo plazo, sobre todo si pensamos en una región que contemple en el futuro la inserción en un proyecto de mediano plazo como el ALCA que incluya no solo desarrollo de recursos naturales sino aspire a ser una región que pueda ser factible de competir en el mercado internacional y no ser simplemente la representación de una gran fuente de recursos naturales y/o energéticos.

A medida que se profundiza el ciclo de la economía neoliberal, se generalizan males crónicos, aumenta la represión en los regímenes políticos, con medidas de seguridad represivas, que limitan la defensa pública del salario y otras prestaciones por parte de las trabajadoras/es, de tal manera que se esta generando un gran movimiento social cuyas consecuencias aun no están claras, ni existen indicios de articulación pero sí de gran incertidumbre, con graves consecuencias en la vida publica y privada de las personas .

Las opciones políticas que llevaron campañas exitosas en tiempos de elecciones en contra de gobiernos liberales, se han quedado calladas una vez alcanzado el poder, han quedado desnudas al paso del tiempo.

A partir del impacto socioeconómico, se ha prestado mucha atención a los ajustes estructurales prometidos, solo como parte de una supuesta estrategia económica y no como resultado de una estrategia política de clase,

en donde los intereses son los del capital totalmente alejados de los intereses promulgados.

GÉNERO

El poder como eje de la privatización ha creado que las relaciones entre hombres y mujeres sea la posesión del dominio, el dar y quitar bienes, pero también prescindir de las mujeres utilizando para ello todo lo construido, sea político, social, económico o cultural, acompañando a esto las diversas formas de violencia para mantener el control, la enajenación, el enjuiciamiento y la obediencia de las mujeres. Donde la dependencia y el poder político económico son del dominio de los hombres.

En la sociedad es el hombre el que es representante de sus deseos inquietudes y necesidades, es el que se representa a si mismo, añadiéndose también la representación de las mujeres, incluso deciden sobre un cuerpo que no les pertenece. Se construye de esta forma un sobre poder de representación política patriarcal (para Marcela Lagarde sobre representación) en la vida pública como jefes, directores, líderes, representando no solamente a otros hombres sino a las mujeres hecho que socialmente aparece como incontrovertible.

La expropiación política como hecho ideológico e inherente a la naturaleza de las mujeres (sic) no se comparte con las mujeres desempoderadas e incapaces para auto referirse ya que son mantenidas como objeto de poder y dominio, no solo en las relaciones que se establecen sino en su cuerpo mismo, en este sentido existe una especie de acuerdo o pacto entre hombres siendo ellos los que dan sentido a la vida personal y social.

En los acuerdos que se establecen entre hombres como forma de dominación, aparecen las mujeres como objetos, resultado de esas alianzas (explicitas o veladas), son mas fáciles de controlar, vigilar, violentar, custodiar, enjuiciar y castigar* con el beneplácito de normas establecidas y diseñadas por ellos no solo en lo privado sino en lo público tal es el caso del trabajo.

* Foucault Michel., *Vigilar y castigar*. Fondo de Cultura Económica.

En las últimas décadas en México, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, se ha acrecentado entre 1991 y 2004; según el censo la PEA masculina creció de 8.4% a 64.5% y la femenina de 30.7% a 35.4%. Es claro que este crecimiento se manifiesta tanto en trabajos menos calificados, sino también en los calificados, especialmente en profesionistas y técnicos, en ésta última categoría su crecimiento pasó de 91.3% en 1991 a 91.4% en 2000 para la población femenina, mientras que la masculina en el mismo periodo y rubro pasó de 75% a 75.8%, esto demuestra una forma de resistencia de la mujer pese a la discriminación de que es objeto y demuestra un evidente esfuerzo de superación en el ámbito laboral, a pesar de que como regla casi general la mano de obra femenina representa al trabajo flexible, mal remunerado o realizado en condiciones de insalubridad.

Lo señalado anteriormente se ve acompañado con la mayor participación de la mujer en él ámbito educativo y tenemos que el analfabetismo femenino disminuyó en el periodo 1990-2000 en 3.7%, el cual casi se nivela con el analfabetismo masculino (Ver tabla 1 y gráfica 1).

Tabla 1

Tasa de analfabetismo, México			
Periodo	Mujeres	Hombres	Total
1990	15.0	9.6	12.4
1995	12.7	8.4	10.6
2000	11.3	7.4	9.5

Unidad: Por cien

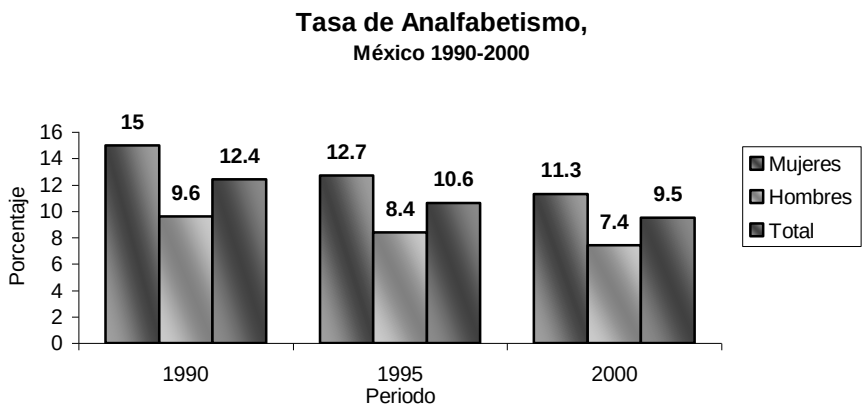
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

Conteo de Población y Vivienda, 1995

XI Censo General de Población y Vivienda, 1990

XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INEGI

En cuanto a los ingresos, los hombres reciben un 31.7% más respecto de las mujeres en el área de profesionales en el año 2000 y 36% en administradores y funcionarios mostrando en general que las mujeres sufren discriminación salarial en las diferentes actividades laborales, independientemente de su calificación o cualificación, sólo por razones de género, en los diferentes ámbitos, pero sobre todo en aquellas actividades en donde se requiere de su participación en actividades de decisión o participación política (Ver tabla 2 y gráficas 3 y 4).

Tabla 2

Promedio de ingreso mensual de la población ocupada por ocupación principal			
Profesionales			
Periodo	Mujeres	Hombres	Total
1995	2 272,59	3 459,45	3 131,29
1996	2 785.97	3 821.13	3 489.76
1997	3 379.74	4 861.02	4 356.39
1998	3 116.56	3 801.59	3 640.07
1999	4 477.21	7 264.08	6 270.08
2000	5 951,99	8 334.00	7 492,73
Funcionarios públicos y gerentes del sector privado			
Periodo	Mujeres	Hombres	Total

1995	3 641.14	7 271.84	6 526.58
1996	4 163.44	6 458.75	5 931.11
1997	4 821.57	7 602.45	7 018.22
1998	3 914.90	5 188.86	5 026.77
1999	5 669.19	9 664.39	8 720.27
2000	8 861.07	13 279.43	12 246.33

Unidad: Pesos por mes

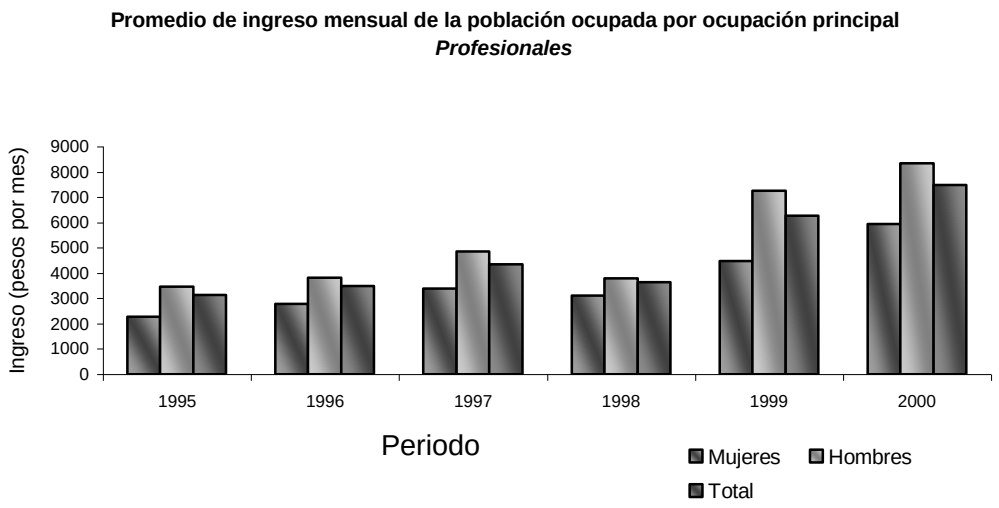
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

Estadísticas de Empleo con Enfoque de Género

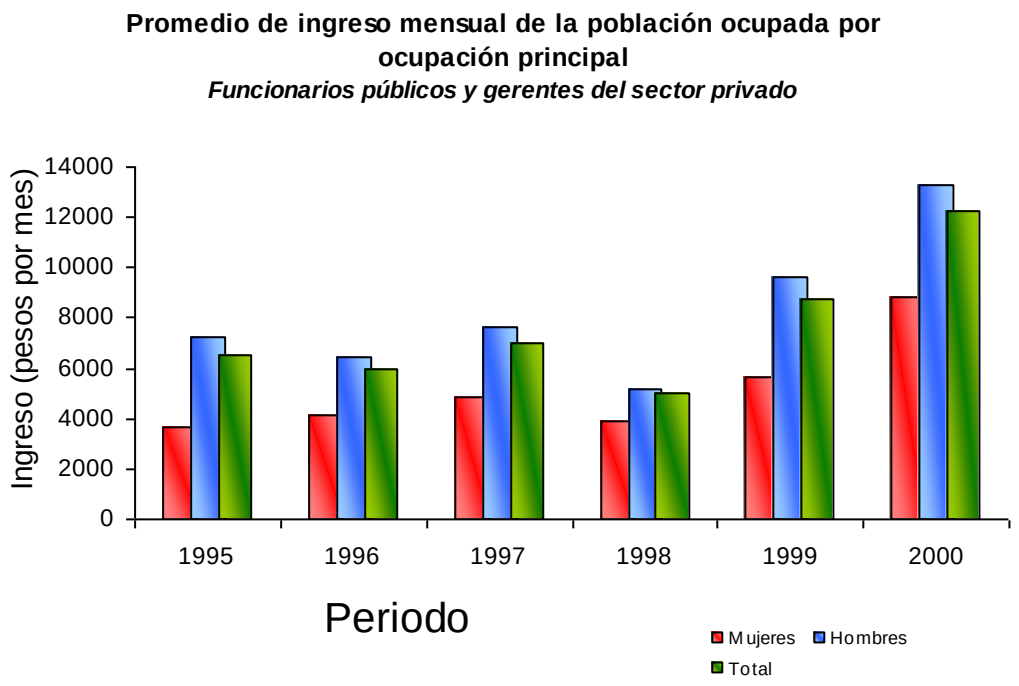
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Encuesta Nacional de Empleo, 1996-2000

Gráfica 3



Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INEGI

La globalización se ha ido acompañando de diversas formas de violencia sobre todo con las partes más vulnerables de la población, en este caso nos referimos a las mujeres.

Si observamos datos generales de cada 100 hogares el 64% las mujeres son golpeadas o mutiladas, la tasa de mortalidad materna* corresponde a 5.1% y en particular la tasa de mortalidad por cáncer cérvico uterino en México† es de 19.9%. La mortalidad por aborto espontáneo representa para 1993 el 0.32% (Véase Tabla 3 y gráfica 5 y 6)

Tabla 3

Defunciones maternas debidas a aborto inducido legalmente	Defunciones maternas debidas a aborto espontáneo %

* INEGI 1999, Por 10 000 nacidos vivos
† Ibid

(%)	
Periodo	Total
1985	0.06
1986	0.06
1987	0.19
1988	0.20
1989	0.13
1990	0.07
1991	0.00
1992	0.07
1993	0.00

Unidad: Por cien

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática Mortalidad. Estadísticas Sociodemográficas. Volumen III. CD, 1994

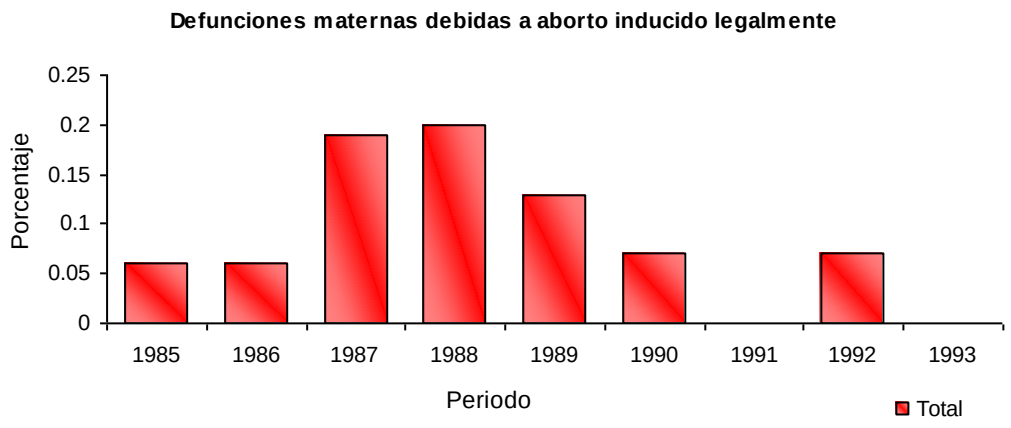
Periodo	Total
1985	0.35
1986	0.36
1987	0.26
1988	0.46
1989	0.46
1990	0.27
1991	0.50
1992	0.14
1993	0.32

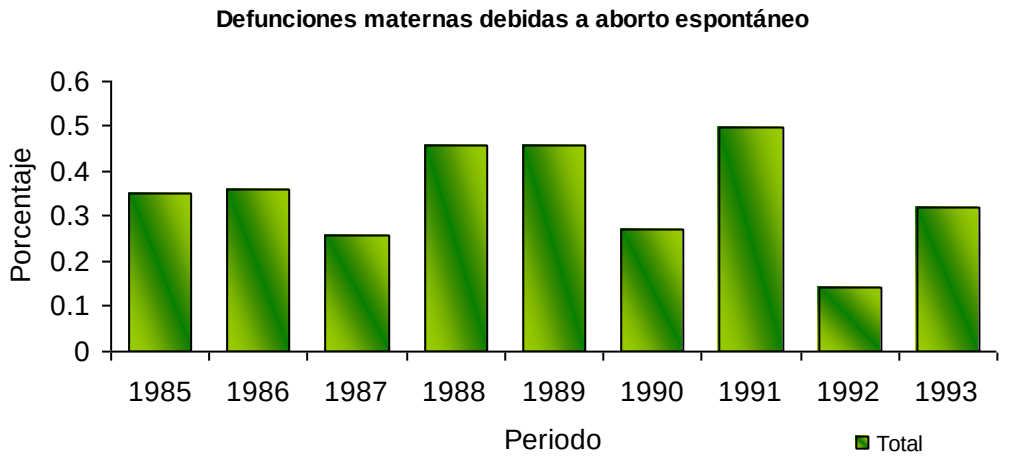
Unidad: Por cien

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática Mortalidad. Estadísticas Sociodemográficas. Volumen III. CD, 1994

Nota: CONAPO e INEGI no cuentan con datos posteriores.

Gráfica 5





Fuente: Elaboración propia en base a datos de INEGI

El total de alimentos que se producen en el país el 80% lo aportan las mujeres, la mujer en general es soporte secundario o trabajadora de segunda en la economía. Contradictoriamente las mujeres en México aunque siendo más del 50% de la población apenas se vislumbran en los diferentes ámbitos laborales. La sociedad a través de los diferentes medios de comunicación, utiliza el cuerpo femenino para el manejo publicitario pero con la óptica e intereses androcentricos, generalmente se presentan como objetos de competencia unas con otras a consecuencia de una cultura machista.*

Sobre la identidad y referencia de género, existen aspectos identitarios en términos de lo femenino que coadyuvan a que las mujeres se vean representadas como personas débiles, delicadas o enfermas, el referente son

* Furlong Aurora., *Género poder y desigualdad*., BUAP.

figuras masculinas y valores androcentricos a través de las cuales las mujeres habrán de identificarse por no existir el referente femenino, pero además para lograr un espacio en aquellos ámbitos y espacios típicos de hombres.
Por otro lado no existe la idea de acción colectiva que permita impulsar mejoras para las condiciones de trabajo y derechos laborales femeninos apareciendo en el mercado laboral más vulnerables, no solo por lo anterior sino por el desconocimiento de leyes que las protejan o el diseño de éstas a través de la organización colectiva.

Sujetas a la incertidumbre de si hay o no trabajo en las empresas y si el salario se incrementa o queda igual que el año anterior hacen posible los discursos asentados en valores tradicionales y conservadores, que postulan que con el neoliberalismo las mujeres participan mas activamente en el trabajo, efectivamente la necesidad de sobre vivencia familiar empuja a la mujeres a aceptar trabajos mal remunerados y generalmente en el sector servicios, como una prolongación de lo doméstico y culturalmente aceptado tal es el caso de la migración.

LA MIGRACIÓN EN PUEBLA

El fenómeno migratorio representa sin lugar a dudas una situación alarmante que aqueja a la sociedad mexicana y que en los últimos años se ha venido agudizando, dado que el tránsito migratorio se ha convertido en un proceso cada vez mas dinámico, debido a que asume ritmos y direcciones distintos entre nuestro país y los Estados Unidos, en ocasiones trastoca la vida de las comunidades expulsoras de migrantes.

La migración es el desplazamiento de una población o grupo, de un territorio a otro, es un fenómeno que se ha llevado a cabo constantemente a través de la historia sin embargo en México en las últimas décadas se ha convertido en parte cotidiana de las alternativas por las que opta la población de varias comunidades principalmente rurales.

Puebla actualmente es una de las ciudades en donde la migración y la pobreza han ido cobrando relevancia, la recepción de remesas representa un alivio para muchas familias mexicanas, es paradójico que siendo uno de los

estados con mayor índice de empleo, también lo sea de expulsión migratoria.

Nuestro estado cuenta con un índice elevado de desarrollo según el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), así como un mínimo desempleo, sin embargo la característica del empleo es la precariedad, debido a ello consideramos que la migración ha alcanzado niveles cada vez mas elevados.

A pesar de que es un hecho la feminización migratoria y que las mujeres participan mas activamente en este proceso, su contribución no se hace visible en el ámbito público, éste proceso no se acompaña con una mayor integración de lo femenino en los paradigmas culturales prevalecientes.

En lo que se refiere a la migración las mujeres principalmente se ocupan en servicios, existe el 43% de la fuerza laboral femenina, cuya demanda de trabajo es como: empleadas de mostrador, cajeras, meseras, recamareras, recepcionistas, secretarias, enfermeras, costureras, maestras, reposteras, cocineras, las hay que venden en la calle o en cualquier escuela, en lugares cubiertos o a la intemperie, las que lavan, planchan y asean casas, en general en estas tareas en las que no se requiere ningún tipo de documentos, ni capacitaciones, basta ser mujer.

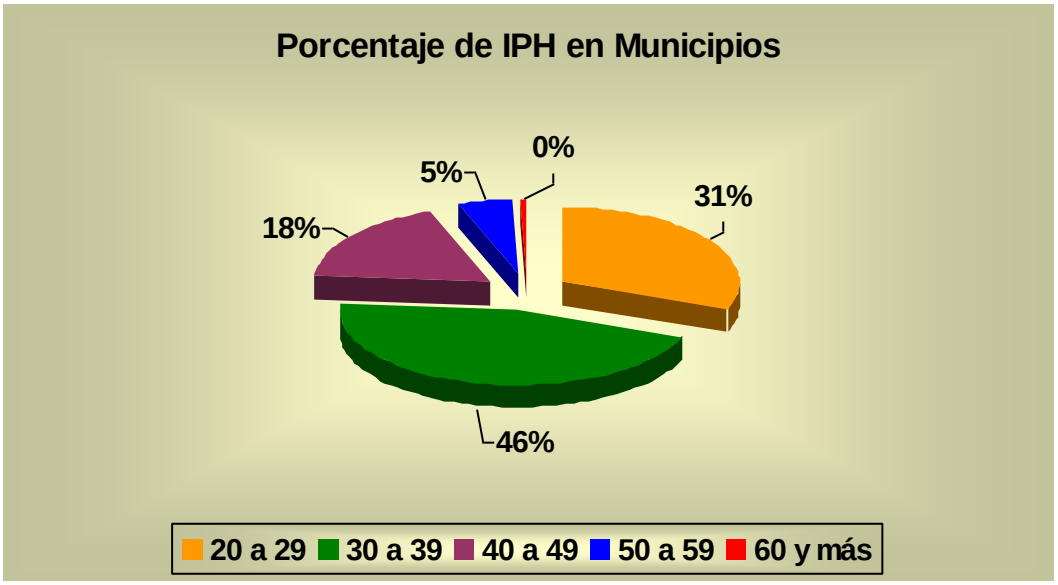
Uno de los resultados obtenidos en la investigación nos permite señalar que los ingresos extraordinarios (remesas) están sobredimensionados, por su impacto para el consumo de localidades de alta marginación. Otro de los problemas detectados tiene que ver con las brechas del empleo y crecimiento económico en las comunidades pobres, pues municipios como Hermenegildo Galeana y Eloxochitlán con niveles de extrema pobreza, en donde no cuenta con un estándar de vida decorosa, más bien esta presente la lucha por sobrevivir día con día.

Existen municipios con Índices de Pobreza Alto, de acuerdo al PNUD, los lugares en donde el índice de marginación es más elevado como Ixtepec, Hueytlalpan, Hermenegildo Galeana y los anteriormente citados, localizados en la Mixteca y la Sierra Negra, tenemos también a Tehuitzingo, Tepexi y Piaxtla que son de mayor expulsión migratoria.

De los 217 municipios que conforman el Estado, la muestra dio el siguiente resultado: 67 de ellos (el 31%) tienen un Índice Alto de Pobreza, 99 municipios (46%) con un Índice Medio-Alto, mientras que 39 Municipios o sea

el 18% tiene un Índice Medio, 11 municipios (el 5%) cuentan con un Índice Bajo y solo un municipio a Nivel Nacional muestra la existencia de Pobreza Extrema con uno de los Índices más Altos. (Véase Gráfica 7 y mapa 1.)

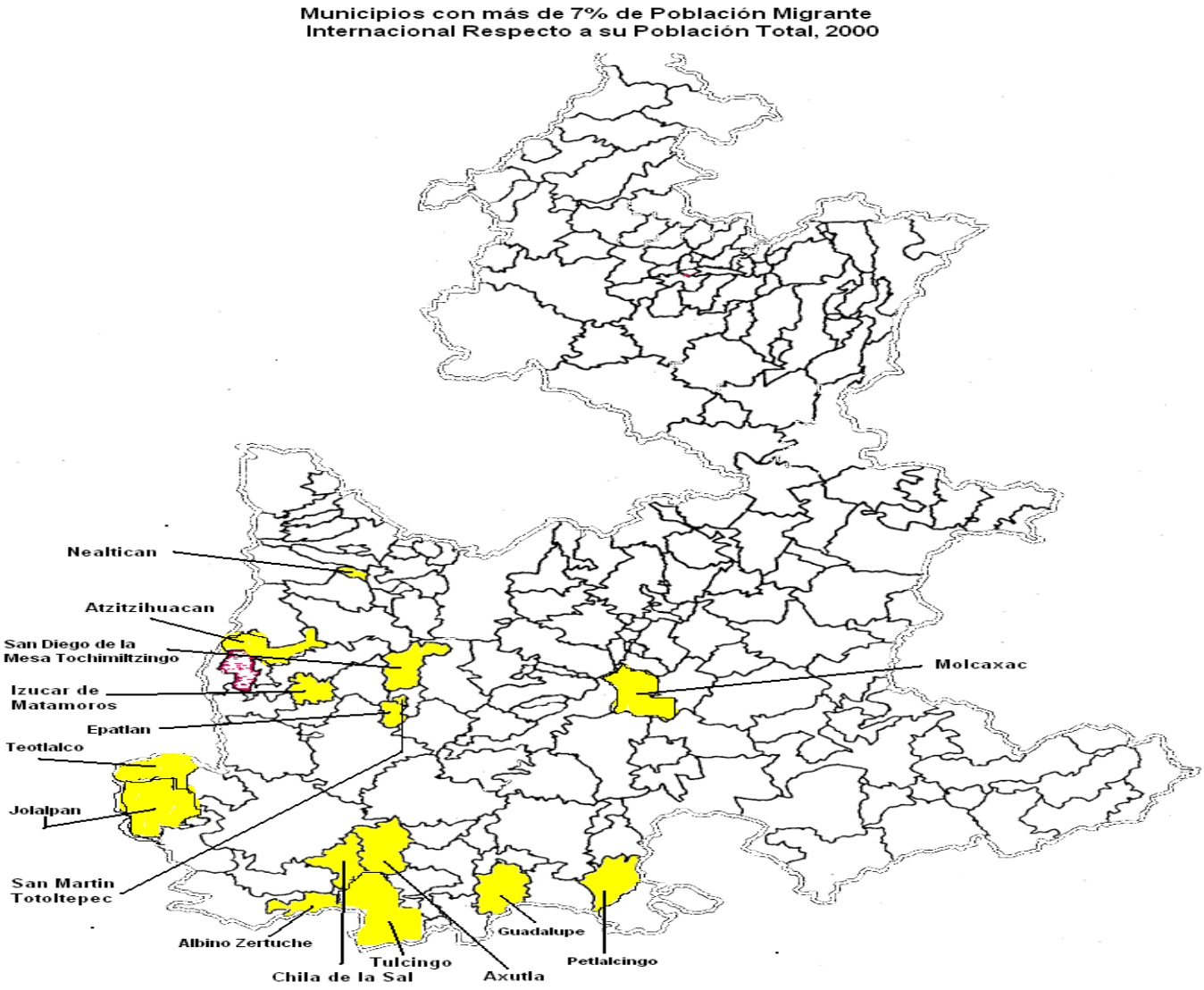
Gráfico 7



FUENTE: construcción propia en base a Estadísticas del Índice de Desarrollo Humano Municipal en México. Año 2000-2002.

Dentro de los avances de investigación de campo y la posibilidad de construcción de categorías en relación con el "Trabajo y Género" en varias comunidades rurales, las mujeres también han optado por construir un proyecto de vida fuera de sus localidades o comunidades de origen, trastocando la dinámica familiar, y asumiendo nuevos roles en la familia y en las labores del campo. Pudimos constatar en las comunidades citadas la existencia de negocios de comida rápida, feminización de labores agrícolas y jefas de familia, mujeres abandonadas y receptoras de remesas, que incluso están incursionando en la formación de negocios de comida rápida.

MAPA1



FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Tabulados Especiales de la base de datos de la muestra censal.

El fracaso en políticas públicas en los últimos años ha demostrado la preocupación de la población por atenuar el crecimiento de la pobreza en México que ha sido reconocida oficialmente.

LA POBREZA

AL respecto realizamos un análisis de las diferentes metodologías respecto a este tema, para enfocarnos a conocer cuales y cuantos municipios viven día con día la pobreza y pobreza extrema.

Iniciamos el análisis sobre la utilización de diversos índices (Índice de Desarrollo Humano (IDH), Índice de Desarrollo de Género (IDG), Índice de Pobreza Humana (IPH), manejados por PNUD. Posteriormente se confrontaron los datos en base a la medición de la pobreza de acuerdo a varias metodologías y estudios realizados por el Banco Mundial (BM); sin embargo no existe aun consenso sobre la magnitud de la pobreza en el mundo y un claro ejemplo lo podemos ver por los estudios realizados por éste organismo internacional. Este organismo considera que "El concepto de pobreza se equipara habitualmente a la falta de ingreso, porque se supone que es el ingreso el que determina el nivel de bienestar material". De tal manera que se ha adoptado generalmente como límite de pobreza un dólar diario.

Se considera pobre un 33 por ciento de la población del mundo en desarrollo, es decir 1.300 millones de personas. Esta percepción considera como a la pobreza en relación directa sólo con el ingreso, pero esto es tan solo parte de la problemática en México y en particular en Puebla.

Fue necesario incorporar, otras variables para la medición de la pobreza con una diferenciación de categorías como: pobreza alimentaria, de ingreso, vivienda entre otros factores, etc.[*]

Analizamos diversos métodos que más suelen utilizarse para América Latina como: La Línea de Pobreza (LP) y el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), sin embargo encontramos que arrojan resultados

[*] Foro Conexión Puebla: Hacia una política migratoria estatal., Furlong A., Guevara Isabel., *Análisis De las metodologías para medir la pobreza: una propuesta de medición para medir la pobreza en Puebla*.,Facultad de Derecho y Ciencias Sociales., BUAP 2005.

diferentes. Por último comparamos los criterios utilizados por instituciones como OCDE, BM, OMC, ONU.

Al analizar la pobreza, según el BM, la divide en dos grandes grupos, la primera abarca a las personas cuya situación se caracteriza por factores para los cuales no existe algún remedio, al respecto encontraríamos a las personas de la tercera edad, los incapacitados, huérfanos o niños en condición de la calle, así como mujeres que son abandonadas por sus compañeros sin contar con capacitación para el trabajo, entre otros.

La segunda se refiere a los pobres sin recursos, y que por la situación económica de la región no tienen la oportunidad de obtenerlos, consideramos que éstos criterios son poco fiables, dado que no da cuenta de la posibilidad de superar el problema de la pobreza que en la actualidad afectan a la mayoría de la población y que es detonante de otros, en este caso la migración.

Al confrontar nuestro análisis con la metodología de Amartya Sen encontramos algunos datos relevantes sobre sus resultados. No obstante, dada la natural dificultad de medir algunos elementos constituyentes de la **calidad de vida**, el estudio de la pobreza se restringió a los aspectos cuantificables –y generalmente materiales– de la misma, usualmente relacionados con los conceptos de **nivel de vida,** la **identificación** y la **agregación** del bienestar de esos individuos en una medida de pobreza.

Todas las metodologías concuerdan al decir que el crecimiento económico es un elemento clave para la reducción de la pobreza. Sin embargo coincidimos en parte con el BM al señalar que el potencial de crecimiento económico depende del Estado y de las instituciones sociales, efectivamente esto es cierto, sin embargo éstos organismos han demostrado su incapacidad para potenciar tanto el crecimiento económico a través del diseño de políticas públicas adecuadas como el problema de la reducción de la pobreza si es que alguna vez esos fueron sus objetivos.

Las intervenciones de la sociedad para mejorar su funcionamiento contribuyen tanto al crecimiento como a la equidad, ya que reducen las trabas burocráticas y sociales a la actividad económica, sin embargo dadas las condiciones en que se encuentra el país las propuestas debieran ser construidas desde la población afectada.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID**)**, en su papel por la lucha contra la pobreza, se dedica a prestar servicios de financiamiento y asesoría, para lo cual realiza actividades de información, investigación y divulgación. Sin embargo impone a los países criterios discrecionales con intereses definidos para el capital privado, empeorando la situación de la mayoría de países pobres, acrecentando su deuda externa y sometiéndolos de esta manera a caprichos e intereses externos.

Coincidimos ciertamente en que la pobreza, se define siempre de acuerdo con la conveniencia de la sociedad que la sufre, y están presentes los juicios de valor de las personas que intentan medirla (Amartya Sen), sin embargo la existencia de hechos ciertos se contraponen con asuntos de moral o búsqueda subjetiva.

Todo indica que la participación femenina en el ámbito laboral remunerado tiene una tendencia creciente, que no está considerada en los planes y programas del gobierno (que debiera estar presente como parte de la agenda) ya que no se cuentan con las suficientes guarderías y estancias infantiles para los hijos de las trabajadoras, debido a esto las mujeres incrementan las horas de trabajo y en la actualidad están participando como migrantes en la búsqueda no solo de la equidad sino de la reproducción de la vida y la familia.

Finalmente consideramos que muchas actividades y sobrecarga de trabajo son formas de resistencia, es ir participando más activamente en la dinámica económica y social y que las propias mujeres no solo reproducen a través de la tradición cultural y educativa, sino aún en la reproducción de las formas de poder y de sometimiento en lo cotidiano, lo político, económico y social, proceso que muchas veces es inconsciente y no reconocido por las propias mujeres.

Por otro lado el ejercicio de la violencia es un fenómeno inherente a la cultura del capitalismo, que se expresa a través de políticas económicas excluyentes, y la población más vulnerable esta representada por los niños, ancianos y mujeres los cuales buscan formas alternativas de sobrevivencia.

Una forma de violencia en el aspecto político es que a pesar de entrar al siglo XXI se ejerce la tortura como medio de mantenimiento del statu quo y que en el caso del Estado de Puebla, no es sancionado legalmente.

En la actualidad han aparecido nuevos escenarios en donde las mujeres son ya protagonistas o están incursionando en nuevos espacios siendo parte de movimientos incluso de resistencia, representando a las fibras mas vulnerables de la sociedad femenina mexicana en contra de los procesos y las políticas de integración excluyentes y violentas.

En México, ser marginada, ser pobre, negra, indígena y mujer es objeto y base para ser excluidas del proyecto Neoliberal impuesto desde hace casi tres décadas en el cual las mujeres solamente son vistas como un instrumento de acumulación de capital por medio de la pauperización del trabajo poco remunerado o por su inserción en el sector servicios, sin embargo ellas poco a poco han ido cobrando relevancia al ser visualizada su participación laboral y su aporte al desarrollo de la sociedad.

Los nuevos flujos internacionales migratorios están dibujando otra dimensión laboral, al incorporarse con mayor presencia el trabajo femenino en relación a los tradicionales migrantes del sector rural y marginal.

La pobreza ha traído consigo múltiples problemas, que en ocasiones rebasan las expectativas esperadas por las políticas públicas. La migración femenina está marcando diferencias, sin desconocer los efectos negativos del libre mercado profundizados con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre economías heterogéneas, y su impacto en los roles genéricos de la sociedad en su conjunto.

BIBLIOGRAFIA

BANCO DE MÉXICO, *Ingresos por Remesas Familiares.* Comunicado de Prensa, 3 de febrero de 2004.

CANALES I. ALEJANDRO, MONTIEL ARMAS ISRAEL, *"Remesas e Inversión productiva en comunidades de alta migración a EU. El caso del Teocaltiche",* en Migraciones Internacionales, Vol. 2, Num.3, enero-junio. 2004.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES, *"El impacto de las remesas familiares en México y su uso productivo*." Cámara de Diputados, México, p15.

CERDIO, MÁXIMO. "*La emigración de los trabajadores mexicanos, un problema sin fronteras*" Comercio Exterior, Vol. 54 Num., 10 México 2004, p. 927-932.

CUARTO INFORME DE GOBIERNO. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. MÉXICO 2004

LOZANO ASCENCIO, *Migración internacional, transición demográfica y Remesas en México*. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.

DONALD FERRY, BID, *Financial Times* 22 sep.,2005

DURAND, JORGE, *"Circuitos migratorios en el occidente de México"* en *Revue Europeenne des Migrations Internacionales,* Francia, 1986, Vol.2 No.2 p. 49

ESTADÍSTICAS DEL BANCO MUNDIAL. 2004

ESTADÍSTICAS DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL EN MÉXICO. 2004

NEW HISPANIC CENTER, *Remittance Senders and Receivers Tracking the Trasnational Channels,* Washington, D.C. November 24, 2003

SOTO, ORQUIDEA, "Alcanzan las remesas nivel record en 2004" El Universal 14 de Enero de 2005, p. 1

PAGINAS ELECTRONICAS

www. White house. Gob/news/2004.
International Organization for Migration (www

EXPERIENCIA DE VINCULACIÓN UNIVERSIDAD, COMUNIDAD Y EL MUNICIPIO DE SAN BUENA VENTURA NEALTICAN, PUEBLA, MÉXICO.

Pedro Macario García Caudillo*

Los objetivos planteados para dicha actividad fueron rrealizar un primer acercamiento que nos permitiera obtener algunos elementos relevantes pero poco conocidos o difundidos de la comunidad de *San Buena Ventura Nealtican*, con el propósito de presentar el resultado del mismo al gobierno municipal para la toma de decisiones.

Determinar algunos de los factores que deberían ser atendidos por la administración municipal en la búsqueda de un desarrollo social y equitativo, que ayuden a combatir la pobreza, la migración, el grado de marginación así como otros problemas que afecten a la entidad en estudio. Buscar el establecimiento de acuerdos para el desarrollo de un programa de servicio social comunitario, que permitiera a la facultad de economía establecer bases para la construcción de un modelo de vinculación en la búsqueda del desarrollo local. Ya que de acuerdo al informe sobre el desarrollo México 2004: "La dinámica local, en términos económicos, sociales e institucionales, explica en gran medida la desigualdad entre individuos y regiones del país". Por otro lado es importante señalar que si bien "Los municipios en, México constituyen un área de investigación de máximo interés", ya que éstos representan "el entorno más inmediato donde las personas disfrutan sus derechos, toma decisiones, se relacionan social y políticamente, allí también se encuentran sus seres queridos, su trabajo y su patrimonio", donde muchos de los que han emigrado interna y externamente anhelan regresar para recrear su pasado, proyectar su futuro y contribuir a su desarrollo; pero también es el espacio donde la administración publica lleva a cabo sus políticas.

Retomando lo anterior las tareas de las actividades desempeñadas se encaminaron tanto a la recopilación, sistematización, proceso y análisis de información en fuentes directas e indirectas como a la realización de visitas a

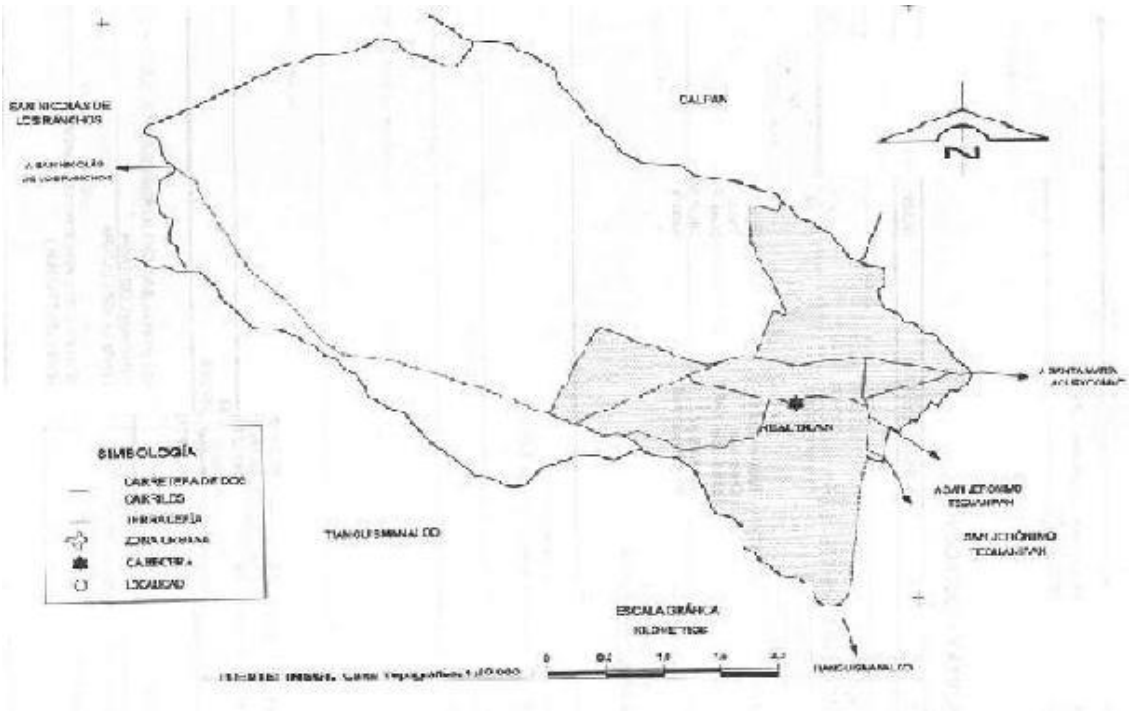
* Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Economía

la comunidad, y al desarrollo de entrevistas con las autoridades municipales, productores y a algunas otras personas de la comunidad, quienes llevaran la toma de fotografías y búsqueda de material de apoyo para elaborar el análisis de dicha comunidad.

De las actividades anteriores podemos señalar que el municipio de Nealtican, está a una altura de 2220 metros sobre el nivel del mar, tiene una extensión territorial de 62.52 kilómetros cuadrados que lo ubica en el lugar 157 en relación con los demás municipios del estado, se encuentra a una distancia de 22 Km. y un tiempo aproximado de 40 minutos de la Ciudad de Puebla, su clima es templado en primavera, semihumedo, caluroso en verano y frío en invierno, se localiza al poniente del centro del estado de Puebla y pertenece a la Región IV denominada Angelópolis, (VÉASE FIGURA 1).

Fuente: www.maps.google.com

Sus coordenadas geográficas son los paralelos 19º 00' 06" Y 19º 06' 36" de latitud norte y los meridianos 98º 24' 42" Y 98º 31' 36" de longitud occidental, colinda al Norte con el municipio *de San Andrés Calpan*, al Sur con el municipio de *San Juan Tianguismanalco*, al Sureste con el municipio *de San Jerónimo Tecuanipan* y al Oriente con el municipio de *Cholula*, y al poniente con el municipio de *San Nicolás de los Ranchos* , (VËASE FIGURA 2)

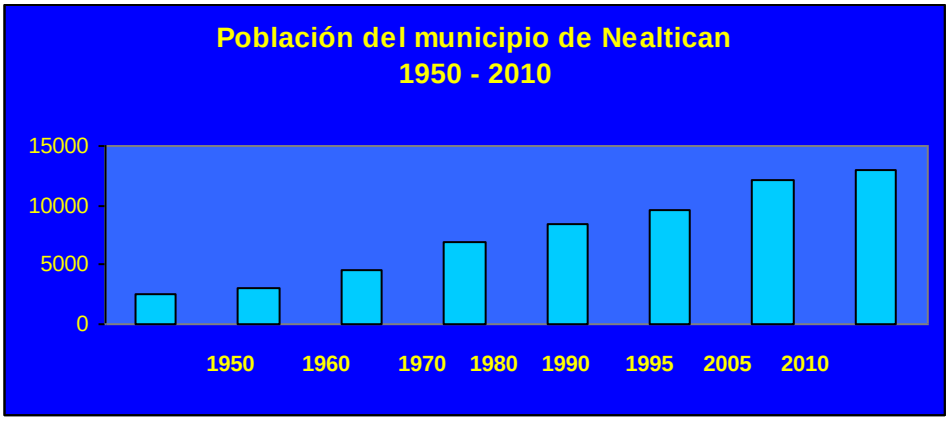


Su orografía está relacionada al respecto a la sierra nevada, que forma parte de la sierra nevada transversal, que recorre de norte a sur el occidente del valle de puebla, al oriente la topografía del municipio es ligeramente plana, con un pequeño ascenso de oriente a poniente y volviéndose más irregular a medida que avanza, la mayor parte de su territorio está cubierto de material balsámico denominado *malpais de nealtican*, generado por la última actividad volcánica del volcán *popocatepetl,* dicho municipio se ubica al accidente de la cuenca del *atoyac* una de las más mas importantes del estado, que nace en los límites de los de los estados de Puebla y México .

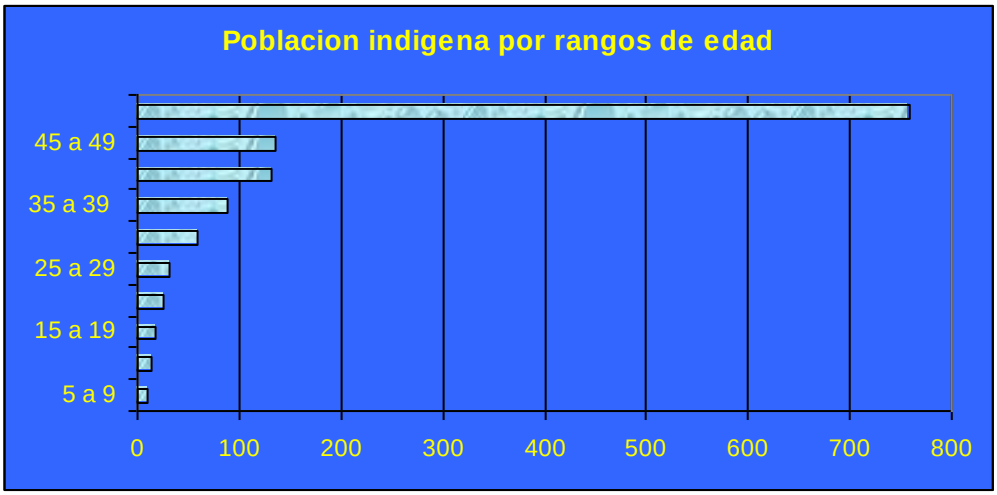
Dentro de los recursos naturales con los que cuenta se encuentra el cacahautillo , la piedra negra, el carbón. La mayor parte de su territorio se está cubierto de bosques de pino, encino, asociado a una vegetación secundaria de arbustos, y cuenta con tres tipos de suelo: *litosol* que se presenta sobre el mal país de nealtican y el predominante, *regosol* localizado en la parte oriental y septentrional, y *fluvisol*, predominando, el litosol ubicado en la parte sur del municipio.

En relación con las características sociodemográficas el municipio, para el año 2000 el municipio contó con una población de 10644 habitantes, equivalente al 0.21 de la población total del estado, con una densidad de población de 157 habitantes por Km². y una tasa de crecimiento anual del

2.08%, se estimaba que para el año 2005 la población del municipio fuera de 12100 habitantes (VÉASE GRAFICO 1),



Dentro de su estructura demográfica 5127 son 48.17 hombres, y el 51.83 son mujeres equivalente a 5517, del total de dicha población el 33.98 es rural y el 66.02% es urbana, el 16.36% equivalente a 1741 de personas son indígenas y su lengua predominante es el nahuatl. (VÉASE GRAFICO 2).



El 97.92 de la población de del municipio se ubica en la localidad de san buena Ventura Nealtican que representa la cabecera municipal, **(**VÉASE CUADRO 1). La mayor parte de su población es joven ya que el rango de 0-14 años representa el 44, tiene una tasa de natalidad del 37.4 % y de mortalidad del 4.8%, en relación a la marginación tiene un índice de -0.188, lo

Cuadro 1: Población por localidad para el año 2000

	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
Estado	5076686	100	2448801		2627885	
Municipio	10644	0.21	5127	0.21	5517	0.21
San Buena Ventura						
Nealtican	10423	97.92	5018	97.87	5405	97.97
Xaltepec	97	0.91	47	0.92	50	0.91
Tetimpa	66	0.62	31	0.6	35	0.63
Bugambilias	39	0.37	20	0.39	19	0.34
Puente de Acolco	11	0.1	6	0.12	5	0.09
resto de localidades	8	0.08	5	0.1	3	0.05

cual indica que su grado de marginación es medio, ubicándolo en el lugar número 167 del estado. Su población es mayoritariamente católica (VÉASE CUADRO 3), en relación al analfabetismo es del 12 % para la población mayor de 15 años.

Cuadro 2 Tipos de religión

Católicos	6802	63.96
Biblicos no evangelicos	1480	13.92
Mormones	1448	13.62
Otras	904	8.50
Total	10634	100.00

Cabe señalar que el municipio cuenta con una infraestructura educativa desde preescolar hasta bachiller, destacando dos escuelas del sistema preescolar indígena, asociado a lo anterior existe una clínica IMSSCPLAMAR y una casa de salud; un mercado municipal y dos tianguis para su abastecimiento; una cancha de básquetbol y un módulo de libre acceso, cuenta con correo, teléfono, telégrafo, acceso al servicio de *Internet*, recibe señal de rodio y televisión; una carretera secundaria que inicia que cruza el municipio de noroeste a este pasando por la cabecera municipal llegando al municipio de *San Andrés Cholula* para entroncar con la carretera Puebla

Atlixco, quedando comunicado con una carretera asfáltica, permitiendo una fácil movilidad tanto de productos como de personas)VÉASE FOTO)

La población del municipio se aloja en 1829 viviendas con un promedio de ocupantes del 6.48, las materiales utilizados principalmente en la construcción son: el cemento, la tanto metálica como de asbesto, losas de concreto, teja, tabique, block y la mayoría cuenta con drenaje, agua potable, energía eléctrica, pero también existe una población que enfrentan carencias de pavimentación, recolección n de basura entro otros (VÉASE CUADRO 3)

Características de la de la vivienda

Total de viviendas	1771	100.00
Con agua entubada	1631	92.09
Con drenaje	1267	71.54
Con energía electrica	1739	98.19
Con radio	1495	84.42
Con televisor	1443	81.48
Con licuadora	282	15.92
Con refrigerador	1206	68.10
Lavadora	363	20.50
Telefono	186	10.50
Calentador de agua	310	17.50
Auto o camioneta	543	30.66
Computadora	11	0.62

Dentro de las características socioeconómicas de la población encontramos que la población económicamente activa es de 2383 personas de las cuales 2383 son hombre, 771 son mujeres; de ésta el 47.5% en el sector primario, el 27% en el secundario, 24.5 en el terciario. La tenencia de la tierra es de pequeña propiedad, y el tipo de cultivo es básicamente de temporal en un 99%, y dentro de la actividad económica destaca la producción de maíz, fríjol;

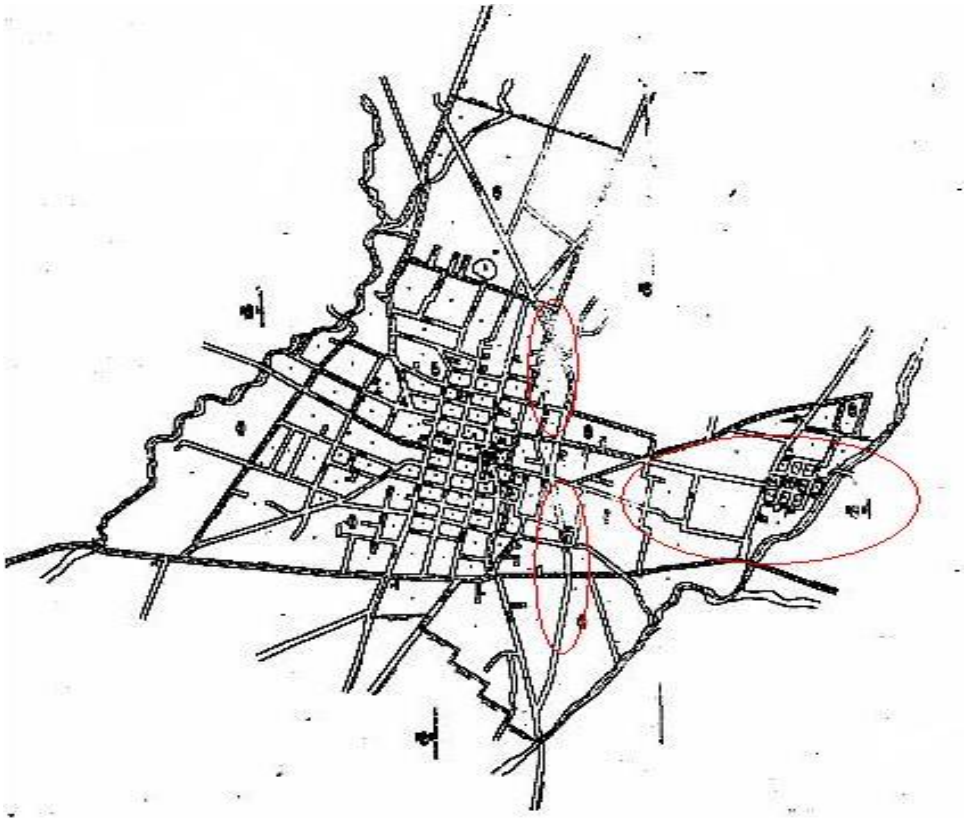
Su fruticultura variada, destacando el aguacate, tejocote, chabacano, durazno, mazana y el capulín; en la floricultura destaca la producción de gladiola, alhelí, nube; en la hortalizas, la calaba y las verduras. La actividad comercial se desarrolla mediante tiendas de abarrotes, frutas y legumbres, tortillerías, ferreterías, tlapalerías, y una importante industria de transformación a nivel municipal; asociado a la existencia de servicios de talleres mecánicos, vitalizadotas, taller de bicicletas.

El que municipio cuenta con 6 localidades, siendo la más sobresaliente por el tamaño de la población, la de *San Buena Ventura Nealticán,* donde se ubica la cabecera municipal, dicha zona estuvo habitada desde el año 400 a. c. por grupos de culturas como la: Tolteca, Olmeca, Teotihuacana, siendo obligados a abandonar la zona por la intensa actividad del Volcán Popocatepetl, el pueblo se funda en 1500 en la época prehispánica por grupos olmecas y Nahuas el 8 de abril de 1920 el adquiere la categoría de municipio, (VÉASE FOTO), en 1930 es constituido como municipio libre, el nombre de Nealtican,

y proviene del náhualt , pronombre personal, yo: altia, meterse en el agua y can, indica lugar, por lo que indica: lugar en donde yo me meto al agua o lugar de baños o donde se bañan", posteriormente con la llegada de la religión católica fue designado a san Buena Ventura como patrón de ese Pueblo y al cual fue dedicada la iglesia parroquial, que data del siglo XVI ver (VÉASE FOTO), de ahí el actual nombre actuadle la cabecera municipal, otro monumento que destaca es el reloj ubicado en el zócalo de dicha comunidad (VÉASE FOTO).

Es importante señalar que en un diagnóstico sobre las unidades productoras por estudiantes de maestría del colegio de posgraduados, así como en información recabada en reuniones con autoridades municipales ; productores de *block*, y visitas de campo, una característica central en la comunidad de *nealtican* es que el 16 % de personas se emplean en 100 unidades económicas productoras de *block* aproximadamente en agosto del 2003, esta industria inicia en los años 80s frente a la necesidad de diversificar los ingresos de las familias ante la disminución de los generados por la agricultura, dando la pauta para el surgimiento de un nuevo espíritu emprendedor, la industria esta localizada principalmente en las orilla de la

carretera al Paso de Cortes, la cabecera municipal y la colonia Guadalupe, (VÉASE MAPA)



esta industria implica una derrama de 300 empleos directos, bajo un esquema de trabajo flexible, con una alta rotación de personal, se desarrollo con base en una tecnología predominantemente manual, con un utilización de materia prima mayoritariamente local, con financiamiento del 78% entre ahorros propios y familiares, así como un 20 % proveniente de remesas, el 66 % de los productores genera 2 mil y 4 mil *blocks*, lo que podría caracterizar a la industria como de pequeña escala, se presenta la existencia de 3 tipos de empresas: la tradicional que genera un producto pesado, y elaborado con materia prima local, productores especializados que generan un producto más ligero, elaborado con materia prima procedente de fuera de la comunidad, y los productores con un producto diversificado en cuanto a tamaño, color y uso, elaborado con materia prima provente de fuera de la localidad. En materia de mercado este se divide en dos segmentos, uno que es local impulsado por la construcción de vivienda o remodelación de las mismas representando el 28 % del mercado de consumo, dando pauta a la generación de influjo monetario interno y el regional que absorbe el 44 % de la producción cuyo destino es el municipio de *Puebla, San Martín, Huejotzingo,*

Cholula, Atlixco; el canal de distribución preferido es el intermediarismo ya que el 76% de dichos productores utilizan dicho canal. Los problemas centrales que enfrenta la industria son: de calidad, bajos niveles de comercialización, baja productividad, falta de conocimientos sobre contabilidad y administración.

Lo anterior conforma algunos de los rasgos detectados mediante el acopio de algunos materiales, visitas de campo y entrevistas, si embargo que en realidad conoce los problemas de comunidad o municipios son sus propios habitantes de ahí que en el plan de desarrollo municipal que fue el resultado de un proceso amplio de participación ciudadana, en el cual expresaron su visión sobre los retos prioritario del municipio, entre los que se destacan:

1. La necesidad de una planeación acorde con la dinámica demográfica que induzca a un crecimiento ordenado de la población y de la actividad económica que impacte la generación de empleos

2. Contrarrestar la alta taza de emigración y un alto índice de analfabetismo

3. Incidir sobre la apatía para fortalecer la participación social**.**

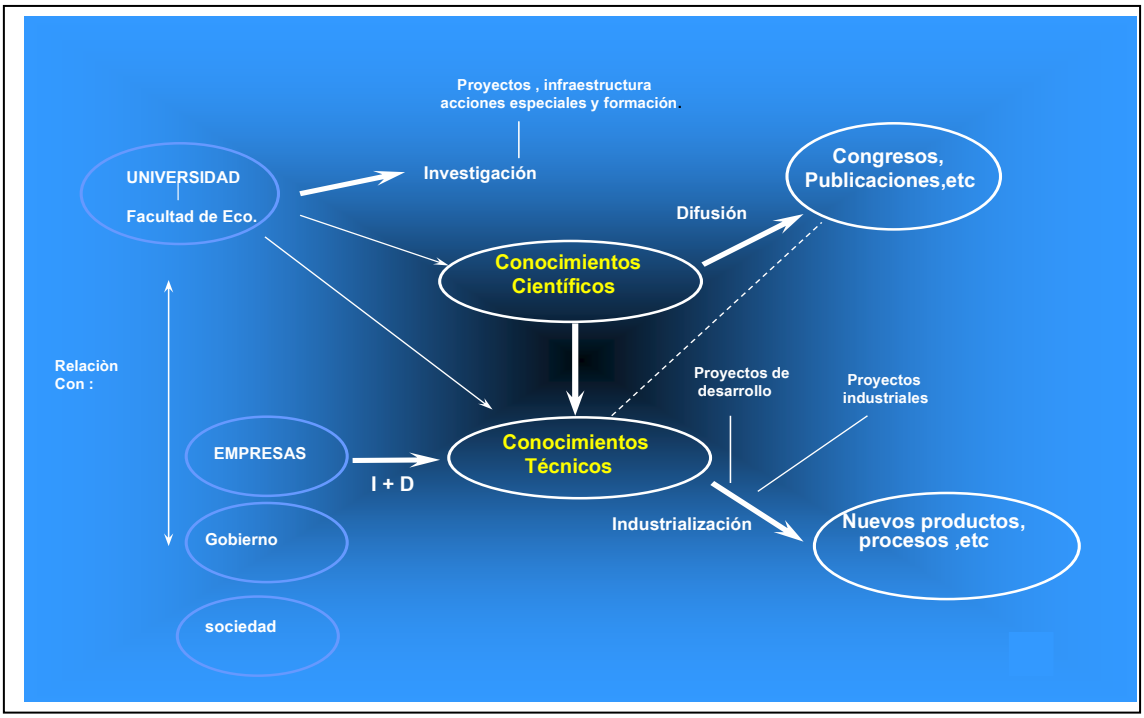
4 .Estar preparados frente al gran reto físico del entrono, ya que el municipio se encuentra en la zona de riesgo volcánico (VÉASE FOTO), sísmico y pluvial

5. Revertir el fuerte deterioro ecológico, generado por la tala inmoderada y la sobre explotación de los recursos no renovables (el agua y el *cacahuatillo*).

Frente a esta parte de la realidad ¿Qué podemos aportar los universitarios? Cuando operamos bajo un modelo educativo tradicional y con escasa vinculación hacia nuestro entorno, ¿por donde iniciar?, ¿con que recurso contamos para tal fin?, ¿Cuáles son las estrategias, las políticas, los instrumentos que nos pueden guiar?, estas son algunos de los aspectos que me fueron surgiendo al momento y durante el desarrollo de esta experiencia de participación comunitaria.

Frente a lo que podría señalar lo siguiente:

Es necesaria la construcción de un modelo de vinculación comunitaria(Véase figura), que permita el uso y optimización del recurso humano tanto de alumnos de maestros, que permita una participación continua que permita consolidar dicha



participación que fortalezca un esquema donde la universidad se vea favorecida y aprenda de las comunidades, y las comunidades también al interactuar.

Si bien las universidad había sido relegada de las estrategia de desarrollo, la realidad actual se lo esta exigiendo y es uno de los compromisos que debe cumplir.

En nuestro país pare ser que servicio social tiene un carácter constitucional, y se le han marginado desde el punto de vista para la contribución al desarrollo
y financiamiento.

Dentro de los resultados que podría señalar se encaminan en tres vertientes.

La primera es que después de conocer algunos de los aspectos relevante del municipio donde participamos un punto en el cual de se intento contribuir fue mediante la búsqueda de establecer un esquema de vinculación entre la secretaría de economía y de manera particular el departamento de promoción con la cual se estableció un convenio de colaboración, la facultad de economía, y la presidencia municipal para ofrecer capacitación al sector industrial del municipio. Cabe señalar que mediante el convenio se tuvo acceso a capacitación para la formación de instructores y permite llevar la capacitación que la secretaría ofrece a cualquier municipio del Estado de puebla, a la transferencia de 120 guías empresariales elaborados por especialistas, y se logro llevar a cabo el primer curso en el municipio donde las personas que participaron fueron un grupo de mujeres interesadas en el proceso de desarrollo de proyectos productivos.

En segunda instancia se participó en algunos foros como: El año 1993 el el seminario internacional denominado estrategias de articulación universidad empresa y análisis de la dinamización de la universidad empresa en la ciudad de Puebla. En el foro nacional de servicio social, participación ciudadana y jóvenes en la comunidad, en Mazatlán, Sinaloa, en el año 2004, en el fue posible compartir y conocer experiencias de servicio social comunitario a nivel nacional, también se participo en el primer foro nacional de emprendedores en Ixmiquilpan Hidalgo en el campus de la Universidad tecnológica en el año 2004 para conocer algunas experiencias en Valle del Mesquital donde la migración es considerable. Lo anterior conocer algunas experiencias de servicio social en nuestro país.

Finalmente en la tercera vertiente.- mediante esta experiencia de servicio social los alumnos tuvieron la oportunidad de:

1. Interactuar con el entorno externo

2.Creación, clasificación e identificación de una base de datos del municipio de Nealtican.

3.Análisis e interpretación de los datos obtenidos.

4.Visitas de campo al municipio para:

4.1. Reconocer el área de análisis.

4.2. Entrevistas con el presidente municipal.

4.3 Entrevistas con los principales representantes de la actividad económica de Nealtican

4.4.Toma de fotografías y búsqueda de material de apoyo para elaborar el análisis del programa.

Finalmente es importante señalar que el servicio social representa una actividad académica que determina el desarrollo de las funciones centrales de la universidad hacia la sociedad. "Enfatiza la dimensión humana del acto educativo y se sustenta en acciones y valores de justicia y equidad social, que promueven una educación formativa integral", permite consolidar la vinculación con los sectores sociales, públicos y productivos de la región y del país e influye en la formación profesional del estudiante al permitirle interactuar de manera directa con su posible campo laboral, sin embargo actualmente, el servicio social se ha establecido como una práctica que, en muchos casos, "no cumple con sus propósitos originales de retribución social y de aplicación del conocimiento. Se ha venido orientando administrativamente y se encuentra desligado de las funciones sustantivas", de ahí la importancia de buscar, desarrollar y establecer nuevas formas para el desarrollo de este.

BIBLIOGRAFÍA

DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBLACIÓN, *COESPO* – 2002

INFORME SOBRE EL DESARROLLO MÉXICO 2004

MARGINACIÓN DE LOS MUNICIPIOS, REGIONES Y LOCALIDADES DEL ESTADO DE PUEBLA *COESPO*, 2002

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE NEALTICAN 2002 – 2005

PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DEL ESTADO DE PUEBLA 2001

EL TURISMO COMO BASE PARA UN DESARROLLO LOCAL

Ernesto Luis Espinola Espinosa*

INTRODUCCION

Sin lugar a dudas en los últimos 15 años se ha generado un crecimiento acelerado de la actividad turística a lo largo y ancho del país, esta actividad dejo de ser exclusiva de algunas regiones para generalizarse de tal forma que ahora pareciera que los mas de 2,000 municipios con los que cuenta México quisieran erguirse como el destino turístico que el mundo estaba esperando.

Sin embargo no todos tienen la infraestructura, la capacidad y mucho menos los recursos naturales o características para poder adoptar una fisonomía basada en la actividad turística y aquellos que cuentan con algún activo capaz de generar una industria basada en esta actividad se han desarrollado de manera desordenada y con bajos índices de sustentabilidad.

Nadie puede negar que el turismo en muchos casos se ha convertido en una actividad altamente rentable y generadora de empleos incluso promotora del desarrollo local sin embargo la falta de planeación y de visión de largo plazo han producido en muchos casos desequilibrios ecológicos en dichas regiones algunos de ellos completamente irreversibles.

Desafortunadamente ignorar permanente el aspecto ambiental se ha convertido en una constante en aquellas zonas donde se quiere desarrollar alguna actividad relacionada con el turismo.

Quienes tienen a cargo determinadas responsabilidades en el ámbito gubernamental, político y empresarial, lógicamente suelen justificar la falta de conciencia ambiental ejecutiva, la ausencia de planificación, el pésimo manejo de los recursos naturales o incluso, la ignorancia o insensibilidad; bajo argumentos exclusivamente "económicos", como por ejemplo la creación inmediata de empleos, la reactivación de áreas deprimidas, estupendas inversiones o negocios, etc.

* Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Autónoma de Tamaulipas, (México)

Afortunadamente la población parece cada día más sensible, lamentablemente no por una cuestión milagrosa, sino por que además son cada vez más graves los problemas ambientales y el daño que, sobre la naturaleza estamos generando.

Esta conciencia ambiental ha venido creciendo como consecuencia de las pésimas experiencias que en muchos países del "primer mundo", han sufrido. dichas naciones han comprobado que uno de los peores errores ha sido divorciar la palabra "economía" de la palabra "ecología".

Es importante aclarar que no se esta en contra del desarrollo, ni del crecimiento, ni de la generación de empleos mucho menos del incremento de la calidad de vida de la población en alguna zona o región del planeta, simplemente se busca hacer conciencia de que se puede generar cualquier actividad económica inclusive la turística en un marco de equilibrio y mantenimiento del entorno ambiental.

Quienes saben de turismo, tienen en claro, que los destinos turísticos con mayor probabilidad de éxito, en un mundo cada vez más competitivo, son aquellos que demuestren mayor respeto ambiental, cultural y social. Elementos esenciales de cualquier producto turístico.

“EL TURISMO SUSTENTABLE COMO BASE PARA UN DESARROLLO LOCAL”

El concepto de desarrollo sustentable fue discutido en las reuniones preparatorias de la conferencia sobre el medio ambiente humano celebrada en Estocolmo en 1972, y descrito por algunos autores durante los años setenta, como R. Dasmann, J. Milton y P. Freeman en su libro "Ecological Principles for Economic Development.

Su difusión fue hasta después de la llamada Comisión Brundtland en 1987 en donde se determino dentro de la publicación "Nuestro futuro común" la definición mas conocida al respecto en donde se dice que *“El desarrollo sustentable es aquel que provee las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para solventar sus propias necesidades"* pero sobretodo después de la Cumbre de Río en 1992, el concepto se ha difundido ampliamente alcanzando amplias repercusiones

políticas y promoviéndose a niveles altos de decisión, aquí se marcaron 3 directrices fundamentales una Ecológica, una Económica y una Social.
Ecológica, en el sentido de que no deben ser degradado el entorno natural, Económica, porque como ya se ha comentado que del cuidado del entorno depende el futuro uso de los recursos y Social, en función de que los beneficios deben ser repartidos equitativamente entre la población y no solo en un grupo de privilegiados.

Según otros autores la sustentabilidad es el estado o calidad de la vida, en la cual las aspiraciones humanas son satisfechas manteniendo la integridad ecológica. Esta definición, lleva implícito el hecho de que nuestras acciones actuales deben permitir la interacción con el medio ambiente y que las aspiraciones humanas se mantengan por mucho tiempo (Mooney, F. 1993).

Diversos especialistas mencionan cuatro dimensiones del desarrollo sustentable: *socioeconómica*, *institucional y política*, *productivo-tecnológica*, y *ecológica*. Un grupo de autores, principalmente economistas, lo consideran equivalente a crecimiento sostenible y aunque sin crecimiento no puede haber desarrollo, este es una concepción reducionista. Un segundo grupo de instituciones y expertos comulgan con la definición surgida de la Comisión Brundtland al definir el concepto como la necesidad de satisfacer las necesidades actuales, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras, e introducen el compromiso intergeneracional muy debatido y algo difuso. Un último grupo plantea que el desarrollo sustentable necesita cambios fundamentales en el paradigma del desarrollo dominante y señala la importancia del aspecto distributivo, es decir, la equidad, además aceptan que lo que se debe buscar es fomentar el desarrollo del hombre en su espacio y no sólo del espacio (Dourojeanni, A. 1996; World Resources Institute; 1994, citados por Salinas, E. 1998).

Desgraciadamente el discurso es una cosa y los hechos demuestran otra, actualmente el concepto “sustentabilidad” se ha deformado y hasta cierto punto comercializado, prostituido de una forma grotesca, todo el mundo lo utiliza y no todos saben muy bien lo que quiere decir, en el discurso político se ha convertido en una especie de varita mágica con la cual desaparece cualquier problema que se pudiera presentar, ya todo tiene que ser sustentable, la política económica, el desarrollo, el crecimiento, etc.

El concepto de sustentabilidad no puede convertirse en una marca o en un emblema de calidad de algún producto, es algo mas profundo que merece un estudio serio y sobretodo un compromiso.

El concepto de desarrollo sustentable reconoce - de acuerdo a Van Hauwereimer (1998) las conexiones entre la política económica y la política del medio ambiente e insiste en integrar las dos dentro de un amplio contexto socioeconómico y ambiental. (Cruz Jiménez, Graciela 2005)

Con esta visión del autor, es posible afirmar que esta nueva modalidad del desarrollo, se encuentra encaminada hacia tres objetivos: Crecimiento Económico, Equidad y Sustentabilidad. (Cruz Jiménez, Graciela 2005)

En la actualidad existe una estrecha vinculación entre el desarrollo sustentable y las diferentes actividades económicas y el turismo no es la excepción de la regla la mayoría de los autores que han abordado el estudio del turismo coinciden en que hay dos grandes etapas de evolución de esta actividad, que tienen como punto de partida las primeras décadas del siglo actual y como parte aguas, la segunda guerra mundial, periodo en que el mundo tiene profundas transformaciones.

En nuestro país este auge del turismo lo ha incluso posicionado entre los primeros 10 lugares, la cual se ha fortalecido con la firma de los diferentes tratados internacionales y la incursión de México en diferentes organismos.

Para el año 2020, se estima que México será el octavo destino en el ámbito mundial con una llegada de turistas aproximado de 48.9 millones de personas, lo que representaría un 3.1 % de la cuota del mercado mundial (OMT, 1999).

Desafortunadamente la incursión de México en esta actividad no ha sido siempre en base a una buena planeación, parte del desarrollo que se ha dando en nuestro país en materia turística ha sido por caprichos de presidentes o por satisfacer un mercado en particular, específicamente el de nuestros vecinos del norte.

El significado de lo que turismo quiere decir no cuenta todavía con una definición exacta de lo que verdaderamente representa, un factor de intercambio social, cultural, productor de incrementos en los ingresos económicos; por lo mismo, tampoco ha adquirido la conciencia colectiva que necesita como para que se le otorgue la debida importancia, lo ven como algo

solo de un grupo, de los que viajan, pero esto va más allá de los participantes directos en el turismo, integra a grupos que aparentemente no están ligados a la actividad como por ejemplo los residentes del lugar que reciben al turista. (Balbuena, Mónica 2004)

Visto que la actividad turística no solo afecta al que viaja y que conjuga varios elementos, se puede decir que es un fenómeno complejo en el que se debe analizar cada una de las partes que participa en él. El concepto y la manera de comportarse frente a esto no está determinado y ni siquiera guiado hacia un mejor camino en el que se pueda conseguir un mayor provecho de ese desplazamiento de personas, como puede ser un intercambio cultural, modos de vida, conservación del medio ambiente, superiores ingresos económicos, etc. (Balbuena, Mónica 2004)

Como podemos observar el desarrollo de la actividad turística se encuentra estrechamente relacionada con el desarrollo sustentable lo que al mismo tiempo involucra de forma directa el desarrollo local.

Pero, ¿Cuál es el papel que debe jugar el gobierno municipal en el fomento al turismo?, ¿Que pasos debe seguir la planeacion de un municipio con vocación turística? turística, existen diferentes características con las cuales debe cumplir una localidad para generar algún tipo de turismo.

Considero conveniente puntualizar algunas de las principales diferencias entre un municipio con vocación turística y un municipio sin vocación turística.

Primero que nada debemos clarificar el concepto de municipio, para fines de este trabajo nos referiremos a el como aquella organización política cuya principal función es administrar los intereses particulares de una comunidad o sociedad la cual vive y convive en un área geográficamente identificada.

De tal forma que identificamos 2 elementos fundamentales que conforman al municipio, uno es la población y el segundo el territorio.

En función de estos dos elementos y del territorio ocupado Roberto Bullón señala dos diferentes tipos de municipios, El Municipio Urbano y El Departamento, condado o partido.

El Municipio Urbano es aquel que comprende el área edificada de un conglomerado citadino, mas una superficie adyacente reservada para su

ampliación o crecimiento. En algunos países, a la suma de ambas partes se le denomina ejido urbano.

Los departamentos, condados o partidos son las partes en que se dividen las provincias o estados que integran un país. Cada una de ellas contiene a su vez dos tipos de superficies: las rurales y las urbanas.

Lo anterior resulta fundamental ya que en la gran mayoría de las ocasiones depende mucho el tipo de municipio del que se hable para determinar en función de sus actividades y de los recursos naturales o cultúrales el tipo de turismo que se puede desarrollar.

Además de estas diferencias entre municipios Bullon define 14 singularidades que nos ayudan a distinguir un municipio turístico de un municipio tradicional las cuales son:

1. Tienen 2 tipos de población.
2. Actúan como las unidades productivas del sistema turístico.
3. Su importancia depende de la jerarquía de los atractivos turísticos y de su distancia a las plazas de mercado emisor.
4. Son productores de servicios.
5. Son economías de aglomeración y especialización
6. Reciben fondos exógenos
7. Son la sede principal de las Pymes turísticas.
8. Generan empleos estables.
9. La distribución de los ingresos es amplia y equilibrada.
10. Todos los servicios son complementarios.
11. El principio de armonía es clave para su funcionamiento
12. Son ciudades-empresa.
13. Actúan como productos finales.
14. Son Marcas

Ahora bien el municipio debe y juega un papel fundamental para el fomento del turismo como actividad económica en el ámbito local, las principales funciones a mi consideración que debe realizar un municipio las enmarco en 7 rubros básicos que son:

1. Valorización de los recursos turísticos.
2. Como rector de la actividad turística

3. En la dotación de Infraestructura.
4. En la Promoción.
5. En la profesionalización de los servidores públicos.
6. Ejecución de Programas.
7. Fomentar Nuevas inversiones.

En la medida que nuestras autoridades logren la implementación de estos sencillos pasos, podemos encaminarnos hacia la planificación de una actividad turística desde una perspectiva integral.

Ahora bien cuales son los principales pasos que debe integrar la planificación de la actividad turística, Bullon hace mención de los siguientes:

1. Determinación de la importancia de la actividad turística.
2. Inventario turístico
3. Estudios de Mercado
4. Imagen, Identidad y posicionamiento del centro turístico
5. Objetivos y metas de corto y mediano plazos.
6. Calculo de la Demanda.
7. Balance oferta-demanda y estrategia de desarrollo
8. Programas de productos y actividades.
9. Programa de obra física
10. Programa de promoción
11. Programa de capacitación
12. Programa de comercialización
13. Programa de concientización
14. Programa de participación
15. Programa de Investigación

Como podemos observar existe la posibilidad de que mediante una correcta planeación y participación de los diferentes actores que en ella participan la industria turística funja como base del desarrollo de una comunidad local sin afectar el entorno medio ambiental.

CONCLUSIONES

El incremento de la actividad turística que se genera en los diferentes destinos de nuestro país va en función de la capacidad que tengamos para integrar nuestros recursos naturales y culturales en una planeación ordenada en donde participen los diferentes actores de esta actividad, es decir, el gobierno local, los empresarios, la sociedad y la comunidad universitaria entre otros.

Claro esta que para lograr este nivel de integración entre los diferentes actores es fundamental establecer líneas de acción para reorientar la participación de cada uno de ellos y así impulsar el desarrollo de la comunidad local y que esto se vea reflejado en una mejor y mayor calidad de vida.

El turismo como actividad económica será permanentemente rentable siempre y cuando se cuente con una visión holistica en cuanto a su desarrollo y explotación y debe constituirse en una herramienta eficaz para la planificación de las actividades humanas, el mantenimiento de la identidad de las regiones o países, de la conservación de los recursos naturales y del establecimiento de políticas adecuadas de lo contrario se corre el riesgo de que deje de ser atractiva para el turista.

BIBLIOGRAFIA

BALBUENA PORTILLO, MONICA. (2004) “La conciencia turística, una formación educativa por alternancias, Universidad Autónoma Metropolitana.

BULLON, ROBERTO C. (2003) “Los Municipios Turísticos” Serie Trillas Turismo, Editorial Trillas, México D.F.

CRUZ JIMÉNEZ, GRACIELA. (2005) “Ecoturismo y Turismo Sustentable” Universidad Autónoma Metropolitana.

CUERVO, LUIS MAURICIO Y JOSEFINA GONZÁLEZ (1997), *Industria y Ciudades*, *en la Era de la Mundialización–Un Enfoque Socioespacial*, TM Editores, Colciencias, Cider, Bogotá, Cap. 1.

MOONEY, P.F. (1993). Structure and Connectivity as measures of sustainability

in Agroecosystems in J.S. Marczyk and D.B. Johnson (eds) Sustainable Landscape, Proceedings of the Third Symposium of CSLEM, Alberta, June 1992, Polyscience Publ. Inc., Marin Heights, Canada, pp. 13-25.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE TURISMO (1999) Turismo, panorama 2020. OMT. Madrid.

SALINAS CHAVEZ, EDUARDO (1998) "El Desarrollo Sustentable desde la ecología del paisaje" Facultad de Geografía, Universidad de La Habana, Cuba

GOBIERNOS LOCALES Y SUTRANSFORMACIÓN GERENCIAL: ELEMENTOS CONCEPTUALES Y BALANCE PRELIMINAR DE ALGUNOS CASOS COSTARRICENSES

Olman A. Villarreal Guzmán*

Introducción

En países que hace relativamente poco tiempo han recuperado el pleno ejercicio de la democracia, la colaboración y coordinación entre los distintos actores del proceso de gestión pública de los gobiernos locales suele presentar dificultades que luego se reflejan tanto en su nivel estratégico como en la ejecución o perspectiva operacional. Ello incide en el grado de cumplimiento de los objetivos definidos por el Gobierno Local y de los compromisos, necesidades y requerimientos de los ciudadanos, ciudadanas y habitantes del nuestros países y en especial de los espacios locales, municipales y comunales.

La presente ponencia, entendida como documento de trabajo, aunque todavía borrador en discusión, se propone ilustrar algunas de las principales aristas acerca de las transformaciones gerenciales necesarias y en curso, que se relacionan directamente con las posibilidades reales de los gobiernos locales de modernizar su gestión estratégica y operacional de cara al servicio público municipal que les corresponde brindar a sus respectivos ciudadanos, ciudadanas y comunidades, centrándose en:

1. Elementos conceptuales y prospectivos que permitan analizar y comprender algunos elementos “clave” de un enfoque de nueva gestión pública (NGP) aplicado a la dinámica de los municipios, así como los retos más sobresalientes para autoridades, funcionarios y académicos interesados en temas de gerencia pública y del enfoque de la nueva gestión pública, como desafíos centrales de las políticas públicas locales y su fundamental incidencia en la calidad de vida de los habitantes locales.

* Director, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), Profesor e Investigador, Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica.

2. Una visión descriptiva de algunos elementos relevantes de la experiencia de municipios costarricenses vinculados estratégicamente con la Universidad de Costa Rica (UCR) a partir de estudios, investigaciones aplicadas, trabajos finales de graduación, asesorías y acompañamientos técnicos de la Escuela de Administración Pública (EAP) y su Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP).

I. Aspectos Generales

Los modelos y experiencias de gestión en las administraciones públicas centralizadas y descentralizadas territorialmente (municipios) en los últimos años (finales del siglo XX e inicios del siglo XXI), han estado condicionados de una serie de factores internos y externos de diversa naturaleza, intensidad e impacto. No obstante, en los últimos años se ha podido constatar que en el plano internacional y especialmente latinoamericano se han ido configurando algunas orientaciones de "consenso", es decir compartidas parcial o totalmente por los actores institucionales y sociales de nuestros países, en materia de fortalecimiento, modernización y reforma de los aparatos institucionales estatales en general y específicamente de los gobiernos locales.

Es en este contexto en el que se inscriben los siguientes postulados para lo que algunos autores han denominado la "nueva gestión pública":

1 La Administración Pública en general y en especial las municipalidades deben orientarse por las necesidades, requerimientos y aspiraciones del ciudadano "cliente", de los habitantes y de las comunidades.

2 La imagen de los líderes comunales, autoridades y funcionarios públicos locales en particular debe inspirarse en la de un verdadero y efectivo "gerente público" con responsabilidades y competencias estratégicas.

En términos generales, y en el campo administrativo financiero, resulta evidente la existencia de un consenso en términos de que, "las finanzas públicas en general y la política y gestión presupuestaria en particular, son la columna vertebral de la acción de gobierno". Esta situación también es

aplicable a la gestión de los gobiernos locales, especialmente en términos de sus condiciones y capacidades instaladas para una gestión pública local de cara a la ciudadanía. Aquí la ejecución presupuestaria anual resulta de relevancia, ya que los órganos de control y fiscalización de nuestros países reiteradamente señalan debilidades fundamentales de las municipalidades en este campo.

Por ello resulta relevante considerar elementos "clave" ligados al ordenamiento y la gestión eficiente, al surgimiento de los sistemas integrados de administración financiera, y en particular al impulso de modelos y/o formas de gestión que impacten de forma singular y general en la estructura organizativa y gestión de las diversas instancias e institucionalidad pública local. Esto bajo el postulado de incidir en la calidad, cantidad y pertinencia de una gestión pública orientada hacia resultados.

Aquí se conjugan una serie de aspectos propios de los enfoques administrativos y de gestión presentes en las instituciones estatales, y que en los últimos años han tratado de incidir de forma significativa en las prácticas o experiencias organizacionales de gestión y/o prestación de servicios públicos locales y/o municipales, en sus diversas modalidades y matices.

Con estos elementos es interesante rescatar lo medular que se convierte la relación entre estrategia y objetivos estratégicos. Al respecto se precisa que la estrategia como plan y como patrón permite que las organizaciones desarrollen planes a futuro, incorporando patrones de su pasado, en este sentido la simbiosis de las estrategias con sus objetivos estratégicos en una organización determinada, permite la identificación de estrategias: intencionadas, realizadas, deliberadas, no logradas y emergentes. Esta es la materia prima que permite comprender y concretar la gestión en la práctica cotidiana de las organizaciones, tanto públicas estatales y municipales en particular.

Finalmente es importante señalar que uno de los puntos de partida para comprender y analizar la gestión pública municipal, consiste en identificar que los proyectos y programas en el sector público estatal y municipal constituyen parte vital del proceso político, el cual incluye:

1 Expectativas y aspiraciones de los ciudadanos y sus representantes.

2 Acuerdos políticos formales e informales que definen mandatos de actuación de los directivos y ejecutivos públicos.

En síntesis se puede afirmar que la gestión pública en general y en particular la gestión municipal se relaciona directamente con la estrategia y la operacionalización de programas, proyectos y acciones para el desarrollo local. Ésta se adapta e incide constantemente desde una perspectiva de realidad, es decir es una forma de ver y percibir el mundo, ya que la estrategia es por antonomasia, contingente. Por ello resulta clave destacar y citar que en materia de gestión pública local y organizacional "la misión, con sus principios y deseos, y el diagnóstico, con sus movimientos y acciones posibles; le proporcionan al estratega la base necesaria para comprender la direccionalidad positiva que habría que construir, con vistas a integrarse a la realidad mediante una forma y un sentido". Este es el desafío presente y futuro de la gestión pública de nuevo tipo para las organizaciones públicas estatales y municipales del siglo XXI.

***II. V*isión Estratégica para una gestión pública local de nuevo tipo**

Breve descripción de Costa Rica y su Estructura Municipal

Costa Rica y Centroamérica en cuanto a algunos de los indicadores de reforma estructural, hace honor a su nombre por la alta centralización de todos sus países. Costa Rica destina casi el 2.0% de los recursos públicos disponibles a gastos de los gobiernos locales, mientras que Argentina y Brasil destinan porcentajes superiores al 45%, según últimos datos aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Costa Rica es un Estado unitario centralizado, en donde existen niveles de organización municipal, provincial y regional, con algunos grados de autonomía. Aunque sus competencias son muy limitadas (residuales o delegadas), y sujetas a directrices o a múltiples controles del Gobierno Central, que en muchos casos tienen una sujeción de jure o de facto a la Contraloría General de la República. Las entidades territoriales no gozan de potestad legislativa, tributaria autónoma y tarifaria.

El país, como República democrática, tiene tres poderes distintos e interdependientes entre sí: el legislativo, ejecutivo y judicial. La Carta Magna le confiere independencia de poderes y un rango similar al Tribunal Supremo de Elecciones, sin darle la categoría de poder. Administrativamente está dividido en siete provincias (San José, Alajuela, Heredia, Cartago, Guanacaste, Puntarenas y Limón), subdivididas en cantones componentes por distritos.

De los 81 cantones existentes, el 46.9% son rurales, el 13,6% tienen caracterización mezclada entre lo rural y urbano y un 37.5% tiene una marcada concentración urbana.

La Constitución Política plantea que en cada cantón debe existir un gobierno municipal. Existen 81 municipalidades y 450 distritos. Las funciones legislativas le corresponden al Concejo Municipal y las ejecutivas al Alcalde Municipal. En el nivel de distrito existen los Concejos de Distrito.

Los regidores son electos por período de cuatro años, pudiendo ser reelectos. Cada distrito está representado en el Concejo Municipal por un síndico propietario y un suplente. Este próximo diciembre 2006, los alcaldes municipales, regidores, síndicos, como los miembros de Concejos de Distrito serán elegidos por segunda vez en elecciones locales directas y separadas de las elecciones nacionales.

Existen distintos niveles de integración del régimen municipal: en el ámbito distrital los Concejos de Distrito, en la escala cantonal la Municipalidad, en la jurisdicción provincial las federaciones de municipalidades y a nivel nacional la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

Elementos diagnósticos fundamentales

En esta perspectiva se considera que existen una serie de elementos diagnósticos importantes de reconocer como puntos de partida para el proceso de gestión pública de nuevo tipo, y visualizar a partir de aquí el perfil de la práctica de las organizaciones estatales, en especial de las municipalidades costarricenses, a saber:

De caracterización para los municipios:

1. El Régimen Municipal Costarricense adolece de una notoria debilidad con relación a su rol institucional, sus funciones, sus recursos y el

impacto o resultado que obtienen a través del ejercicio de sus funciones y atribuciones.

2. Los municipios tienen serias limitaciones para que actúen como agentes verdaderos de desarrollo ni son capaces de crear condiciones generales favorables a la actividad económica. Se reducen a asegurar ciertos servicios básicos (casi siempre técnica y socialmente deficientes y económicamente costosos).
3. Las administraciones locales son casi siempre gestores poco eficientes (económicamente) y eficaces (socialmente) de los servicios destinados al bienestar de la población y al funcionamiento de los conglomerados urbanos.
4. Cuentan con un bajo nivel de calificación de los cargos técnicos y políticos en general (la dedicación a la gestión local tiene poco prestigio) y la inexistencia de la carrera del funcionario local y de instituciones de formación municipal.
5. Poseen poca experiencia en la gestión de servicios públicos, ya que en el país los principales de éstos se encuentran en manos del gobierno central, lo cual ha impedido la creación de una cultura organizacional de servicio y eficiencia.
6. Presentan una escasa tecnificación de la organización y de la gestión de los servicios públicos, incorporando sólo formalmente, de manera más aparente que real, las modernas técnicas de programación, organización funcional, gestión de personal, mecanización de la información, control del gasto y análisis de costo- beneficio, entre otras;
7. Tradicionalmente los problemas se han visto agravados por la escasez de recursos, lo cual es una paradoja si se relaciona o analiza con el carácter y niveles de ejecución presupuestaria anual.
8. Existen limites claros en el desarrollo de las condiciones básicas necesarias para controlar el fenómeno urbano, ni dar respuestas satisfactorias mínimas a las demandas de la población.
9. En general la ausencia de conocimiento y experiencia señalada hace que los gobiernos locales no cuenteen con los mecanismos para adaptarse al proceso de democratización participativa, sino que copian

los modelos centralizadores y autoritarios que han prevalecido en el gobierno central durante décadas.

De identificación de tendencias generales en el funcionamiento del Estado:

10. Se observa un énfasis en impulsar una mayor apertura a la participación privada en el actuar gubernamental, por ejemplo en la promoción de la inversión de capitales privados en el campo de la infraestructura y en la orientación de los recursos públicos a otros ámbitos del quehacer nacional.
11. Actualmente se analiza la contratación del sector privado dentro de un nuevo enfoque de reevaluación del papel del Estado y de la misión de sus instituciones, diferenciando las responsabilidades del Estado y los medios utilizados para cumplirlas.
12. Se provoca una incidencia particular de estos procesos en una nueva cultura de gestión al desarrollar y fortalecer su capacidad de evaluación tanto a lo interno como hacia los procesos o quehaceres que contrata al exterior.

De carácter específico en relación con la gestión organizacional pública:

13. Las evidencias en relación con el aplanamiento de las estructuras organizativas en las instituciones públicas regionales son escasas, al no aparecer cambios significativos en las operaciones de acercamiento de la cadena de mando.
14. La orientación hacia resultados en las estructuras organizacionales aparece como un déficit en las evidencias identificadas, solamente se constata algunos cambios incidentales puntuales en materia de orientación de la gestión mediante proyectos.
15. Resulta también insuficiente los datos respecto de la transferencia de poder de decisiones a diversas unidades organizacionales, en este sentido solamente existen algunos casos donde se alude a modificaciones en la autonomía de las autoridades de los niveles descentralizados para el manejo de los recursos, es decir en la mejora de la eficiencia de los recursos traspasados.
16. En materia de contractualización, el sector salud de la región presenta mayores evidencias de implantación y arraigo. Esto significa la

aplicación de los modelos principal- agente, donde existe separación de las funciones de planificación, regulación, compra y provisión de los servicios de salud.

17. Finalmente se constata que la línea base de información disponible a nivel latinoamericana en materia de reforma de la administración pública estatal y local, presenta una tendencia a concentrar los esfuerzos en reestructuraciones y desarrollo institucional, así como de procesos de descentralización político administrativa y reestructuraciones de empresas y servicios públicos.

En términos conceptuales es importante distinguir algunos elementos que se consideran de base compartidas en la discusión latinoamericana, en torno a la nueva gestión pública y específicamente acerca de cómo organizar y operar el sector público central y descentralizado institucional y territorial, entendidas como premisas fundamentales a tomar en cuenta, a saber:

1 Los gerentes mejoran su desempeño cuando saben lo que se espera de ellos y cuando los resultados de su gestión son medidos en relación a tales expectativas, es decir la gestión se orienta hacia resultados fijados políticamente y técnicamente medibles.

2 Cuando los gerentes disponen de cierta discrecionalidad y flexibilidad necesarias en el uso de los recursos y responsabilidades respectivas, la gestión pública mejora, en tanto ambos elementos son controlados a través de la evaluación de resultados.

3 Los gerentes mejoran su desempeño cuando la autoridad operativa es delegada desde las agencias o instancias centrales de los ministerios, a las unidades y niveles operativos.

4 Cuando las decisiones y controles gubernamentales se focalizan en los productos y resultados, más que en los insumos y procedimientos, se genera una sustantiva mejora en el desempeño institucional.

5 Los gerentes mejoran su desempeño cuando éstos se hacen responsables directos por el uso de los recursos y los resultados que generan con ellos.

Perfil de la Nueva Gestión Pública Estatal y Local: elementos básicos

Algunos elementos centrales en el perfil de la Nueva Gestión Pública (NGP) se describen brevemente a continuación:

- Descentralizada. El número y complejidad de problemas que debe atender los gobiernos exige la utilización de estilos de gestión descentralizados, donde cada problema sea analizado y enfrentado en el nivel organizacional que corresponda.
- Participativa. Todos deben conocer y ser parte fundamental del proceso de decisión y acción, a fin de facilitar y articular la relación entre la organización pública y la comunidad. Concertada.
- Hacer compatibles los intereses de los distintos actores sociales, coordinar esfuerzos y optimizar recursos para el logro de los objetivos propuestos.
- Horizontal. La organización pública que dé soporte a este estilo gestión debe ser lo más plana posible, que permita identificar procesos de acción “clave” para su desarrollo y obtención de los resultados deseados.
- En equipo. Supone la conformación de equipos de trabajo interdisciplinarios, que trabajan por objetivos, resultados, bajo una misma visión y misión de desarrollo nacional, regional y local. Es decir, hacen sinergia y estructuran redes de trabajo internas y externas para el logro de productividad, resultados e impactos
- Eficaz, eficiente y efectiva. Rendición de cuentas hacia la comunidad y ciudadanos por los resultados alcanzados, resulta esencial en este proceso. Mediante informes periódicos, los cuales exigen un proceso de seguimiento, evaluación y control orientado a medir el logro de objetivos versus lo ejecutado, así como la racionalidad, pulcritud y transparencia en el uso de los recursos públicos. Es decir una gestión pública generadora y productora de impactos positivos en la comunidad.

- Estratégica. Interactuar y decidir inteligentemente, es decir identificación y evaluación constante de oportunidades y amenazas provenientes de escenarios nacionales, regionales y locales; así como fortalezas y debilidades en nivel interno organizacional municipal que permitan diseñar estrategias necesarias y oportunas para un desarrollo integral.

***III. Perspectiva* operacional para una gestiòn pública de nuevo tipo en las municipalidades: lecciones aprendidas, reflexiones compartidas y algunas alternativas**

Con el fin de ubicar los elementos clave de una perspectiva más aterrizada para la nueva gestión pública local y municipal en nuestros países, resulta relevante destacar algunas definiciones básicas útiles para un proceso de implantación y/o adopción de este modelo de gestión, las cuales a continuación se describen:

Sistema integrado, para la institucionalización, medición y seguimiento: es un conjunto de estrategias y acciones, que orientadas por un enfoque estratégico definido por el órgano rector, permite colocar y/o articular en la corriente de la administración activa, es decir los procesos rutinarios de planificación y gestión de las instituciones y organizaciones involucradas, un conjunto de acciones con sus respectivos indicadores e índices a fin de lograr un alineamiento entre estrategias, objetivos, acciones, recursos y resultados que evidencien un determinado desempeño institucional.

Modelo en "cascada" o de articulación estratégica, para la operacionalización de la institucionalización: éste se inscribe en el proceso de planeación estratégica, que se inicia en el nivel estratégico político del órgano rector, siguiendo posteriormente con las unidades o áreas de planificación institucional de las organizaciones e instituciones involucradas y hasta los mismos niveles superiores estratégicos y operacionales de cada una de ellas, de manera tal que desde la cúspide de la institución y sus niveles operacionales se articulen los esfuerzos y orientación de la labor institucional, a fin de lograr la realización y/o aporte al cumplimiento de los objetivos previsto o preestablecidos.

Cuadro de mando o matrices de control estratégico de la gestión o desempeño: son el conjunto de indicadores e índices que facilitan el monitoreo, seguimiento, y control estratégico y operacional, de los objetivos, logros y resultados alcanzados, según los niveles organizacionales y/o institucionales involucrados. Tanto desde el órgano rector y de las diversas instituciones participantes. Estos indicadores e índices se organizan en cuadros o matrices sencillas de fácil estructura y manejo, las cuales deben ser consensuadas y validadas por los actores institucionales involucrados.

Medición: es el proceso mediante el cual se recopilan, sistematizan, analizan, validan e incorporan datos e informaciones en el sistema de toma de decisiones, a fin de que cumplan con los objetivos y parámetros preestablecidos. La medición debe al menos contar con los siguientes atributos: *pertinencia,* que reflejen la magnitud del hecho; *precisión*, se refiere al grado en que la medida refleja fielmente la magnitud del hecho; *oportunidad*, se debe hacer justo a tiempo; *economía*, es la proporcionalidad entre costos incurridos, los beneficios y la relevancia de la decisión que soporta los datos obtenidos; *confiabilidad*, que sean de fuentes fidedignas. La precisión de la medición se logra con una buena medición operativa, con un instrumento de medición que refleje un nivel de apreciación adecuado, y con un aseguramiento de que el dato dado por el instrumento sea bien corregido.

Medición de la gestión: es el proceso mediante el cual se tiene control de las variables y los elementos que determinan, directa o indirectamente, el logro de los objetivos y acciones definidas; que implica además saber utilizar los resultados de la medición para redireccionar las acciones de la organización, institución y el sistema interinstitucional en su conjunto. Aquí el rol o papel del órgano rector resulta fundamental.

Indicador: es el conjunto de variables cuantitativas y/o cualitativas que se prevé medir y monitorear.

Indicador de gestión: es un conjunto de elementos de medición que al menos debe incorporar los siguientes aspectos: *denominación*, es decir expresa una característica que se quiere medir o controlar, la cual se puede expresar en cantidad, tasa, proporción, porcentaje u otro; *patrón de comparación*, se definen a partir de criterios de análisis y medida junto con los patrones contra los cuales se comparará la medición; *interpretación*, es

precisar cómo se leerá el resultado de lo que ha sido medido y su respectiva graficación; *periodicidad,* define le numero de evaluaciones que se realizarán dentro del periodo definido; *datos requeridos*, se refiere a la fuente de información a fin de determinar quién genera y procesa la información respectiva.

Índice: es la relación cuantitativa entre las metas planeadas, los objetivos, los estándares relacionados con los indicadores y los resultados logrados.

Estándar-meta: son los umbrales específicos que se esperan alcanzar, que operacionalizan los indicadores definidos y la validez de los índices. Éste define el punto de exigencia y es indispensable para que un sistema de índices de gestión tenga impacto sobre la o las organizaciones e instituciones involucradas.

Con base en estos aspectos se deben considerar algunas lecciones aprendidas de los procesos de modernización y fortalecimiento institucional desarrollados con diversas organizaciones municipales costarricenses, a saber:

1. Proceso previo de concertación entre los actores políticos y sociales de las organizaciones seleccionadas.
2. Necesidad de “ordenar la casa”, que privilegia el fortalecimiento institucional y el desarrollo de los recursos humanos institucionales
3. Voluntad y capacidad para la toma de decisiones estratégicas y operacionales en el municipio, por parte de las autoridades y funcionarios.
4. La propuesta organizativa y de gestión responde a las exigencias, entorno e intereses de las autoridades y funcionarios de la institución, por supuesto con una vinculación directa a las tareas sustantivas identificadas; las cuales deben estar ubicadas en una perspectiva de prestación de servicios públicos de calidad para el ciudadano y comunidades.
5. Las autoridades y funcionarios contraparte de la institución, se convierten en los principales abanderados y defensores del documento de propuesta organizativa y gestión, ante el resto de la organización. Esta situación le proporciona a este proceso una alta

legitimidad, viabilidad y sostenibilidad no solo al documento, sino principalmente a la fase siguiente que consiste en la ejecución o puesta en práctica de la nueva estructura organizativa.

6 En el proceso de sensibilización y capacitación se ejecutan dos bloques de actividades centrales, unas tienen relación directa con la sensibilización de los actores institucionales internos y externos acerca de los principales resultados consensuados con las autoridades; el otro bloque de actividades, esta relacionado con un proceso de capacitación orientado hacia el fortalecimiento y adecuación técnica, conceptual, de habilidades y destrezas, que le permitan a los funcionarios y empleados asumir los retos del cambio y las nuevas demandas que la estructura organizativa propuesta les exige.

7 Normalmente el proceso de ejecución, seguimiento y control, es lento y respeta de manera primordial la dinámica cotidiana de la institución, donde miembros de la comisión de modernización con la participación de las direcciones y jefaturas proceden al diseño y planeamiento de la ejecución tanto del modelo organizativo como del enfoque de gestión aprobado.

En síntesis se puede afirmar que la nueva gestión pública en los espacios locales y su incorporación a la administración activa y cultura institucional pública suponen el considerar al menos los siguientes postulados ligados a un concepto de gestión transversal y estratégica:

1 La gestión transversal implica concentrarse más que en los resultados, principalmente en las expectativas y en la utilización que se está haciendo del instrumento denominado transversalidad. Aquí el apoyo de instrumentos gerenciales de tipo administrativo y financiero resultan de especial importancia como por ejemplo: incorporación de la figura de la titularización para el financiamiento de la infraestructura local.

2 La transversalidad intenta ofrecer unas respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones enfoques, problemas públicos y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales.

3 La transversalidad es un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidad de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada.

4 Lo específico de la transversalidad es la introducción de líneas de trabajo no asignadas ni asignables verticalmente.

5 La realidad social: compleja, multidimensional y dispersa a la que se enfrentan cotidianamente las organizaciones públicas, les exige que sean capaces de percibir esa multidimensionalidad, y de adecuar al máximo sus posibilidades de adaptación a la situación.

6 Finalmente la transversalidad adquiere su especificidad cuando sus áreas de trabajo no incluyen la gestión operativa ni la producción; pero sí comprenden el análisis y la relación con el entorno, el diseño de los objetivos y la planificación estratégica y operativa, el seguimiento y la evaluación del resultado operativo y social, y la evaluación estratégica.

La nueva gestión pública en lo local es más que un concepto o enfoque de moda, es una poderosa herramienta teórico metodológica y de convencimiento estratégico que adecuadamente trabajada y aplicada a una realidad organizacional particular, puede convertirse en un verdadero motor de cambio y transformación institucional de nuestros viejos y clásicos Estados Nacionales, en unos nuevos y remozados Estados para el Desarrollo Humano e Integral de sus ciudadanos, ciudadanas y habitantes.

Estamos en el siglo XXI, pero ya en 1957 Rodrigo Facio, visionario rector de la Universidad de Costa Rica citaba a André Siegfred cuando evaluando la edad contemporánea consideraba: “la edad de la velocidad originada por la tecnología y de la velocidad anulada por la política, del impresionante desarrollo técnico y la aguda esclerosis administrativa”, este es el escenario sobre cual debe trabajar el enfoque de la nueva gestión pública, tan vigente hoy día como hace casi cincuenta años atrás.

BIBLIOGRAFÍA

ARAYA, JAÉN, NAVARRO Y RODRÍGUEZ, Diagnóstico preliminar del Régimen Municipal Costarricense, Informe Trabajo Comunal Universitario (TCU), Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica, 2000.

ARELLANO GAULT, Gestión estratégica para el sector público, México, 2004. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), Adquisiciones, licitaciones, contrataciones y concesiones públicas en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, San José, 2001.

BONILLA, CANTERO Y RIVERA, Opciones de financiamiento municipal: ¿La titularización como alternativa para el desarrollo de infraestructura local?, Tésis de Licenciatura en Administración Pública, EAP, Universidad de Costa Rica, 2006.

MEJÍA, Y CAPLAN, Documento de Cartagena, pasantía s regionales del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y la Agencia Alemana Internacional de Capacitación y Desarrollo (InWent), San José, 2006.

OLÍAS DE LIMA Y OTROS, La Nueva Gestión Pública, Madrid, 2001.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Informe final de resultados: Institucionalización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en Costa Rica, Proyecto 49925, San José, 2006.

PRATS I CATALÁ, JOAN, De la burocracia al management, del management a la gobernanza, INAP, España, 2005.

SERNA GÓMEZ, HUMBERTO, Índices de gestión, 3R editores, Bogotá, 2001.

SERRA, ALBERT, La gestión transversal, expectativas y resultados, En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 32, junio 2005.

SPINK, LONGO, ECHABARRÍA Y STARK, Nueva gestión pública y regulación en América Latina, CLAD, Venezuela, 2001.

VILLARREAL Y ALFARO, Gestión municipal e institucional de la Región Chorotega 1990-2000, tendencias y desafíos, Informe de consultoría para el Proyecto Estado de la Nación, CONARE, Costa Rica, 2000.

Anexo 1 Municipalidades de Costa Rica: Ingresos versus Gastos 2005

FLUJO DE CAJA MUNICIPAL 2005

Ingresos vs. gastos

MONTO EN MILLONES DE COLONES

CONCEPTO	MONTO
INGRESOS	
Ingresos tributarios	
Impuesto a la propiedad	15.174
Impuesto selectivo sobre servicios	5.177
Patentes	20.800
Otros impuestos	5.349
Ingresos no tributarios	
Venta de bienes	3.412
Venta de servicios	17.443
Renta factores productivos y financieros	3.923
Multas y remates	5.168
Otros	1.030
Transferencias corrientes	**2.258**
Ingresos de capital	
Venta de activos	365
Recuperación y anticipos	29
Préstamos	1.336
Transferencias de capital	10.886
Recursos vigencias anteriores	30.491
TOTAL	**122.841**
GASTOS	
Servicios personales	38.126
Servicios no personales	16.340
Materiales y suministros	13.616
Compra de maquinaria	3.631
Construcciones	6.354
Transferencias corrientes	9.078
Deudas	3.630
TOTAL	**90.775**

FUENTE: **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Fuente: Estudio de la Contraloría General de la República (CGR) de Costa Rica, 2005; tomado de La Nación, 16 de octubre de 2006, Sección Nacionales. Nota: 1 US$ = 525 colones, (16-10-06).

PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ENPROYECTOS DE CO- INVERSIÓN RURAL, PERÍODO 1999 Y 2003 EN EL EJIDO CONGREGACIÓN CABALLEROS MUNICIPIO DE VICTORIA, TAMAULIPAS, MÉXICO.

Luz Ma. Guillén Lara*
Silvia Hortencia Lara Escárpita†
María Cecilia Montemayor Marín‡
Pedro Carlos Estrada Bellmann§

Los recursos para apoyo de proyectos productivos en México se han ido reduciendo, diversificando y haciendo cada vez más específicos por parte de las dependencias y programas gubernamentales de los tres niveles.

El Municipio de Victoria , ubicado entre los 23º44'06" latitud norte y los 99º07'51" longitud oeste; con altitud media de 321 metros sobre el nivel del mar, se localiza en la región centro del Estado de Tamaulipas, México, sobre la cuenca hidrológica del río Purificación entre las estribaciones de la Sierra Madre Oriental. Colinda al Norte con los Municipios de Güémez; al Sur con el de Llera, al Este se encuentra Casas y al Oeste el de Jaumave. Su extensión de 1538.25 kilómetros cuadrados, representa el 2.04 por ciento del territorio de la entidad. Siendo la capital del estado su economía esta centrada en la prestación de servicios gubernamentales. Según el censo de INEGI, 2000 (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) cuenta con una población de 263,063 habitantes distribuidas en 187 localidades entre ellas, 43 ejidos y más de 50 rancherías. Concentrando el 95% de su población en el área urbana o cabecera municipal. Para atender las necesidades de las comunidades rurales del municipio en las áreas: productiva, infraestructura y de organización social, se establece en el año 2002, la Dirección de Desarrollo Rural. Entidad que sirve de ventanilla única en el área productiva para apoyar sin costo alguno, a grupos campesinos en la elaboración y trámite de proyectos productivos.

* Promotor Educativo. Brigada de educación para el Desarrollo Rural No. 82 DGETA-SEP

‡ ‡ Profesor Investigador y Directora del Centro de Investigación Social de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. México

§ Profesor Investigador de la Unidad Académica Multidisciplinaria Agronomía y Ciencias de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. México

El municipio a través de la Dirección de Desarrollo Rural da acceso a programas federales específicos como el Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente (Cuadro 1).

Cuadro 1. Proyectos productivos y Financiamiento gestionado por la Dirección de Desarrollo Rural del Municipio de Victoria, Tamaulipas.

AÑO	Programa	N° Proyectos Aprobados	N° Benef.	Benef.	Programa	Total	Conceptos Apoyados
2002	PIASRE*	44	326	1'398,857.14	3'264,000.00	4'662,857.14	Corrales de manejo Equipo de bombeo Equipo forrajero
2003	PIASRE	39	247	821,046.93	1'915,776.16	2'736,823.09	Cercos perimetrales Norias.
		83	**573**	**2'219,904.07**	**5'179,776.16**	**7'399,680.23**	

Fuente: Dirección de Desarrollo Rural, municipio de Victoria, 2004.

*Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente

Ha tenido un impacto favorable en el desarrollo de los productores agrícolas y ganaderos del municipio, con apoyo de la implementación de 17 Cajas Solidaria locales y 1 matriz (Cuadro 2), para fomentar y estimular la cultura del ahorro y la obtención de créditos.

Cuadro 2. Tipos de Crédito en las cajas solidarias rurales del municipio de Victoria, Tamaulipas, México.

CREDITO	DESCRIPCIÓN.
Automático	Préstamo por la cantidad equivalente al 90% de su ahorro.
Solidario	Tipo de crédito asociativo.
Proyecto Productivo	Hasta $ 20,000.00 Se autoriza si el comité de caja de ahorro local avala la integridad de los solicitantes.

Fuente: Dirección de Desarrollo Rural, municipio de Victoria, 2004.

Apoyos a infraestructura y servicios públicos.

La Dirección de Desarrollo Rural del municipio a instalado en cada comunidad un Comité de Bienestar Social conformado por siete consejeros y un presidente, quienes atienden requerimientos específicos como: alumbrado y transporte público, seguridad, limpieza, asistencia social y recreación.

La Dirección de Desarrollo Rural, enfrenta dificultades para acceder a recursos económicos en infraestructura, ya que el Municipio de Victoria no esta considerado entre los prioritarios (programa de combate a la pobreza) del Estado, por sus índices generales, pues el 97% de las comunidades rurales cuentan con servicios de energía eléctrica y un 95% con agua potable.

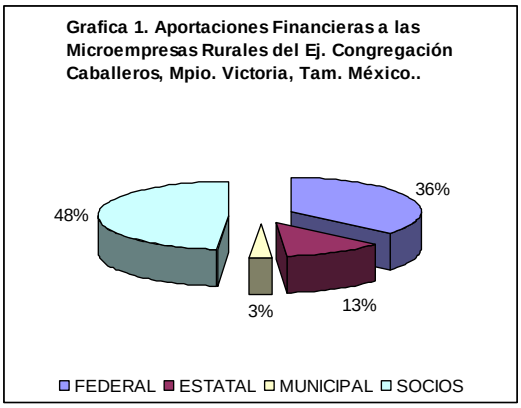
Esta entidad municipal tramitó 1578 vales de material, para la finalización de vivienda a través del programa "Tu Casa" de FONHAPO teniendo en cartera 1604 para entregarse este año.

En el renglón de Infraestructura básica se trabaja para la rehabilitación de puentes, vados y caminos de accesos, atendiendo la prioridad estatal: mejoramiento de los espacios educativos.

El área de Organización Social, es el enlace entre los habitantes rurales y los programas de bienestar social, otorgando despensas a personas de la tercera edad y madres adolescentes, gestión de permisos para el uso de suelo y asesoría legal.

Inversión en proyectos productivos

Las inversiones sociales para organizaciones campesinas en el Ejido Congregación Caballeros del municipio de Victoria Tamaulipas durante los años 1999 y 2003 nos dan un claro panorama de lo que a nivel País esta sucediendo. Este análisis de seguimiento a las organizaciones del Ejido (Cuadro 3), muestran lo siguiente: de diez proyectos, 4 son agropecuarios, 3 de servicios y 3 de transformación. Se integraron 3 organizaciones femeninas, 2 masculinas y 5 mixtas. La mayor inversión directa se otorgó a las actividades del grupo agropecuario (366,166.12 pesos). De la inversión total de 860,452.25 pesos, el



3 % lo proporcionó el municipio (Gráfica 1). Los costos indirectos por concepto de personal y recursos de apoyo, no se contemplan en este análisis pero se estima que sobrepasan la mitad del monto señalado.

CUADRO 3. Seguimiento de Organizaciones en el Ej. Congregación Caballeros del Municipio de Victoria, Tamaulipas, México.

MICRO-EMPRESA	APORTACION FINANCIERA					CAPACITACION.
	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL	SOCIOS	TOTAL	
Salón de Belleza "Leidy"	59,500.00	25,500.00	2,500.00	10,000.00	95,000.00	Mujeres/D.R. Municipio B.E.D.R. Nº 82
Granja Avícola "Alfaro"				12,780.00	12,780.00	B.E.D.R. Nº 82
Taller de Bicicletas "Lando"		18,358.00	2,500.00	18,000.00	38,858.00	B.E.D.R. Nº 82
Taller de Costura "Creaciones Norma"	95,995.00		4,500.00	9,987.00	110,482.00	B.E.D.R. Nº 82 Estado.
Panadería *(Receso)		11,408.00	2,500.00	18,000.00	31,908.00	B.E.D.R. Nº 82 Estado
Agropecuario	69,973.58 36,060.58 31,199.59	29,988.68 20,727.72 13,371.25		48,960.11 105,361.70 23,894.16	148,922.37 162,150.00 55,093.75	B.E.D.R. Nº 82
Bloquera	7,785.96	3336.84		3,336.85	14,459.65	
Huerto comunitario	9,528.75	5,470.5	10,000.00	12,272.73	31,801.48	B.E.D.R. Nº 82
Avícola **(Receso)			2,420.00	1,577.00	3,997.00	B.E.D.R. Nº 82
Tortilleria				155,000.00	155,000.00	B.E.D.R. Nº 82
Totales	**310,043.46**	**109,319.24**	**21,920.00**	**419,169.55**	**860,452.25**	

Fuente: Dirección de Desarrollo Rural. Municipio Victoria, Tamaulipas, México. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Brigada de Educación para el Desarrollo Rural No. 82 de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria. Cd. Victoria, Tam. México.

El apoyo inicial de la inversión favoreció a 93 socios, quedando en la actualidad 78, considerando que el logro de los objetivos al favorecer el ingreso permanente se ha dado en ocho de los diez casos. La participación del municipio se incrementa a partir del año 2000, coincidiendo con el ingreso de una nueva administración y de la política Nacional de descentralización y posición normativa y administrativa municipal.

Cuadro 4. Figuras Asociativas y programas participantes en las Microempresas del Ejido Congregación Caballeros del Municipio de victoria, Tamaulipas, México.

MICRO EMPRESA	FIGURA ASOCIATIVA	FECHA OPERACIÒN	Nº SOCIOS INICIO	Nº SOCIOS ACTUAL	PROGRAMA OPERATIVO
Avícola	Sociedad Coperativa	13-03-1999	14	10	Municipio
Salón de Belleza "Leidy"	Mujeres en el Desarrollo Rural	11-03-2001	13	2	Alianza para el Campo
Granja Avícola Rústica "Alfaro"	Famiempresa	20-07-2001	8	8	Recursos Propios
Taller de Bicicletas "Lando"	Famiempresa	20-08-2002	8	8	SEDESOL ESTATAL
Panadería "La Espiga"	Famiempresa	02-05-2002	7	7	SEDESOL ESTATAL
Taller de Costura "Creaciones Norma"	Comité PROMUSAG	24-08-2002	7	7	MUJERES EN EL SECTOR AGRARIO
Agropecuario	Grupo Solidario	31-10-2002	11	11	PIASRE Alianza para el Campo
Bloquera	Famiempresa	20-06-2003	4	4	Alianza para el Campo
Huertos Comunitarios	Grupo Solidario	15-10-2003	15	15	Alianza para el Campo.
Tortillería "Hermanos García"	Grupo Solidario	05-11-2003	6	6	Recursos Propios.
Totales			**93**	**78**	

Fuente: Dirección de Desarrollo Rural. Municipio Victoria, Tamaulipas, México. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Brigada de Educación para el Desarrollo Rural No. 82 de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria.

BIBILOGRAFIA.

DE LEÓN V. 2004. Comunicación personal. Dirección de Desarrollo Rural de la Presidencia Municipal de Cd. Victoria, Tamaulipas. México.

GUILLÉN L.M. 2004. Problemática de la mujer rural en su integración a la producción. Tesis sin publicar. División de Postgrado. U.A.M. Agronomía y Ciencias. U.A.T. Tamaulipas. México.

INEGI. 2000. Censo de Vivienda y Población del Estado de Tamaulipas. México.

UN ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA AUTONOMÍA EN LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES; EN EL DESARROLLO LOCAL: CASO ESTADO DE PUEBLA

Manuel Reyes Trinidad[*]
Mtro. Alejandro Adán Chávez Palma[†]

Estructura de los principales destinos del Gasto Público Municipal y sus efectos sociales, por Tipo de Municipio

En el trabajo se plantea como objetivo, el dar evidencia analítica-empírica de cómo los agentes económicos bajo estudio (las autoridades municipales) conducen el comportamiento de la gestión municipal bajo una conducta racional en el contexto reciente, es decir eligen entre un conjunto de alternativas factibles, limitadas por restricciones institucionales atribuibles al federalismo mexicano que son, ante todo presupuestarias y, la alternativa que eleve al máximo su operatividad en la prestación de servicios públicos municipales además del gasto de inversión en infraestructura así como sus principales efectos sociales.

Un segundo objetivo es describir la situación de los municipios y sus órganos de gobierno, realizando el análisis descriptivo de acuerdo a la clasificación propuesta por E. Cabrero. Antes de iniciar con el análisis descriptivo y analítico, presentamos la forma en que se han construido las principales variables consideradas dentro del presente estudio y las fuentes de información como indicadores sintéticas seleccionados por tipo de municipio dada la enorme heterogeneidad que presentan a nivel nacional y en el estado de Puebla en particular pues es un reflejo de esa situación.

1. Tipología de municipios y clasificación por rubro de las Finanzas Públicas Municipales

En el primer capítulo se mencionó que la realidad del conjunto de municipios en México no es homogénea si no que es sumamente polarizada a nivel de la

[*] Estudiante de la Facultad de Economía
[†] Profesor Investigador de la Facultad de Economía

profundización de las brechas territoriales y regionales. Ya que los municipios bajo estudio muestran características diferentes entre sí, de aquí nace el interés por conocer y validar éstas diferencias, para ello se retoma la clasificación propuesta por E. Cabrero [Cabrero; 2003] para el análisis Cluster por Conglomerados o, estratos de municipios que son totalmente desproporcionados, en donde el factor poblacional es relevante ; éste autor distingue entre cinco clases o tipos de municipios (municipios metropolitanos, urbanos, urbanos pequeños, semirurales y rurales) diferenciados de acuerdo a un intervalo de población.

En síntesis, la clasificación que se propone y los resultados obtenidos se muestran

Tabla 1.

Tipo de Municipio	Intervalo de población (donde x es el número de habitantes en un municipio)	Número de municipios del Estado de Puebla en éste rango
Metropolitanos	Si, $x \geq 500{,}000$	1
Urbano Medio	Si, $100{,}000 \leq x < 500{,}000$	3
Urbano pequeño	Si, $15{,}000 \leq x < 100{,}000$	68
Semi-rural	Si, $2{,}500 \leq x < 15{,}000$	125
Rural	Si, $0 \leq x < 2{,}500$	20

Nota: La clasificación de municipios se construye con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI 2000.

El siguiente paso, después de haber expuesto la clasificación de municipios, es indicar la manera en que simplificamos el análisis de las finanzas públicas, recordemos que las finanzas públicas es un proceso de ingreso, gasto y deuda expresado generalmente en valores monetarios a precios corrientes, o sea sin contar el efecto inflacionario. Tanto ingresos como egresos públicos municipales serán divididos en rubros que se definen en la Tabla 2 y Tabla 3.

La información de las finanzas se obtuvo del Sistema municipal de Base de Datos (SIMBAD), INEGI. El periodo que se puede abarcar es a partir del año de 1989 hasta el año 2002, a lo largo del periodo se cuenta con información para los 217 municipios de Puebla, pero debemos advertir que el panel de datos no está completo. A pesar de que variables de ingreso y gasto público no van a ser las únicas variables consideradas en la investigación, sí representan el sostén de todos nuestros argumentos posteriores.

Otra fuente de información son las encuestas aplicadas por INEGI-INDESOL en los años 2000 y 2002, en ellas se cuestiona a los presidentes municipales de aspectos que atañen directamente al órgano de gobierno municipal. Esta información complementa con mucho el análisis del

comportamiento de los Ayuntamientos como cuerpos edilicios y el papel del municipio en México

Afortunadamente, ambos cuestionarios fueron contestados en dos diferentes periodos de gobierno con ello logramos una mayor fuente de información directa del Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) y del mismo Instituto de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

Tabla 2.

Rubros considerados como Egresos Públicos Municipales	
Nombre del rubro	**Aspectos considerados**
Gasto Corriente	- Pago por Servicios personales (sueldos y salarios, honorario, etc.); - Gasto por consumo de materiales y suministros (papelería, equipo de cómputo, etc.); y, - Gasto por Servicios Generales o servicios prestados por terceros.
Obra Pública	- Adquisición de bienes muebles e inmuebles; - Obras públicas y acciones sociales del año; - Transferencias del Ayuntamiento hacia Juntas Auxiliares;
Subejercicio o Ingreso no aplicado	Diferencia entre Ingresos públicos totales (para un municipio en un año determinado) y el gasto efectuado en Gasto corriente, Obra Pública y otros egresos.
Otros Egresos	Pago de deuda pública y otros no especificados.

Tabla 3.

Rubros considerados como Ingresos Públicos Municipales	
Nombre del rubro	**Aspectos considerados**
Ingresos Propios	Ingresos vía Contribuciones de Mejora y cobro de Derechos, Productos, Aprovechamientos e Impuestos
Participaciones	Tranferencias Federales y Estatales
Aportaciones	Tranferencias Federales y Estatales
Otros Ingresos	Deuda Pública, Pro cuenta de terceros, disponibilidad del año anterior.

En apartados sucesivos se harán referencia a otro tipo de variables que en su momento se definirán e indicarán su utilidad.

2. Los municipios de Puebla en el contexto nacional: Un Análisis comparativo

2.1. La dependencia financiera de los Ayuntamientos como un fenómeno nacional

Se ha mencionado que, el universo de análisis, se concentra exclusivamente en los municipios del Estado de Puebla, pero he considerado interesante ofrecer una perspectiva comparativa entre los municipios provenientes de diferentes entidades federativas de la República Mexicana. El alcance de este análisis se limita sólo a describir las variables significativas en la política de

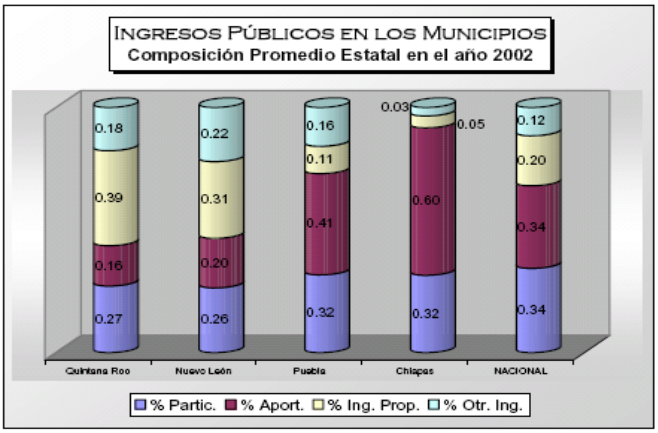
transferencias así como la composición promedio del ingreso y gasto de los ayuntamientos, ellos están agregados por Entidad Federativa es decir por Estados o Provincias.

Señalamos que la mayor parte de los ayuntamientos en México son incapaces de generar sus propios recursos con lo cuales financiar su actividad como gobierno y, que la mayor parte del presupuesto público se destina hacia gasto corriente es decir gasto improductivo. En el año 2002 con base a información de INEGI, en promedio el Ayuntamiento mexicano obtuvo el 68% de sus ingresos por medio de las transferencias federales; destina el 47% de su presupuesto hacia gasto corriente, del total de los egresos hacia gasto corriente un 66% se emplea para el pago de servicios personales (sueldos y salarios).

Nótese el **Gráfico 1,** que se ha elaborado con las observaciones de los promedios obtenidos para las entidades federativas de Quintana Roo, Nuevo León, **Puebla**, Chiapas y también se obtuvo el promedio a nivel nacional, todos los promedios son aplicables para el año 2002. Para éste año, los ayuntamientos de los estados de Quintana Roo y Nuevo León en promedio representan los municipios que menos dependen de transferencias federales; mientras que los ayuntamientos del estado de Chiapas son en promedio, los municipios que más dependen de las transferencias federales; **Puebla** por su parte, obtiene de las transferencias el 73% de sus ingresos situándose por encima de la media nacional.

A excepción de Quintana Roo y Nuevo León, las transferencias representan más de la mitad de los ingresos para las restantes entidades federativas no incluidas en el primer gráfico. Ya que la mayor parte de los ayuntamientos dependen financieramente de las transferencias, debo señalar que la transmisión de recursos del gobierno central a los gobiernos municipales se realiza por dos vías: Participaciones y Aportaciones Federales. Pero, la transmisión de recursos no se realiza directamente, y son los gobiernos de las entidades federativas quienes fungen como intermediarios entre el gobierno federal y el Ayuntamiento, ya que de acuerdo a lo que se indica en la Ley de Coordinación Fiscal (**LCF**), la Federación entregará las transferencias federales a los Ayuntamientos por conducto de los gobiernos estatales como un ejercicio vertical y de arriba hacia abajo, del nivel central a la periferia.

Gráfico 1



Fuente: estimaciones propias con base en el Sistema Municipal de Base de Datos, INEGI.

2.2. La política de transferencias

Lo que hasta el momento hemos denominado como Participaciones, técnicamente en la **LCF** se denominan como Fondo General de Participaciones. Tal fondo se constituye con el 20% de la recaudación federal vía impuestos, así como por los derechos sobre extracción de petróleo. El gobierno federal o central distribuye el fondo a las entidades federativas considerando lo siguiente: a) distribuir una parte de los recursos entre la cantidad de población en cada entidad, y; **b) al menos suministrar la misma cantidad de recursos que el periodo inmediato anterior** o lo que también se denomina como TECHOS FINANCIEROS que es importante como criterio de distribución del ejercicio fiscal siguiente**.**

Se rescatan un par de las restricciones de las Participaciones, según lo dispuesto en la **LCF**, y son:

- Las articipaciones que corresponden a los municipios, que en ningún caso serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, serán cubiertas en efectivo de manera mensual, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones.
- Las Participaciones que corresponden a los municipios serán inembargables.

Existe, a partir del año de **1998** una forma alternativa de transferir recursos al municipio, denominado como Fondo de Aportaciones Federales, específicamente los fondos a los que haremos referencia son el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (**FISM**) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (**FORTAMUN**).

El **FISM** se caracteriza por su restricción institucional, tal restricción limita exclusivamente el uso de los recursos hacia el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población, excluyendo cualquier otra forma de gasto. Entre las obras que cubren fines sociales, enlistamos las siguientes: la ampliación y/ó mantenimiento de la infraestructura para agua potable, alcantarillado, drenaje, electrificación rural y de colonias, infraestructura básica educativa, caminos rurales e infraestructura productiva rural. La distribución de éste tipo de recursos se realizará considerando criterios de marginación*.

Por otro lado, el **FORTAMUN** se destinará a la satisfacción de las obligaciones financieras de los ayuntamientos y a la atención de las necesidades vinculadas a la seguridad pública de los habitantes en el municipio. La distribución de éste fondo se realiza en razón directa al número de habitantes.

La diferencia entre Participaciones y Aportaciones es que el destino de los recursos financieros del segundo tipo de transferencias, según sea el caso, es de uso exclusivo hacia obra pública, pago de obligaciones financieras y/ó a satisfacer necesidades vinculadas a la seguridad pública; mientras que los recursos que provienen del Fondo de Participaciones no tiene algún tipo de restricción en su aplicación.

El proceso de dotar de ingresos por transferencias a los ayuntamientos es: **Primero**. El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) distribuirá, cada uno de los tipos de transferencias, a los Estados; **Segundo**. Las entidades a su vez distribuirán los recursos que corresponden a sus municipios aplicando las fórmulas indicadas por el Poder Legislativo de cada uno de las entidades federativas; **Tercero**. La supervisión y

* Para conocer los criterios de marginación con mayor precisión ver los artículos 31-34 de la Ley de Coordinación Fiscal.

control, tanto de ingresos como egresos hecho por los ayuntamientos, queda en manos de los Congresos locales, pero, al menos en el Estado de Puebla el gobierno estatal no sólo entrega los recursos federales a los gobiernos municipales sino además supervisa el buen uso de los fondos por Aportaciones y castiga suspendiendo el suministro de dichos fondos si la autoridad municipal ha transgredido el reglamento de los Fondos por Aportaciones violentando muchas veces el principio federalista de "Autonomía Municipal".

A lo largo de éste pequeño apartado, ahondamos sobre las formas y restricciones estipuladas en la política de transferencias, pero tal política no sólo refleja el ánimo federalista sino además refleja una lucha por los recursos generados socialmente vía impuestos entre los gobiernos estatales y el gobierno federal, ello se da cada año en el periodo en que el gobierno federal formula su presupuesto de egresos y decide la asignación de recursos para cada Estado de modo que la tan ansiada descentralización ha venido quedando en un planteamiento retórico.

Por una lado las entidades federativas y los ayuntamientos demandan por captar y acaparar una mayor parte de los recursos disponibles y por el otro el gobierno federal debe resolver el problema de dotar de recursos a las entidades federativas sin sacrificar el poder de influir sobre los gobiernos subnacionales, enfrentamos una situación con intereses competitivos como objeto de la negociación política tradicional del estado mexicano.

Si observamos los promedios podemos darnos cuenta que más del 90% de las transferencias a los estados se asignan tomando en cuenta criterios de población y de asignación en al menos la misma cantidad que el periodo anterior.

Tabla 6.

Composición de las transferencias federales hacia los Estados y Municipios, 1989-2004
(Porcentajes)

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Participaciones	86.89%	83.88%	85.17%	83.61%	82.97%	83.28%	83.58%
FISM	7.96%	8.31%	7.64%	8.09%	8.41%	8.26%	8.11%
FORTAMUN	5.15%	7.81%	7.19%	8.30%	8.62%	8.46%	8.31%

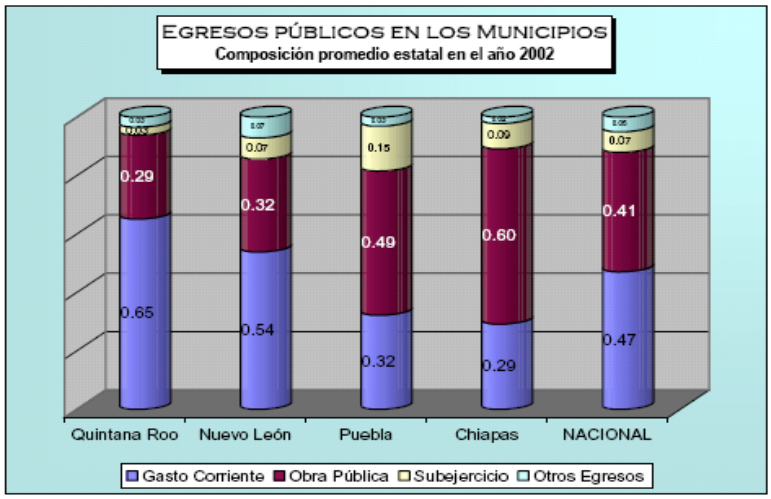
Nota. Elaborado con base en de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998 a 2004.

2.3. Egresos públicos municipales en México. Destinos del gasto público

En el presente apartado abrimos paso al análisis de los egresos municipales o destinos del gasto público.

En el Gráfico 4, se presentan las mismas observaciones en tiempo e individuos que en el gráfico en el cual expusimos la composición de ingresos (Gráfico 1). Como se puede notar, la mayor parte de los desembolsos del Ayuntamiento se destinan a cubrir el gasto corriente y la inversión en obra pública ò gasto productivo. El promedio a nivel nacional nos indica que el 47% de los recursos se destina hacia gasto no productivo mientras que se invierte en obra pública poco más del 41%. En los ayuntamientos de Puebla sucede que destinan el 49% de sus recursos financieros hacia obra pública mientras que para gasto corriente emplean el 32%.

Gráfico 4



Fuente: estimaciones propias con base en el Sistema Municipal de Base de Datos, INEGI.

Revisando el Gráfico 1 y comparándolo con el Gráfico 4, debemos notar que los promedios municipales de los estados de Quintana Roo y Nuevo León que registran en el año 2002 menor dependencia con el gobierno federal y que son las entidades federativas con menor grado de marginación de entre las cuatro entidades, son a la vez quienes destinan más de la mitad de sus recursos hacia gasto corriente. Contrastando los promedios de los estados de Puebla y Chiapas, que dependen en gran medida de las transferencias federales, son también entidades que destinan una proporción mayor de sus

recursos hacia inversión de obra pública de entre los cuatro estados o provincias.

Lo anterior se justifica, de acuerdo a la tesis de la corriente teórica de la ***elección pública*** cuando asume que la función objetivo de los burócratas es absorber la mayor parte del presupuesto, en nuestro tema de investigación las autoridades municipales buscan alcanzar los mismos objetivos que los burócratas que es el de maximizar el gasto corriente como arreglo institucional formal. En los posteriores apartados argumentaremos el porqué las autoridades tienen incentivos a comportarse como burócratas.

La interpretación que le damos a la hipótesis de la escuela de la ***elección pública*** es que la operatividad de gestión de las autoridades municipales se incrementa directamente al elevarse el gasto corriente, ello se sostiene ya que en promedio podemos señalar que la autoridad municipal revela que prefiere más gasto corriente que obra pública. Como toda elección o arreglo institucional económico está sujeto a una cantidad de restricciones, con la intención de simplificar sólo suponemos las limitaciones que imponen las instituciones formales expresadas en la **LCF** en la parte en donde regula la aplicación de los recursos financieros provenientes del Fondo de Aportaciones (**FISM** y **FORTAMUN**).

Hemos ya observado que en promedio los municipios de Chiapas y Puebla destinan una mayor proporción de sus recursos a obra pública que los municipios de Nuevo León y Quintana Roo. Pero también, debemos recordar que Chiapas y Puebla reciben la mayor parte de sus ingresos vía transferencias federales, y al ser entidades con alto nivel de marginación el **FISM** es una de sus principales fuentes de ingresos por transferencias (no se pierda de vista que la aplicación del recurso se encuentra condicionado). En cambio los dos restantes estados reciben recursos por transferencias vía Participaciones, que son fondos no condicionados.

Por tanto, la explicación de que en promedio estatal los ayuntamientos con mayor índice de marginación destinen más recursos (en términos proporcionales) hacia obra pública sólo es debido a que se les ha impuesto una restricción en el uso de los recursos, restricción impuesta desde el gobierno federal es decir desde el nivel central. Con tales restricciones, el gobierno federal intenta incentivar al Ayuntamiento que abata la marginación con mayor

gasto en obra pública; y dado que el gobierno federal conoce que si no se le impone una restricción adecuada, la autoridad municipal optará por aumentar el gasto corriente sacrificando la inversión en obra pública, esa es la lógica del esquema de transferencias que hace tener más costos que beneficios pues la aplicación de los recursos –a juzgar por la existencia estructural de la marginación- ha sido ineficaz por los efectos que se muestran en los diferentes conglomerados o estratos de municipios y sus efectos sociales.

3. Las Finanzas Públicas y los Ayuntamientos del Estado de Puebla

El Estado de Puebla cuenta con 217 municipios, en el año 2000 con base en el Censo de Población y Vivienda, INEGI existen más de cinco millones de habitantes. Para ése mismo año, con base a los indicadores del Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Estado fue calificado como una entidad federativa con alto grado de marginación; insistiendo con otros indicadores provistos por CONAPO, encontramos que el 11.89% de las viviendas no cuentan con drenaje ni servicio sanitario, el 16.26% de las viviendas en el Estado no cuentan con agua entubada; en ambas estimaciones el Estado de Puebla se encuentra por encima del promedio nacional que son 9.90% y 11.23% respectivamente.

En México existen tres niveles de gobierno, históricamente la relación entre los gobiernos es de tipo centralista, donde el gobierno federal se ostenta como la máxima autoridad la cual impone y somete a los demás gobiernos a seguir las reglas que él ha impuesto. El centralismo se ha convertido en una institución formal legitimado con la “elección pública”, incluso al sistema político se le ha denominado de corte presidencialista con el slogan de la Alternancia pero que no ha logrado la Alternativa a los problemas socioeconómicos. Tal escenario se clarifica revisando la estructura financiera del total de inversiones públicas* ejercido en el estado de Puebla en el año 2003; de ahí conocemos que el gobierno federal realizó el 74.71% de la inversión pública en la entidad,

* Las estimaciones se realizaron con base en el Anexo de Inversiones Públicas del Sexto Informe de Gobierno, Gobierno del Estado de Puebla, enero de 2005.

el gobierno estatal aportó el 21.56%, y finalmente, los ayuntamientos apenas contribuyeron con el 3.73% del total de inversiones públicas.

Encontramos entonces que el Ayuntamiento se relaciona con los niveles de gobierno superior, no en condiciones de igualdad si no de arriba hacia abajo, pues es del gobierno federal de donde obtiene una parte significativa de sus ingresos totales, el gobierno estatal administra y supervisa el uso adecuado de los Fondos de Aportaciones.

También decimos que el gobierno municipal no es igual a los restantes niveles de gobierno, pues no provee los mismos recursos públicos, el Ayuntamiento se limita a ofrecer servicios públicos básicos y a construir pequeñas obras de mejora urbana, en cambio los gobiernos federal y estatal dedican sus recursos a ofrecer los servicios públicos de mayor impacto (como lo son los servicios de educación, de salud, etc.), y a construir la infraestructura para lo que se ha denomina desarrollo urbano (construcción de carreteras, ampliación de la infraestructura eléctrica, etc.). Es decir el costo de los equipamientos urbanos ha sido más alto que el beneficio de tener una zona metropolitana, en donde el 50 por ciento de los habitantes de la ciudad capital (Puebla) viven en zonas con niveles de muy alta marginación, con perjuicio en los niveles de bienestar. Pues la creación de los fondos de aportaciones federales desde 1998 se estipularon para disminuir la marginación y la pobreza

3.1. Descripción de las Finanzas Públicas y el Ayuntamiento del Municipio tipo Metropolitano

De la tipología de municipios obtenemos que el Municipio de Puebla, que es a la vez capital del Estado, sea el único consistente con el número de habitantes requerido para ser considerado como Municipio Metropolitano. Del resultado que obtuvimos al clasificar los 217 municipios sabemos que el Municipio de Puebla es el más poblado, con más de un millón tres cientos mil habitantes*, concentrando a más de una cuarta parte del total de la población en el Estado.

Con base en la estimación realizada por el **CONAPO**, la capital del Estado tiene un grado de marginación denominada como “muy bajo” (de entre

* Estimación propia para el año 2000, con base en información obtenida del CONAPO.

los 217 municipios considerados, Puebla es el Municipio con menor grado de marginación), de la misma fuente anotamos que el 6.26% de la viviendas existentes dentro del Municipio no cuentan con agua entubada y el 2.52% de ésas mismas viviendas no tienen servicio de drenaje como uno de los efectos asociados a este tipo de municipio y sus indicadores porcentuales.

Ciertos autores, de la corriente de **gerencia pública**, atribuyen un gran valor al grado de estudios de los representantes populares y de los empleados de primer nivel del Ayuntamiento. En el municipio en cuestión todos los representantes populares (síndico y regidores), para el año 2000 y 2002 y así también los empleados de primer nivel cuentan con al menos estudios universitarios terminados. De lo anterior podemos concretar que la administración pública municipal cuenta con personal técnicamente calificado para desempeñar sus labores, que es otro de los efectos asociados a éste tipo de municipio. (Ver encuesta de INDESOL-INEGI).

En los gráficos 5 y 6, se intenta señalar la estructura de la hacienda pública en tres años diferentes, a partir del año 2000. El municipio de Puebla depende significativamente, en éstos tres años y en años anteriores, de las transferencias federales, para éstos mismos tres años los rubros de gasto corriente y gasto de inversión se aproximan en porcentaje.

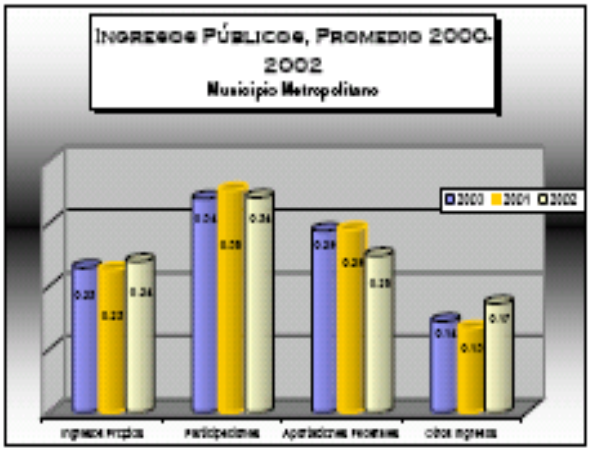
Para los años 1999 y 2001 el porcentaje de inversión en obra pública fue de 32% y 42% de los egresos totales, pero, ¿qué tipo de recursos públicos provee el ayuntamiento Metropolitano?

Nuevamente, para los años 1999 y 2001 los presidentes municipales, a cargo, estuvieron de acuerdo en que los recursos públicos, provistos por el ayuntamiento, de mayor demanda son los servicios de agua potable, alumbrado público y pavimentación. En los dos años y obteniendo la media se tiene la siguiente estimación* del destino de los ingresos vía el **FISM** y **FORTAMUN**. Refiriendo al FISM, el 85.45% de los fondos se destinaron hacia urbanización municipal, el 12.18% a mejorar la infraestructura básica educativa; lo restante hacia mejoramiento de los caminos rurales, el alcantarillado y

* Ésta información se presenta con base en los resultados de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales, INEGI-INDESOL, años 2000 y 2002.

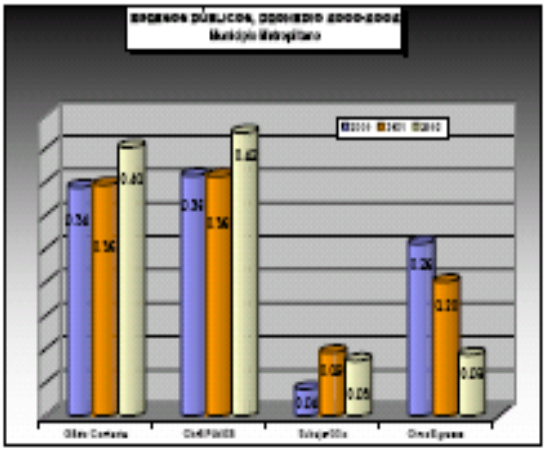
drenaje. En lo que respecta al FORTAMUN*, el 59% de los recursos se utilizaron para obras de urbanización municipal, el 28% en la modalidad de seguridad pública y 13% sirvió para amortizar deuda pública.

Gráfico 5



Fuente: estimaciones propias con base en el Sistema Municipal de Base de Datos, INEGI.

Gráfico 6



Fuente: estimaciones propias con base en el Sistema Municipal de Base de Datos, INEGI.

En lo tocante a los ingresos propios, la autoridad municipal manifestó que del total de recaudación presupuestado en 1999 sólo recaudó poco más del 90%. A pesar de que el dato no es concluyente con respecto a que la autoridad municipal no es capaz de recaudar las contribuciones e impuestos que recaudaría si tuviera la capacidad de reconocer a todos los individuos sujetos del impuesto o la contribución, sí permite señalar que existe un déficit entre lo presupuestado y lo que realmente sucedió.

Refiriendo a los gráficos 5 y 6, vemos que para el año 2000 y 2002 el gasto corriente representó el 34% y 40%. Ahora presentamos bajo el supuesto de que los empleados del Ayuntamiento así como los representantes populares recibieran la misma remuneración la estimación del salario promedio mensual en el año 2000 es de 9,740.57 pesos tomando el año 2002 como base (en el año 2000 el Ayuntamiento contaba con 3853 empleados de confianza y sindicalizados, y 24 integrantes del cabildo); en el año 2002 la estimación es de 11,025.20 pesos corrientes (en éste año el Ayuntamiento contaba con 4228

* Los datos para éste aspecto sólo es con base a la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales, INEGI-INDESOL 2002; dada inexistencia de pregunta expresa en la encuesta aplicad en el año 2000.

empleados, y 24 integrantes del cabildo), ambos salarios expresados mensualmente y en pesos mexicanos utilizando el año 2001 como base.

3.2. Descripción de las Finanzas Públicas y los Ayuntamientos del Municipio tipo Urbano Medio

De acuerdo con el último Censo de Población, el Municipio de Tehuacán es el segundo con mayor población en el Estado, 226,258 habitantes; pero con el plan de continuar con la clasificación de municipios ya conocida, añadimos dos municipios más que corresponden el tipo de municipios Urbano Medio, que son: Atlixco y San Martín Texmelucan, los cuales cuentan con 117,111 y 121,071 habitantes respectivamente.

Del **índice de marginación**, propuesto por el **CONAPO**, los tres municipios se encuentran entre los 14 municipios con menor grado de marginación, siendo Sn. Martín quien arrojó el menor grado de marginación entre los tres municipios. El porcentaje promedio de viviendas sin drenaje sanitario es del 6.54% y el porcentaje de viviendas sin agua entubada es de 10%.

Seguimos ahora con la descripción del lo que es el Ayuntamiento y los representantes (las autoridades municipales) en éstos tres municipios*.

Comenzamos reseñando aspectos administrativos del Ayuntamiento. Como primera instancia apuntamos que cada Ayuntamiento está integrado por 12 regidores un presidente municipal y un síndico, el número de personal promedio en los municipios en cuestión es de 706 para el año 2000 donde el 59.3% son empleados de base y el restante son empleados de confianza y contratados por honorarios. El pago por remuneraciones personales representa en promedio el 29% de los egresos totales del Ayuntamiento, mientras que el salario mensual esperado† para un empleado de un Ayuntamiento del tipo Urbano Medio es de 16,460.22 pesos, año base 2002.

---

* Ésta información se presenta con base en los resultados de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales, INEGI-INDESOL, años 2000 y 2002.

† La estimación del salario mensual de un empleado del Ayuntamiento del tipo Urbano Medio se estimó dividiendo el gasto que realizó el Ayuntamiento en servicios personales en el año entre el número de empleados en ése mismo año. La anterior operación nos da el salario anual de un empleado, por lo que nuevamente se dividió el cociente entre 12 para obtener el salario esperado mensual.

En el año 2002 el número de empleados promedio se incrementó a 925, pero la estructura del tipo de contrato se modificó, ahora en éste año el número de empleados de base disminuyeron de 418 en el año 2000 a 394. Lo que podemos concluir es que en estos municipios se marca una tendencia de disminuir el número de empleados contratados de base y sustituirlos por empleados de confianza, eventuales ó por honorarios. Finalmente se estima que en el año 2002 el salario esperado mensual es de 17,765.49 pesos corrientes.

Considerando que la capacidad técnica-administrativa de un ayuntamiento puede influir sobre la satisfacción de la demanda de recursos públicos municipales indicamos el grado de estudios de los funcionarios del ayuntamiento* y del presidente municipal. En los dos años, por la información que disponemos, sabemos que los presidentes municipales al menos contaron con grado universitario y aproximadamente el 87% de los funcionarios cuentan con grado universitario, en ningún caso algún funcionario contó con grado de estudios inferiores a estudios medios superiores.

En cierta medida, la investigación pretende rescatar que el estudio económico de las finanzas públicas trasciende cuestiones que se valoran en términos monetarios, es así como medimos y describimos los ingresos y egresos financieros de los ayuntamientos. Como mencionamos en el primer capítulo existen variables que no se miden en términos monetarios pero que afectan sobre el desempeño del ayuntamiento.

Por ese motivo nos permitimos en indagar un poco más acerca de la actividad laboral anterior de un funcionario en el ayuntamiento antes de tomar cargo, pues son ellos quienes llevan a cabo las actividades del diseño e implementación de las acciones de gobierno. De nuevo tomamos como fuente de información la Encuesta Nacional a presidentes municipales, presentamos los datos agrupados en ambos años ya que los resultados se asemejan para cada uno de los años perdemos así el temor de que los datos se encuentren

---

* Por ésta ocasión, se consideran los funcionarios de primer nivel, los siguientes: secretario del Ayuntamiento, Director Administrativo, Tesorero, Contralor Municipal y los responsables de las áreas de Servicio Público, Desarrollo Urbano y Seguridad Pública.

sesgados. De los resultados, sabemos que el 43.7% de los funcionarios que laboran en un Ayuntamiento de tipo Urbano Medio, laboraron anteriormente en el gobierno municipal, es decir ya cuentan con la experiencia de realizar una actividad en el gobierno municipal; de los funcionarios en nuestra muestra, sabemos que el 46.8% realizaba actividades fuera del sector público, sus actividades se remitían a atender negocio particulares, laboraban en una empresa privada o como independientes.

Para finalizar éste párrafo, quisiera señalar que el cargo de Tesorero del Ayuntamiento ha sido ocupado en más del 90% por individuos que ya habían ocupado un cargo en el gobierno municipal.

No existe duda de que el presidente municipal es el responsable directo del desempeño del Ayuntamiento, así lo es ante la opinión público y también lo señalan así las instituciones formales. Hemos ya descrito su nivel de instrucción escolar, ahora nos limitamos a mencionar la actividad que realizaban antes de ocupar el cargo como representante público. Bien, sólo uno de los presidentes municipales señaló que su actividad principal (laboral), anterior a ser representante, fue dentro de una actividad política, pues desempeñaba un cargo dentro del organismo del partido político al que pertenece. Los restantes presidentes indican que su actividad laboral se concentró en negocios propios y la empresa privada.

Concretizando los datos de nivel de escolaridad y actividad laboral antes de ocupar el cargo en el Ayuntamiento. Sabemos que tanto el presidente municipal como los funcionarios de primer nivel cuentan con nivel de licenciatura, y parte significativa de tales puestos es ocupado por individuos con experiencia dentro del sector público a nivel municipal. No es un accidente que los tesoreros sean quienes son más propensos a haber ocupado un cargo en el gobierno municipal anteriormente, ya que una de las principales preocupaciones de las autoridades municipales es el manejo de las finanzas públicas, su interés surge pues de forma mensual deben entregar un reporte del manejo de los recursos al órgano de fiscalización del Estado de Puebla y además en primer lugar debe de asegurar el pago de sueldos y salarios de los funcionarios y trabajadores del ayuntamiento, de ahí la necesidad de la experiencia del Tesorero para realizar ésta actividad ya que resuelve problemas dentro de la organización y en el corto plazo.

Pero la experiencia profesional en un cargo público no es tan bien valorada con los presidentes municipales. Si recordamos, cada periodo electoral en el que se eligen a los representantes del gobierno municipal, formalmente los ciudadanos elegimos una cierta cantidad de regidores que nos van a representar, pero en el periodo antes de la jornada electoral cada partido político promociona casi exclusivamente sólo al individuo que ocupará el cargo de presidente municipal. La promoción de ganar el voto ciudadano se centra en un solo hombre, pues los partidos conocen que el ciudadano no observa a los restantes regidores y también conoce que los ciudadanos han llegado a un punto en el cual existe desconfianza de sus futuros representantes. Lo que nos lleva a interpretar que a menor vinculación del candidato a presidente con el gobierno municipal anterior ó con el partido político postulante, mayor probabilidad de obtener el voto ciudadano. Si lo anterior se da, entonces los partidos políticos cuentan con incentivos a postular candidatos con un perfil que no se vincule con actividades políticas y/o en el sector público.

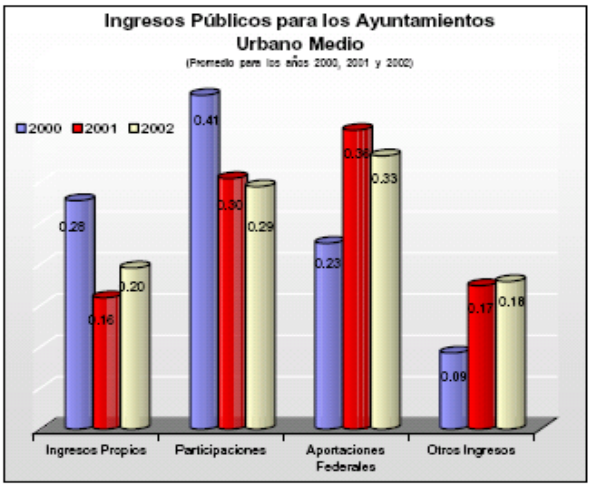
Para completar el análisis de los municipios urbanos medios sólo falta describir su situación con respecto a las finanzas públicas.

En el gráfico 8 se muestran la composición de los ingresos para los ayuntamientos a partir del año 2000 hasta el año 2002, expresados en porcentajes. De ahí extraemos los siguientes datos, los ingresos propios para éste tipo de municipios significa el 20% del total de los ingresos en el año 2002, mientras que los ingresos por transferencias federales en cada uno de los años representa más del 60% de los ingresos. Éste tipo de ayuntamientos complementa sus ingresos por medio de “otros ingresos” que generalmente son créditos financieros (fenómeno denominado como “*deuda pública*”), en el año 2001 y 2002 el rubro de otros ingresos representaron el 17% y 18% del total de los ingresos; tal manera de obtener financiamiento es utilizada reiteradamente por los ayuntamientos en cuestión.

Por su parte el gráfico 9 expresa la composición de los egresos en términos porcentuales de los ayuntamientos Urbano Medio. De ahí conocemos que los dos rubros más representativos son los egresos por gasto corriente y el gasto en obra pública. El rubro de otros egresos (más del 90% de éste rubro es absorbido por el pago de deuda pública), como se muestra en el gráfico es el rubro más estable de los que se han mencionado pero ello sólo es debido a lo

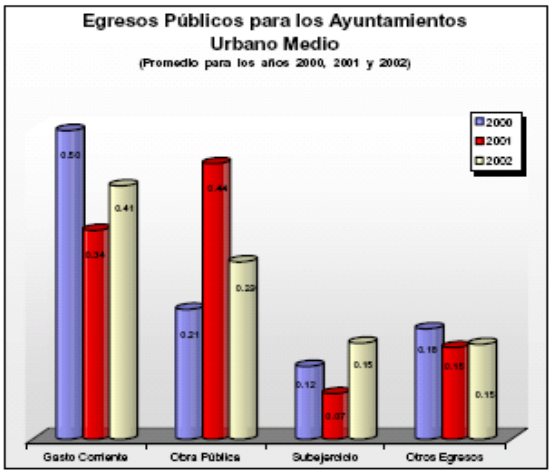
que habíamos mencionado cuando decimos que éste tipo de municipios de manera continua financiaba su gasto por medio de créditos financieros.

Gráfico 8.



Fuente: estimaciones propias con base en el Sistema Municipal de Base de Datos, INEGI.

Gráfico 9.



Fuente: estimaciones propias con base en el Sistema Municipal de Base de Datos, INEGI.

3.3. Descripción de las Finanzas Públicas y los Ayuntamientos del Municipio tipo Urbano Pequeño

De acuerdo a nuestra tipología de municipios, el número de municipios Urbano Pequeño son 68 que contiene a más de dos millones de habitantes, el 44.6% de la población en el Estado de Puebla, sólo mencionamos algunos municipios que se encuentran inmersos, y son: San Pedro Cholula, San Andrés Cholula, Chignahuapan, Zacapoaxtla, Tepeaca.

De los 68 municipios 39 de se clasifican (de acuerdo al índice de marginación propuesto por **CONAPO)** como de alta y muy alta marginación; 22 municipios se consideran de media marginación, y; 7 municipios apenas alcanzan a ser etiquetados como de baja y muy baja marginación. El promedio en el año 2000 de los servicios públicos de drenaje y agua entubada, medido en viviendas sin éste servicio, es del 15.8% y 22.3% respectivamente.

Se ha estimado para el año 2002, que un Ayuntamiento urbano pequeño emplea a 100 personas, donde el 25% del personal está contratado como de base o sindicalizado. Del nivel educativo de los presidentes municipales, podemos indicar que la situación en los años 2000 y 2002 son semejantes, ya que en el año 2000 sólo el 32.36% de los presidentes contaban con hasta educación básica terminada o menos, en el año 2002 es del 33.82%; los

presidentes con hasta educación media superior son el 16.17% en el año 2000 y en el año 2002 es de 19.12%; la proporción faltante corresponde efectivamente a presidentes con educación superior o mayor.

También se presenta información de la situación del nivel educativo, pero concentrándonos únicamente a los siguientes funcionarios públicos: secretario, tesorero, director de seguridad pública (comandante de policía) y contralor municipal; se han elegido éstos y no otros ya que no todos los ayuntamientos cuentan con una misma estructura administrativa, y al menos en los casos mencionados existe una probabilidad cercana a uno de que de que el Ayuntamiento cuente con un encargado en las mencionadas unidades administrativas.

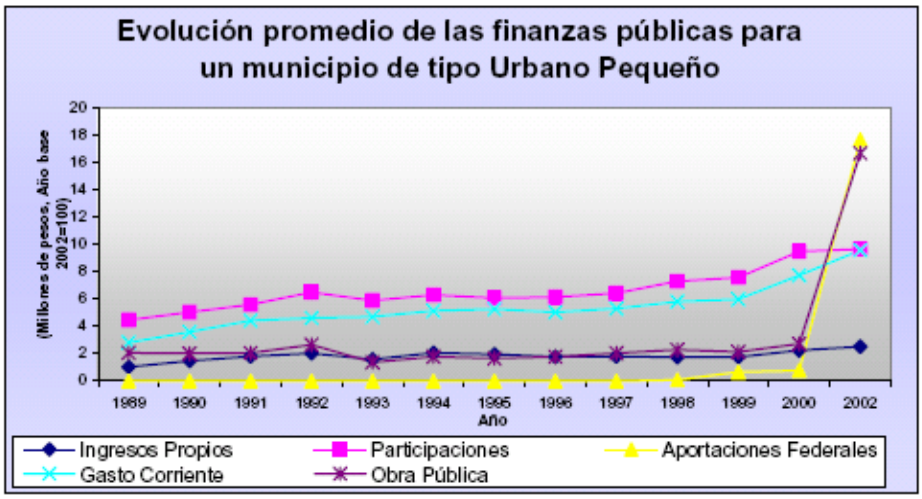
Sólo daremos los parámetros del nivel educativo de los funcionarios en el año 2002, de la misma forma que lo hicimos para los presidentes municipales a excepción que eliminamos dar los parámetros para todo funcionario con instrucción menor o igual a educación básica ya que el lector fácilmente podrá deducir los datos faltantes. Los funcionarios con mayor nivel de educación es el secretario, el 57.35% de los secretarios cuentan con al menos estudios universitarios o superiores y el 33.82% de ellos tienen educación media superior. El 52.94% de los tesoreros cuentan con educación superior y el 27.94% cuentan instrucción en educación media superior. De los contralores podemos decir que el 46.27% cuenta con educación superior o mayor, y, el 22.39% con educación media superior. Mientras que los directores de seguridad pública son los funcionarios con menor nivel educativo, pues apenas el 14.29% de ellos cuenta con educación superior y el 19.64% con educación media superior.

Hemos deducido el salario esperado para un empleado, funcionario u autoridad, dado que no ha sido posible discriminar el salario para cada uno de ellos, lo que hemos obtenido es el salario esperado mensual de un empleado que labora en un Ayuntamiento del tipo urbano pequeño en el año 2002, el valor es de 4,816.38 pesos corrientes.

Antes de continuar, debo realizar una advertencia ya que no continuamos la exposición de las finanzas públicas como lo habíamos realizado anteriormente, ya que no existen grandes diferencias a las ideas presentadas anteriormente. Encontramos ayuntamientos dependientes del gobierno federal

y que prefieren, al menos a partir de 1998, combinar gasto corriente con obra pública.

Gráfico 10.



Fuente: estimaciones propias con base en el Sistema Municipal de Base de Datos, INEGI.

La novedad del análisis, a diferencia a como se venía presentando en el desarrollo del texto, reside en que presentamos la evolución en el tiempo del promedio de las finanzas públicas de un ayuntamiento de tipo urbano pequeño, ver gráfico 10. El periodo de análisis es de 1989 a 2002 pero se ha excluido el año 2001 debido a que sólo contamos con 11 observaciones de los 68 municipios en cuestión; las variables consideradas son Ingresos propios, participaciones, aportaciones, gasto corriente y obra pública.

Con la intención de exponer una situación suponga que el gobierno federal tiene como objetivo satisfacer la demanda de recursos públicos de la población, pero sufre una restricción presupuestaria y de información, es de información ya que no es capaz de identificar todas las demandas existentes. Para mejorar sus resultados el gobierno federal desea apoyarse con los gobiernos subnacionales, tal motivo lleva a que el gobierno federal apoye financieramente al gobierno municipal con tal de que se haga cargo de satisfacer la demanda una cantidad de recursos públicos (recursos públicos municipales). Lo que logra el gobierno federal es que la demanda se distribuya entre él y el Ayuntamiento; por tanto, el gobierno federal calcula que es menos costoso apoyarse con los gobiernos locales que no hacerlo.

Además suponga que la única fuente de ingresos para los ayuntamientos es vía ingresos propios, participaciones y aportaciones federales; además suponga que sólo existen dos maneras de gastar los

ingresos vía gasto corriente y vías obra pública. Asuma que la sociedad demanda menos recursos públicos al gobierno federal si su Ayuntamiento gasta más recursos en obra pública. La conclusión a la que llegamos es que el gobierno federal tiene incentivos a otorgarles financiamiento a los gobiernos municipales, pues así maximiza su objetivo.

Continuamos con los supuestos, ahora si asumimos que las autoridades municipales buscan apropiarse de la mayor parte de los recursos públicos y que el gasto corriente representa un desembolso que es principalmente hacia el pago de salarios.

Con los supuestos dados y vinculándolos con el gráfico 10, se tiene que a lo largo del periodo de 1989 hasta 1997 el gasto corriente era superior a la inversión en obra pública*. Por un lado el gasto corriente se financiaba con las participaciones y la obra pública con los ingresos propios. Entonces el objetivo buscado por el gobierno federal al transferir recursos no se alcanza.

Pero dado que las autoridades municipales preferían mayor gasto corriente a obra pública y el gobierno federal es un agente que tiene la información para deducir las preferencias de las autoridades municipales y además aprende de la experiencia, incorpora restricciones sobre el gasto de las transferencias (Ramo 33). El resultado es que las autoridades se ven obligadas a destinar mas recursos en obra pública puesto que el costo de no cumplir con las nuevas restricciones es muy alto, nótese el punto en el año 2002.

En los años de 1998 a 2000 la inversión en obra se financiaba con ingresos propios y las transferencias por aportaciones, y el gasto corriente con participaciones. En éste periodo el gobierno federal nota la repuesta de las autoridades municipales y concluye que la nueva política de transferencias tiene efecto beneficiosos, ello lo lleva a incrementar el monto de transferencias vía aportaciones pero nuevamente surge otra restricción, el gobierno federal no puede transferir recursos completamente vía aportaciones ya que si elimina las transferencia por participaciones los ayuntamientos carecerían de recursos con el cual financiar su estructura administrativa, entonces lo que termina haciendo

* Note que se sacrifica la exactitud entre las relaciones que se expresarán a lo largo del ejemplo con el objetivo de ganar en la sencillez.

el gobierno federal es aplicar una política de transferencias con mezcla de recursos.

El punto en el año 2000 nos permite observar como la autoridad municipal reacciona al no poder aplicar todas las transferencias en gasto corriente; la reacción es absorber los recursos generados por vía propia para utilizarlos como fuente de financiamiento del gasto corriente. De ser correcta nuestra apreciación, lo que concluimos es que las autoridades municipales se comportan como agentes que desean absorber la mayor parte de los recursos públicos, lo que impide que se de por completo la absorción de todo los recursos son las restricciones federales y la acción de la sociedad, que puede responder con movimientos subversivos si nota una elevada desvinculación entre los objetivos sociales y los objetivos de las autoridades*.

Lo que se ha descrito en éste pequeño ejemplo y utilizando los datos obtenidos de los municipios del tipo urbano pequeño, es la fuente de mayor discusión en éste trabajo, el analizar las finanzas públicas municipales como un problema donde las autoridades municipales tiene preferencias a favor de absorber los recursos públicos. Seguramente no se ha concluido a favor de la tesis, pero al menos permite mantener las sospechas y continuar indagando al respecto.

3.4. Descripción de las Finanzas Públicas y los Ayuntamientos del Municipio tipo Semirural

El número de municipios considerados como de tipos semirural es 125 de 217 existentes en el Estado de Puebla. Dentro de éste espacio se encuentra el 19.15% de la población, el porcentaje de viviendas sin drenaje y agua entubada es del 23.03% y 21.94% respectivamente. Los municipios considerados con un alto y muy alto grado de marginación son 98, 6 municipios son considerados con grado de marginación bajo, sólo el municipio de San Miguel Xoxtla tiene una calificación que lo considera como una municipio de muy baja marginación y los 20 municipios restantes son municipios con un grado de marginación medio.

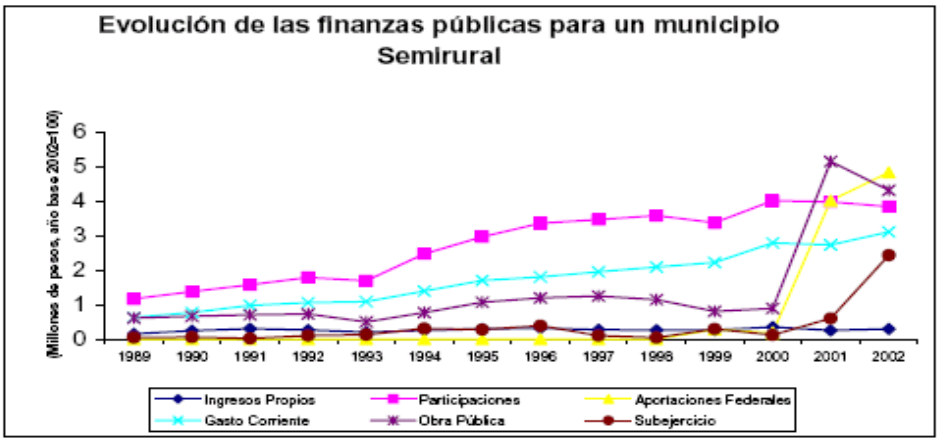
* Véase, las ideas de J. Rawls en el capítulo 1.

Algo muy peculiar dentro de éste tipo de municipios es que existe un mecanismo alternativo de elección de las autoridades municipales vía usos y costumbres, a pesar de que las autoridades se sujetan a los mismos derechos y obligaciones que los restantes representantes, su designación no se realiza mediante partidos políticos (es decir no existe la condicional que sujeta al ciudadano a que forzosamente sea postulado por un partido político para acceder a un cargo en el gobierno municipal. De acuerdo a la **Encuesta Nacional a Presidentes Municipales en el año 2000**, 7 municipios dentro de los semirurales siguen ésta práctica, mencionamos a los municipios: Teopantlán, Cohuecan, Xochiltepec, Hermenegildo Galeana, Molcaxac, Epatlán y Nicolás Bravo.

El número promedio de empleados en un ayuntamiento del tipo semirural en el año 2002 es de 31, de los cuales 4 son contratados como base, 13 de confianza, 11 eventuales y 3 contratados por honorarios. El salario mensual promedio que recibe un empleado en un Ayuntamiento semirural es de 4,803.16 pesos. Lo que respecta al nivel educativo del presidente municipal se conoce a través de estimar los promedios para los años 2000 y 2002 que su distribución es bastante semejante ya que en ningún caso existió un cambio mayor a 7% entre el año 2000 y el año 2002, de tal forma que sólo presentamos los resultados en el año 2002. Para ése año el 49.6% de los presidentes municipales contaban con instrucción básica, 16.8% con instrucción media superior y el 33.6% con educación superior o más.

En lo que respecta a las finanzas públicas municipales, los ayuntamientos del tipo semirural son altamente dependientes de las

Gráfico 11.



Fuente: estimaciones propias con base en el Sistema Municipal de Base de Datos, INEGI.

En el gráfico 11, observamos la evolución de las siguientes variables: ingresos propios, participaciones, aportaciones, gasto corriente, obra pública y subejercicio., todas expresan el promedio para un ayuntamiento del tipo semirural. Al igual que en los anteriores tipos de municipio, podemos notar que los municipios no han desarrollado la capacidad para aumentar sus ingresos vía cobro de impuesto y derechos, ello puede ocurrir si el Ayuntamiento cobra todo lo que es posible cobrar (todos los habitantes contribuyen pagando sus obligaciones al Ayuntamiento en el momento en el que incurren en el acto sujeto a contribución), ó, que los ingresos que obtiene sólo se debe a que los habitantes no han cambiado su cultura de pagar las obligaciones al Ayuntamiento (los pobladores que pagan en el pasado siguen contribuyendo en el presente y los que no están acostumbrados a hacerlo continúan con la misma práctica); una apreciación personal sugiere que es más factible lo segundo, ya que quizás los costos por cobrar a cada habitante sujeto son mayores a el beneficio de cobrar.

Nuevamente notamos al observar el gráfico 11 que la política de transferencias busca el objetivo de que el ayuntamiento aumente su gasto en inversión en obra pública. Como nos indica la teoría de las instituciones un cambio en las restricciones modifica el comportamiento de los agentes no sólo de la manera esperada si no también existen otros cambios no contemplados en el comportamiento. Un fenómeno que parece surgir ante la nueva política de transferencias es que al aumentar las transferencias por vía aportaciones federales también se incrementa el subejercicio, nótese que para los años de 1998 hasta el año 2000 la diferencia entre subejercicio y aportaciones federales se acerca a cero, en los años posteriores (2001 y 2002) el subejercicio repunta en niveles mayores a cualquier punto en el tiempo de nuestra muestra; ello da pauta a que sospechemos que el costo que absorbe la autoridad municipal por ejercer los ingresos por aportaciones es hasta cierto punto tan alto que los beneficios que obtendría de satisfacer la demanda de recursos públicos de su municipio tienden a eliminarse. Se debe aceptar que las restricciones al uso de los recursos de transferencias generan un costo a la autoridad municipal, ya que ésta no puede disponer de los recursos como más quisiera, sino debe sujetarse a las reglas impuestas.

Una manera en que podemos notar que aumentan los costos de ejercer los recursos, puede ser que dado la capacidad técnica de los empleados*, la cual no es suficiente para resolver las restricciones impuestas, y si la autoridad desea solucionar su problema puede optar en sustituir a su empleado por uno más capacitado que a la ves demanda un salario más alto que el anterior, y si opta por no sustituir debe contratar a otro empleado con la capacidad suficiente para resolver su problema, el cual obviamente desea recibir un salario. En cualquiera de los dos casos el costo por solucionar el subejercicio se eleva.

3.5. Descripción de las Finanzas Públicas y los Ayuntamientos del Municipio tipo Rural

Para finalizar sólo falta describir el municipio tipo rural, al cual corresponden 20 municipios, de los cuales 16 son evaluados como municipios de alta y muy alta marginación y 4 son municipios con grado de marginación media. En promedio, el porcentaje de viviendas sin drenaje o servicio sanitario es del 25.33% y el 17.94% de la viviendas no cuenta con agua entubada. En éstos municipios sólo habita el 0.55% de la población total en el Estado de Puebla.

En promedio para el año 2002 el número de empleados que laboran en un Ayuntamiento de tipo Rural es de 19, en ningún caso existe trabajadores de base, 11 son de confianza, 8 eventuales y 1 por honorarios. El salario mensual promedio (estimación para el año 2002) para un empleado de un ayuntamiento de tipo rural es de 4,528.39 pesos.

Para el mismo año que los datos dados en el párrafo anterior, el número de presidentes municipales con hasta o menor a instrucción básica es de 15, 2 presidentes cuentan con instrucción media superior y 3 son profesionistas. El nivel educativo de los funcionarios de nivel directivo es bajo. Considerando el tesorero, secretario, director de seguridad pública y el contralor; sólo 8 cuentan con instrucción superior (2 en cada caso).

Revisando la situación de las finanzas públicas, encontramos que ése tipo de ayuntamientos nos ejemplifica el máximo de dependencia financiera,

* Considere la distribución del nivel educativo del tesorero (funcionario de nivel directivo), el 45.16% de ellos cuentan de entre instrucción primaria hasta secundaria, el 27.42% cuenta con instrucción media superior y el 27.42 cuenta con educación superior.

ello es justificable dado su situación de marginación y la cantidad de habitantes que vive en los municipios (el mínimo de habitantes en un Municipio en el Estado de Puebla de acuerdo con el último censo de población es de 722, situación que se presenta en el Municipio de La Magdalena Tlatlauquitepec).

No presentamos algún gráfico ya que se encuentra los mismo fenómenos descritos con anterioridad, si se mostrara el gráfico fácilmente se podría señalar que el gasto corriente es superior a la obra pública, el fenómeno de subejercicio es un fenómeno que se repite en cada observación en el tiempo, por último señalaremos que los ingresos propios apenas representan un 2% del total de los ingresos municipales, pero a lo largo del tiempo permanecen constantes.

Resumiendo a partir de la tipología de municipios elaborada, Puebla es la cuarta ciudad más poblada en México, y los indicadores oficiales la ubican en los niveles más bajos de pobreza en el país. Sin embargo la realidad es otra. De acuerdo con la Secretearía de desarrollo Social municipal, más del 50 por ciento de los poblanos viven en zonas territoriales con índices de media y muy alta marginación, el 40 por ciento de la Población Económicamente Activa gana menos de dos salarios mínimos; casi cuatro de cada 10 habitantes sufren problemas de hacinamiento y existen 31 polígonos de pobreza, en donde la gente cuenta con 51 pesos para vivir diariamente ($5.00 dólares).

Por si fuera poco, casi la mitad de las juntas auxiliares de Puebla están atrapadas entre la semiruralidad y la semiurbanizaciòn, ademán de que en la periferia de la ciudad, principalmente al noroccidente y al sur, es donde están las 239 Áreas Geoestadìsticas Básicas (AGEB”s) que tienen los más altos niveles de marginación en la ciudad: La Resurrección, La Libertad, Azumiatla, San Miguel Canoa, San Francisco Totimehuacàn. Allí viven 730 mil personas.

Estos son los costos sociales del modelo de descentralización-centralista del federalismo mexicano, que ha probado ser eficaz para concentrar la riqueza basado en la competencia entre ciudades, la exclusión social la degradación ambiental y ha mostrado su ineficacia para repartir con equidad las oportunidades de desarrollo. El modelo de desarrollo que debe de construirse por tanto, es un modelo de desarrollo territorial basado en la cooperación, en la inclusión social y en la conservación ambiental a partir de la localización de la economía en un proceso inverso al actual, con muchos puntos de generación

de riqueza en el estado y en el país lo cual significa apostarle al desarrollo microregional, no tener que viajar cientos de kilómetros para encontrar una oportunidad de vivir mejor, sino que en la propia región tener la oportunidad de desarrollar la propia vocación económica y social

Se puede asentar que, debe elaborarse de manera objetiva y ordenada una política presupuestaria de ingresos y sobre todo de gastos, de acuerdo con las características de cada municipio dada su tipología, es decir de acuerdo a su nivel de pobreza de marginación y grado de dependencia, su presupuesto multianual de gastos ya que a la fecha no resulta ser una práctica ordinaria es decir, debe contemplarse el alto grado de heterogeneidad que se muestra en los diversos estratos de municipios existentes, desde el metropolitano – Puebla – hasta los municipios rurales pequeños.

De esta manera los gobiernos locales, podemos plantear- incidirán en la lucha contra la pobreza ya que, la enorme heterogeneidad en la que se encuentran es consecuencia del centralismo del sistema político existente. Como se deriva del trabajo, el 90 por ciento de los recursos que manejan los municipios proviene de las transferencias federales. Esto ha convertido a dichas instancias locales de poder en sujetos pasivos de la recaudación, lo cual tiene muchas desventajas, entre las que sobresale el hecho de que las autoridades no se preocupen por buscar nuevos canales de financiamiento pues, los recursos federales del ramo -33 vienen etiquetados es decir, condicionados desde la federación.

Lo cierto es que hay muchas necesidades y escasos recursos, los gobiernos locales como podemos observar. Los urbano-pequeños, semirurales y rurales no se preocupan por estimular la autogestión, que sería una de las formas a través de las cuales la comunidad puede trabajar en consenso con las autoridades a fin de enfrentar las carencias más graves.

Podemos mencionar que ha llegado el momento de que los gobiernos municipales superen la concepción, tan arraigada, de que la lucha contra la pobreza es solo una tareas gobiernos estatales y de la federación pues se han limitado a observar como las legislaturas federal y estatal establecen y ejecutan las formulas de distribución de recursos sin que los municipios o sus comunidades intervengan y sean actores de las estrategias de desarrollo local que les competen.

Esto atraviesa, entre otras cosas, por desplegar un gran esfuerzo de imaginación encaminado a generar condiciones para aprovechar al máximo los escasos recursos de que disponen. Por lo general éstos desaparecen de las comunidades en cuento llegan, por la razón de que e estos ámbitos no hay empresas o negocios que puedan proporcionarles los materiales que necesitan para sus obras de beneficio social, o solamente que existan concesiones al respecto como en el municipio de Juan Galindo pero, con las consecuencias catastróficas que genera.

Algo semejante sucede con las remesas que llegan a las comunidades del exterior y que en Puebla suman alrededor de 2 mil millones d pesos anuales, por lo que, se están volviendo un soporte fundamental para las mismas comunidades en cuanto a complementar substantivamente los esfuerzos de la colectividad, ya que las mismas se gastan en los grandes centros regionales, pero también propicia que los municipios no estén en condiciones de generar sus propias fuentes de riqueza pues se han atenido a lo que transfiera el gobierno.

Otro problema central es que reside en que el hecho de que la mayoría de los gobiernos locales siguen siendo discrecionales en sus decisiones y, ello obedece a que no disponen de información o análisis concretos acerca de su territorio, de estrategias de desarrollo territorial ni cuentan con bases de datos adecuadas como puede ser la base de contribuyentes que les permita actuar en terreno firme. Por ello se requiere que los gobiernos de los estados estimulen a las autoridades municipales la formación de una sólida infraestructura de información analítica con el objeto de que sus decisiones se apoyen bien.

De ahí que, los municipios deben dejar de ser simples prestadores de servicios para pasar a convertirse en protagonistas fundamentales del combate a la pobreza invirtiendo la tendencia a realizar más gasto de inversión prioritariamente, por sobre el gasto corriente que se ha incrementado en detrimento del primero. Esta cuestión no sólo un problema de recursos, sino también y sobre todo, de políticas públicas y atraviesa por permitirles a los gobiernos locales ejercer potestades y facultades que hasta hoy han sido prerrogativas de los gobiernos estatales y de la federación, como la autogestión

de los recursos públicos, independientemente del tipo de municipio que se trate.

Las fuentes de financiamiento que existen actualmente no permiten en definitiva, una adecuada gestión del desarrollo local ya que han mostrado serias limitaciones en su origen y destino pues, tienen que ver como hasta hora, con uno visión centralizada de la gestión del desarrollo con vistas a aliviar las grandes desproporciones entre las regiones pero, asignado centralmente los recursos financieros y fiscales, focalizandolos, es decir, ubican individuos a los que hay que asistir y las políticas dejan de lado el contexto comunitario en que se desenvuelven la mayoría de los municipios y ya no dignamos las micro regiones que se pueden conformar intermunicipalmente.

Otra limitante de las fuentes de financiamiento, tiene un papel relevante en la última década es que el estado promueve en la dinámica globalizarte, ciertos “polos de desarrollo” pero sin tener continuidad en los planes regionales o estatales, mucho menos municipales.

Desde la perspectiva macroeconómica, lo sucedido en los últimos años en América Latina nos muestra que, tanto en la etapa inicial de los procesos de descentralización fiscal (principios de los 90”s) como en el actual periodo de transición en que se encuentran gran parte de los países de la región la centralización territorial y económica financiera son las tendencias predominantes y además, profundizan la inequidad y las disparidades intra e interregionales.

Se producen fuertes prisiones políticas y fiscales para el traspaso neto de recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales y, en menor grado, de atribuciones lo que de alguna manera dificulta el manejo equilibrado de las finanzas públicas dado el enorme de la deuda interna y externa que en el caso de México llega ya al 20 por ciento de su PIB, lo cual paraliza materialmente el proceso de distribución de recursos.

Si no se crean condiciones adecuadas en términos de apoyo institucional y de administración financiera y coordinación Intergubernamental, la descentralización puede plantear problemas de revisión -como ya esta ocurriendo en México-, para la asignación de recursos como para la estabilización macroeconómica.

En algunos países de la región, las trasferencias Intergubernamentales constituyen relativamente una parte importante del total de los ingresos nacionales y un alto porcentaje del ingreso total de las entidades territoriales.

Si bien esta fuente de recursos viene creciendo de manera cuantitativa como en México, lamentablemente ha ido acompañada hasta el momento de un insipiente sistema de seguimiento del gasto público a nivel subnacional, que no permite avaluar, conforme a ciertos criterios de eficiencia y equidad, la utilización de los recursos en el ámbito territorial y su crecimiento.

Un diagnóstico primario, pero revelador de la situación de las fuentes de financiamiento local que existen actual mente y que dificultan la gestión del desarrollo se resume en la siguiente problemática:

- Se ha desarrollado y profundizado desde 1998 una alta dependencia de los estados y los municipios respecto de las Trasferencias financieras federales, a partir del denominado "Federalismo Hacendario" que se profundiza con el ramo-33
- El esquema de coordinación en materia de los ingresos públicos entre las tres esferas de gobierno es sumamente deficiente, dados los recortes y regazos en cada año fiscal.
- No hay correspondencia entre las facultades y responsabilidades de los gobiernos municipales con las disponibilidades de LS hacienda publicas para satisfacer las de mandas básicas de la población.
- Persiste una profunda inequidad en la distribución de los ingresos públicos que reciben los municipios y las transferencias y aportaciones.
- Las fuentes locales de recaudaciones estancadas o son suma mente limitadas en contados municipios grandes, lo que profundiza las brechas de pobreza y desigualdad como disparidades regionales al interior del estado.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS. "El federalismo mexicano: funcionamiento y

tareas pendientes", en Alicia Hernández (coord.) ¿Hacia un nuevo federalismo?, México, el Colegio de México, F.C.E. 1996, pp. 109-152

ALONSO JOSÉ, ANTONIO. "El concepto de marginalidad urbana y su uso en América Latina", en revistas mexicanas de Ciencias Políticas y Sociales , año XXXIII num. 128 abril-junio, Facultad de ciencias Políticas y sociales, UNAM 1987, pp. 51-71

ALTIMIR, OSCAR. "Cambios en la desigualdad y la pobreza en América Latina" en el Trimestre económico, Vol. LXI num. 241 Méx., 1994

ARROYO ALEJANDRE, JESÚS Y SÁNCHEZ BERNAL, ANTONIO. "Políticas Municipales para la Promoción del Desarrollo Económico Regional", en: Cabrero Mendoza, Enrique (Coordinador), Políticas Públicas Municipales una Agenda en Construcción, CIDE, Grupo Editorial: Miguel Ángel Porrúa 2003, pp. 87-128

AYALA ESPINO, JOSÉ. "Instituciones para Mejorar el Desarrollo; Un nuevo Pacto Social para el Crecimiento y el Bienestar", Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2003

BANCO MUNDIAL, "Informe sobre el desarrollo mundial". La tarea acuciante del desarrollo, Washington D. C. 19921

BOLTVINIK, JULIO Y TORRES , FERNANDO. "Concentración del Ingreso y Satisfacción de Necesidades en la época actual,"Mexico, centro de investigaciones para el desarrollo M. A. Porrúa, 1986 pp. 33-109

CARREÑO CARABALLO, RENE. "El sistema tributario en el desarrollo regional". Ministerio de finanzas y precios. O. N. A. T., Camagüey, cuba, mayo 1996

CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DEL AGRARISMO EN MÉXICO. "Zapata y el Municipio" México D. f. 1982

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (C.E.P.A.L.) "La Descentralización Financiera la Experiencia Cubana" Instituto de Investigaciones Financieras. Naciones Unidas, Serie Política Fiscal No. 62. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, Santiago de Chile 1994.

COLMARES, DAVID. "Recaudación y participaciones en 1996 y su horizonte en 1997" en Económica informa num. 257 FAC/Económica UNAM mayo 1997, pp. 47-50

CHÁVEZ PALMA, ALEJANDRO "Las finanzas publicas: ¿Hacia un nuevo federalismo?", en: Jaime Órnelas y Germán Sánchez (Coords.), Puebla: Modelo para Armar. Colección Pensamiento Económico, Ed. BUAP 1998 pp. 195-21

CHÁVEZ ALEJANDRO Y DANTE MÉNDEZ. “El Impacto de las Transferencias Federales en los Municipios de Puebla 2000” Descentralización y Desarrollo Regional, en El Economista Mexicano. Colegio Nacional de Economistas, septiembre 2002

HERNÁNDEZ LAOS, ENRIQUE. “Crecimiento Económico y Pobreza en México: Una Agenda para la investigación”, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, UNAM, México 1992

GARCÍA DEL CASTILLO, RODOLFO. “retos y Perspectivas de la Administración Municipal”, en: Gestión y Política Vol. III, No. 2, julio-diciembre CIDE, México D.F: 1994

GUTIÉRREZ VIDAL, MANUEL Y SARA MARTÍNEZ PELLEGRINI. “El Papel de los gobiernos locales en el desarrollo Regional, en Gestión y Política Pública” Vol. III, No. 2, primer semestre CIDE, México D.F. 1994

MEJÍA LIRA, JOSÉ. “Problemática de las Finanzas Municipales”, en: Mejía L. J. (compilador), UIA plaza y Valdés, México D.F. 1994

NIKSON R., ANDREW. “La Democratización y los Gobiernos Locales en América Latina”, en: Gestión y Política Pública, Vol. II, No. 2, julio-diciembre CIDE, México D.F. 1993

PERÓN DELGADO, EVA Y CARREÑO RENE. “Cuba: Una experiencia en la mediación del desarrollo a nivel regional”, Universidad de Camagüey, Cuba 1996

POLÉSE, MARIO. “Economía Urbana y Regional”, U.A.P. Grupo Interuniversitario de Montreal Canadá (GIM) Puebla, 1995

RICARDO, DAVID. “Principios de Economía Política y Tributación” Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1994

RETCHKIMAN, BENJAMÍN. “Introducción al Estudio de la Economía Pública”, U.N.A.M. México 1977

RODRÍGUEZ, OCTAVIO. “La Concepción del Sistema Centro-Periferia”, en: Flores G. Sergio (compilador), Desarrollo Regional y Globalización, U.A.T.-A.U.P Puebla, México 1995

VÁZQUEZ BARQUERO, ANTONIO. “Desarrollo, Redes e I nnovación” Lecciones sobre desarrollo Endógeno,” Ediciones Pirámide. Universidad Autónoma de Madrid, España.

POBREZA, MEDICIÓN DE LA POBREZA, E IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN COMBATE A LA POBREZA EN EL MUNICIPIO DE ELOXOCHITLÁN, PUEBLA. PERIODO DE ESTUDIO 1999-2006

Elizabeth Gutiérrez Olmos*

INTRODUCCIÓN

En el marco del Cuarto Encuentro Internacional de la Red de Estudios Municipales (REDEMUN), considero que la opinión, la experiencia y el trabajo se manifiestan en este tipo de encuentros tan importantes, y que es de vital importancia rescatar para el desarrollo de nuestros pueblos. Es preciso reconocer que la facilidad del desarrollo y el progreso estriba en la unidad, es decir; sociedad, gobierno y universidad, es un trinomio que debemos rescatar en el caminar de la Administración Pública Municipal, siempre y cuando las Instituciones de Educación Superior también se integren y se preocupen por el desarrollo local, aprovechando el capital intelectual que identifiquen líneas de investigación dando respuesta a la problemática y generar alternativas de desarrollo desde el ámbito local, nacional e internacional.

En este tipo de encuentros convergen la difusión de investigaciones, experiencias exitosas, problemáticas que buscan una respuesta, con la finalidad de ampliar la visión buscando estrategias y mecanismos de desarrollo local.

Por lo anterior, les expongo los avances del presente estudio acerca de la pobreza, medición de la pobreza, e implementación de acciones de políticas públicas en combate a la pobreza en el municipio de Eloxochitlán, Puebla, el periodo de estudio abarca los años 1999-2006.

Uno de los problemas más sentidos por la sociedad se refiere al tema de la pobreza, que afecta a cualquier tipo de población y a todas las edades. En

* Benemérita Universidad Autónoma De Puebla

América Latina, el problema se ha agudizado más en los últimos treinta años, esto a causa de una aplicación inadecuada de las políticas neoliberales. México ha tenido una tendencia similar al de América Latina en cuanto al aumento de pobres se refiere; lo que es claro, es que en pleno siglo XXI tenemos una gran dificultad por ayudar a los más desfavorecidos, actualmente en Ciencia y Tecnología se ha avanzado a pasos agigantados, el conocimiento y uso de la tecnología especialmente la informática está al alcance de todos, muchos problemas han surgido y desaparecido con el paso del tiempo, algunos permanecen y otros se solucionan. El intelecto de grandes hombres ha aportado para cambiar la historia y favorecer a todos los habitantes del mundo.

Existe un tema del que se habla en todos los lenguajes y por todos los idiomas, me refiero a la Pobreza, afecta a todas las naciones y entre más hablamos e intentamos frenarla, más se agudiza; es un reto que el hombre no ha podido enfrentar, tal pareciera que entre más se interviene más se empeora; pero, ¿a que se debe esta situación?, ¿por qué no se ha podido abatir la pobreza?, ¿será un cáncer que empeora con la aplicación de políticas neoliberales?, o, ¿es producto de malas decisiones en combate a la misma?, existen muchas preguntas alrededor de siete letras juntas, y cada quien las responde como las concibe y bajo el pensamiento ideológico al que pertenece, muchos han aportado grandes cosas, pero no a todos se les escucha, sólo a aquellos que el prestigio, la experiencia o el “dedazo”, los hace participes en la toma de decisiones, modificando e implementando acciones de la manera en que se cree que es lo correcto. Cada quien mide la pobreza de distintas maneras, no existe acuerdo en las variables a considerar y se priorizan de manera distinta, además muchas veces las aportaciones son muy generales.

Considero que la pobreza es diferente en el tiempo, lugar y espacio, no podemos hablar de pobreza considerando de la misma manera a todos los pobres del mundo; es decir, no es lo mismo ser pobre en Estados Unidos, Canadá, Japón, Inglaterra, México ó África, y de acuerdo a como se mide la pobreza da lugar a la implementación de nuevas políticas públicas para combatirla.

Al mismo tiempo, considero que el estudio de la pobreza dentro de cada país también es diferente, cada municipio, región, estado tiene sus

particularidades, la medición de pobreza debe ser desde lo local y recoger los indicadores reales para medirla. La pobreza no se mide ni se actúa considerando a sus habitantes, mas bien, se mide y se actúa creyendo que será la mejor respuesta a esa pregunta que no se sabe de donde viene y que es exactamente lo que se pretende responder.

En México, cada organismo, institución o intelectuales destacados tienen su propio método, tenemos entre otros, el de la CEPAL, COPLAMAR, la de Santiago Levi dónde su intervención fue fundamental en el gobierno del ex presidente de la república Lic. Ernesto Zedillo Pónce de León, el método de Levi no era pertinente a la medición de la pobreza en México ya que justifica su argumentación apoyándose en dos autores británicos, o bien las experiencias británicas donde algunas distan mucho de la situación de los municipios de México.

A pesar del esfuerzo y las acciones emprendidas a más de seis años, este problema no se ha resuelto y, son los habitantes los que han generado sus propias alternativas en contra de este mal que tanto les aqueja, ¿Qué ha sucedido en este municipio?, ¿Qué ha fallado al tratar de erradicar la pobreza?, estas son algunas preguntas que trataremos de responder y que habremos de contrastar al considerar la opinión de los afectados.

Además, en este documento he tratado de revisar algunos elementos y métodos de la medición de la pobreza y rescatar lo que considero debe ser prioritario para el estudio de la pobreza, mismo que arrojará información verídica para implementar acciones de políticas públicas que saquen al municipio de Eloxochitlán de esta alta marginación y se generen las bases para un desarrollo sustentable.

ANTECEDENTES

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, expresa el significado del adjetivo pobre como “necesitado, menesteroso y falto de lo necesario para vivir o que lo tiene con mucha escasez”, el término pobreza lo define como “necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de vida”, SEDESOL define pobreza como un fenómeno con varias dimensiones

que cambian dependiendo del lugar y el tiempo. Los estudios de pobreza se basan fundamentalmente en medidas de consumo o ingreso, aunque el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) incluye nuevas dimensiones en el análisis a la pobreza la exclusión social, vulnerabilidad, calidad en los servicios de educación y salud, y acceso al capital social.

Lo cierto es que el término pobreza, se refiere a la carencia que impide el desarrollo integral de la vida humana. La pobreza no es un tema nuevo, ha existido siempre, lo importante en este siglo y en México; es que, al implementar acciones en los municipios, las regiones y el país al estar inmersos en un mundo global, las consecuencias de esas decisiones sean positivas o negativas siempre se reflejan en la sociedad. Hoy en día el término pobreza, ha abarcado los rincones más profundos de toda sociedad del globo terráqueo.

Para entender la pobreza, es necesario analizar cada variable que influye en el análisis de la misma, empezando por las necesidades humanas básicas, de los que destacan el ingreso, la salud, la educación, condiciones naturales, sociales y políticas, muchos autores y organizaciones han estudiado estas variables y han aportado a la investigación científica referente a la pobreza, utilizando distintos métodos de los que destacan: ESNBI, NBI, LP-CNA, LP-CNSE, MMIP, MMICCAV, entre otras.

De estos métodos encontramos diferentes estudios, metodologías y variables consideradas para medir la pobreza, por ello se puede afirmar que existen diferentes grupos de pobres con diferente tipo de pobreza y hablamos de pobres, muy pobres, pobres moderados, pobres extremos, pobres relativos, pobres absolutos, pobres crónicos, pobres recientes, dependiendo del tipo de carencias y autor que los aborde, cada método determina grupos de pobreza diferente; por lo tanto, no basta una política en la lucha contra la pobreza, sino que, es necesario implementar varias políticas pero al mismo tiempo debemos ser cuidadosos en la toma de decisiones y aplicar aquellas que tengan mayor impacto positivo y combatir estructuralmente el problema de la pobreza.

La uso de tecnología intensiva, poco a poco ha desplazado la mano de obra del ser humano, el mundo se está dividiendo claramente en dos grupos

sustanciales, ricos y pobres, esta clasificación se da tanto en personas como en países, el grupo de países del tercer mundo esta siendo desplazado y todos a nivel mundial están marcando sus posiciones en estos dos ámbitos a nivel internacional.

Por todo lo anterior y de la oportunidad que he tenido de transitar en algunos rincones del estado de Puebla, me he atrevido a cuestionar la medición de la pobreza en el municipio de Eloxochitlán, Puebla, que en 1999 era el más pobre a nivel nacional y que en 2006 sigue apareciendo en la lista de los 10 municipios más pobres, el cuestionamiento es si efectivamente la Canasta básica de este municipio corresponde a la canasta básica que se considera en su medición, creo que hay mucha distancia entre lo que se dice que es y lo que realmente viven los habitantes de este municipio.

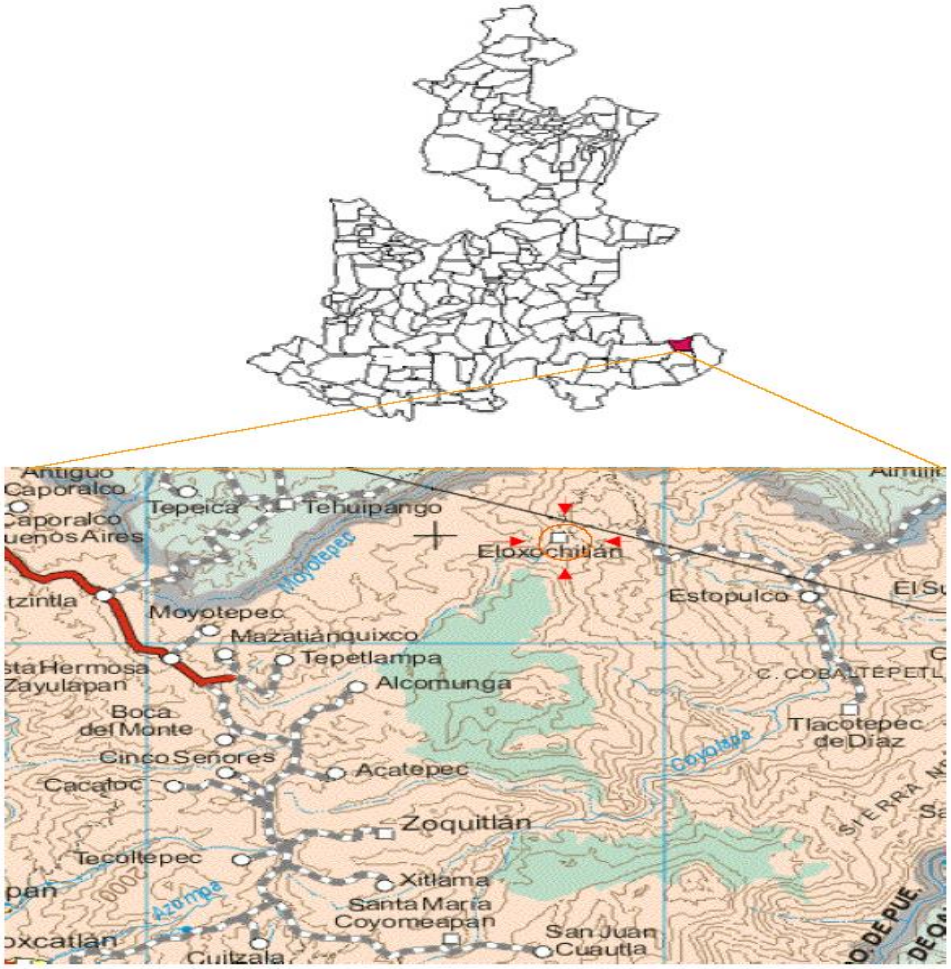
ELOXOCHITLÁN

Toponimia.- Palabra compuesta por los vocablos mexicas "eloxochitl", flor de elote y "tlan", cambiado por Tan, que quiere decir Junto; de donde se desprende "Entre las flores de Elote".

Historia.- Grupos descendientes de los nonoalcas-chichimecas y mazatecos se asentaron en este lugar, dando origen a su fundación. En 1522 fue sometida por los españoles. A fines del siglo XVI fue pueblo del Obispado de Puebla, encomienda de Doña Luisa de Frías. En 1750 estuvo bajo la jurisdicción eclesiástica de Tehuacán. En 1895 figuraba como municipio libre. La cabecera municipal es el pueblo de Eloxochitlán.

Localización.-El municipio de Eloxochitlán se localiza en la parte sureste del estado de Puebla. Sus colindancias son al norte con el estado de Veracruz, al sur, con Zoquitlán, al este con Tlacotepec de Porfirio Díaz y al oeste con Ajalpan.

Extensión.- Tiene una superficie de 109.71 kilómetros cuadrados que lo ubican en el lugar 115 con respecto a los demás municipios del estado.



Hidrografía.-El municipio pertenece a la cuenca del Papaloapan. Solo es recorrido por dos ríos permanentes: el Río Coyolapa, afluente del Tonto uno de los principales formadores del Papaloapan que baña el oriente del municipio y sirve de límite con San Sebastián Tlacotepec. La unión del Coyolapa con el Tonto se produce en la confluencia del estado de Veracruz y los municipios de San Sebastián Tlacotepec y Eloxochitlán. El río recibe algunos tributarios intermitentes, procedentes del interior del municipio. Otro río permanente nace del norte del municipio, sale del estado y se une al Tonto.

Clima.-El municipio presenta tres climas: Clima templado húmedo con abundantes lluvias en verano, Clima semicálido subhúmedo con lluvias todo el año y Clima cálido húmedo, con lluvias todo el año.

Principales Ecosistemas.-Por su ubicación geográfica y climas, el municipio presenta una vegetación natural templada al poniente y tropical al oriente. Correspondiendo con las partes más altas de la Sierra de Zongolica, presenta bosques mesófilos de montaña, y pinos y en lo que es el declive hacia la planicie costera, selva alta perennifolia.

Fauna.- Existe conejo de campo, zorrillo, tlacuache, ardilla, venado, víboras, codorniz y perdiz.

Recursos Naturales.-Bosques de ocote en la zona alta del municipio y de cedro en la zona caliente del municipio.

Demografía.- De acuerdo al Conteo General de Población y Vivienda de 2000 del INEGI el municipio tiene 10,806 habitantes, 5,526 hombres y 5,280 mujeres, con una densidad de población de 98 habitantes por Kilómetro cuadrado; teniendo una tasa de crecimiento anual de 3.97%. Se estima que para el año 2008 la población sea de 12,856; calculándose una densidad de población de 117 habitantes por Kilómetro cuadrado.

Pueblos indígenas.- El 44% lo forma el grupo náhuatl.

Marginación.- tiene un índice de 2.260, esto quiere decir que su grado de marginación es muy alto, por lo que ocupa el 2o. lugar respecto al resto de los municipios del estado.

Educación.- En 2005, el municipio cuenta con un total de 49 planteles educativos, 336 aulas educativas, 124 profesores y que atienden a una población de 5,236 estudiantes

Salud.-El municipio tiene un total de 4 unidades médicas; una pertenece al IMSS-Solidaridad y las otras tres a SS, y un hospital integral en la comunidad de El Tepeyac, mismas que proporcionan servicio a una población de 7517. Además cuenta con 21 casas de salud, las cuales son atendidas por auxiliares de enfermería de la misma comunidad.

Vivienda.-En el municipio existen un total de 1,631 viviendas particulares habitadas, el material utilizado para su construcción de pisos es de tierra, techos de lámina de asbesto y las paredes de madera.

Servicios Públicos.- De acuerdo a información proporcionada por el Ayuntamiento, la cobertura de servicios públicos de las principales localidades

LOCALIDAD	AGUA %	ALUMBRADO PÚBLICO %	RECOLECCIÓN DE BASURA	SEGURIDAD PÚBLICA %	PAVIM. %	MERCADOS %
Eloxochitlán	25	10	10	75	3	50
Loma Bonita	0	30	0	15	5	0
Xonatipán	80	80	30	15	5	0
Papaloapán	80	80	0	20	0	0
Tepepa	80	0	0	15	0	0
Atexacapa	0	0	0	15	0	0

del municipio son:

Vías de comunicación.-El municipio se encuentra comunicado únicamente por medio de una extensa red de caminos de terracería y brechas, que corren en todas direcciones. Para llegar al municipio de Eloxochitlán, se puede llegar de dos formas, primero a Córdoba, Veracruz y llegar a Tlacotepec de Díaz luego llegar a la carretera federal 150 México-Veracruz para entroncar con la estatal 734, o tomar la carretera estatal 730, que parte de Coxcatlán hacia Tlacotepec de Díaz.

Economía

Agricultura.- El municipio produce granos, entre los principales están el maíz, frijol y café; con relación a la fruticultura, encontramos chicozapote, plátano, mamey, naranja, caña de azúcar y en cuanto al forraje tenemos cebada.

Ganadería.- En ésta región se cría ganado bovino, porcino, caprino, ovino, equino; varios como asnal, mular, conejos y aves de corral principalmente pollo.

Comercio.- Tiene una limitada actividad, existiendo únicamente misceláneas y tendajones, papelerías, mercerías, venta de frutas y legumbres, expendios de leche y bebidas, así como la elaboración de tortillas hechas a mano, las cuales también son para el autoconsumo.

Forestal.- Dentro de esta actividad encontramos explotación de bosques de madera para la construcción, en la parte alta del municipio.

Servicios.- Cuenta con fondas y loncherías para la preparación de alimentos, talleres de reparación de automóviles y bicicletas.

PEA.- 6101, el cual el 94.8% son ocupados y el 5.2% desocupados. Además el total de la población económicamente inactiva es de 49.4%.

Actividades económicas por sector.- se distribuyen de la siguiente forma:

Sector Primario 88.1% (Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca)

Sector Secundario	2.5%	(Minería, Petróleo, Industrias Manufactureras, Construcción y Electricidad)
Sector Terciario	4.2%	(Comercio, Turismo y Servicios)

Artesanías.- Cestería y sombrerería (Palma), textiles de lana (Cotones, huipiles).

Gastronomía.- Alimentos: Mole de cadera, o espinazo, totopos, tlaxcales y chileatole. Dulces: Conservas de durazno, tejocote y manzana. Bebidas: Atole, chocolate, aguardiente y mezcal.

Cabecera del Municipio.- Eloxochitlán, sus principales actividades económicas son las agropecuarias, con una población aproximada de 1,163, a una distancia aproximada a la Ciudad de Puebla de 280 kilómetros.

Eloxochitlán, se caracteriza por presentar un alto índice de marginación, que se concreta con la ausencia de fuentes de desarrollo para el municipio. Tanto para la generación de ingreso para las familias, así como, la generación y atracción de inversión, lo que genera altos niveles de pobreza que, junto a la ausencia de una infraestructura de servicios básicos se concreta en una población que sufre problemas socioeconómicos, existe además, un alto índice de migración.

El gobierno local, estatal y federal tienen un reto fundamental, de hacer del municipio de Eloxochitlán, y aquellos en similares condiciones, municipios en desarrollo, capaz de proporcionar el bienestar tan esperado y que cuenten con una vida digna, equitativa y de justicia social.

MEDICIÓN DE LA POBREZA

Amartya Sen, en la construcción de la Canasta Normativa incluye variables de alimentación, salud, vivienda, vestido, transporte, educación y argumenta que no hay diferencias grandes en la canasta de un país y otro; pero sin embargo, las diferencias serían en el tipo de ropa, eventos sociales, recreación, uso de electrodomésticos, entre otros.

Julio Boltvinik, afirma que las Necesidades Básicas de un individuo u hogar dependen de las siguientes fuentes de bienestar: El ingreso corriente, derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales gratuitos, propiedad o derechos de uso de activos que proporcionan servicios de consumo básico, niveles educativos (habilidades y destrezas), tiempo disponible para recreación, educación, descanso, labores domésticas y activos no básicos o capacidad de endeudamiento.

Estos elementos deben de considerarse y analizarse con detalle para definir las causas del enclave de la pobreza, hay que ser muy cuidadosos y desarrollar metodologías que capten las necesidades mismas, las necesidades reales y no la percepción de las necesidades.

La pobreza tiene nombres y ubicación geográfica específica, es fácil identificarla pero no es fácil combatirla, muchos intervienen en el estudio pero pocos están dispuestos a trabajar de la mano con ella, es decir, así como es más fácil hablar de la contaminación ambiental que levantar una cáscara de plátano en la banqueta, así es el tema de la pobreza en que cada uno pueda aportar un solo elemento real y visible que tenga impacto social para poder enfrentarla.

Mi estudio radica en hacer una comparación de la canasta básica considerada por instituciones reconocidas y la canasta real en el municipio de Eloxochitlán, para esto me apoyaré de encuestas y estudio de campo en este municipio, para sustentar que la canasta básica alimentaria considerada en la medición de la pobreza en México, no corresponde a todas las localidades de México y por lo tanto las acciones en combate a la pobreza puede repercutir de forma negativa, agudizando o creciendo lentamente como es el caso del municipio de Eloxochitlán**,** para esto he considerado:

- Métodos y metodologías aplicados en Eloxochitlán en combate a la pobreza
- Metodología propuesta para considerar una canasta básica real de Eloxochitlán
- Medición de la pobreza
- Resultados

LÍNEAS DE ACCIÓN

Se requiere implementar acciones para fortalecer el bienestar de los habitantes de Eloxochitlán, con la generación de empleos dignos bien remunerados, que sea también capaz de provocar con ello el desarrollo de las comunidades sin descuidar el medio físico ambiental y ofrecer servicios de calidad, así mismo, preservar los aspectos de la cultura local para fortalecer la identidad en beneficio de las futuras generaciones.

CONCLUSIONES

Eloxochitlán necesita que su gobierno se preocupe por el desarrollo del municipio, de un gobierno democrático y cercano a la gente, que escuche y atienda las necesidades locales, no sólo desde el punto de vista económico, sino también y con la misma importancia de las necesidades políticas, sociales, culturales y ecológicas. Es necesario entonces un trabajo conjunto entre gobierno, sociedad y universidad para hacer frente ha este problema que se agudiza y provocar el desarrollo económico eficiente incorporando a la comunidad en la modernidad pero también generar el bienestar social de calidad.

BIBLIOGRAFÍA

BOLTVINIK JULIO (2001), La pobreza ignorada. Evolución y Características

_____ (2004), La pobreza en México y el mundo: Realidades y Desafíos

JULIO BOLTVINIK Y ENRIQUE HERNÁNDEZ LAOS

LA JORNADA DE ORIENTE

PAGINAS WEB

http://64.233.179.104/search?q=cache:cCsT6uBgoPwJ:atlatl.com.mx/articulo.php%3Fc%3D9%26s%3D15%26x%3D7%26a%3D47655+En+1999+el+m

unicipio+m%C3%A1s+pobre+en+M%C3%A9xico+era+Eloxochitl%C3%A1n&hl=es&gl=mx&ct=clnk&cd=4

- Medición de la pobreza (CEPAL)
  http://www.ietd.org.mx/social/pobreza.html
- http://www.microrregiones.gob.mx/glosar.asp
- http://cat.microrregiones.gob.mx/diagnostico/inicio.aspx
- http://cat.microrregiones.gob.mx/

CHINA OPORTUNIDAD PARA LA INTERNACIONALIZACION DE LAS EMPRESAS MEXICANAS Y EL DESARROLLO LOCAL AL 2010

Fernando Hernández Contreras*

INTRODUCCIÓN.

La historia conoce pocas experiencias de desarrollo económico tan espectaculares como la de China†, Las cifras que se divulgan todos los días sobre China son realmente pasmosas, lo que está aconteciendo en aquel país se ha convertido en el hecho geopolítico de mayor significación en las relaciones internacionales contemporáneas‡.

Los resultados económicos de la continuidad entre la política de Deng y de Jiang Zemin son avasalladores, en veinticinco años China ha experimentado la más notable y veloz transformación económica en la historia de la humanidad§, las metas del gobierno chino para el desarrollo económico se encuentran claramente definidas en la denominada estrategia general de tres pasos, formulada en 1987: primero, duplicar el (PNB) de 1980, y resolver el problema de la alimentación y el vestuario del pueblo, lo que se hizo realidad en términos generales a finales de los años 80 del siglo XX; segundo, cuadruplicar el PNB de 1980 para fines del siglo XX, meta que se cumplió anticipadamente en 1995; tercero, para mediados del siglo XXI, realizar en lo fundamental la modernización, elevar el PNB per cápita hasta el nivel de los países medianamente desarrollados y hacer que el pueblo goce de una vida relativamente holgada**.

Actualmente el Instituto Internacional de Gestión y Desarrollo de Laussane, Suiza, situó en su último informe a China en el puesto 19 de

* Universidad Autónoma de Tamaulipas, México Facultad de Comercio Administración y Ciencias Sociales., (867)7-19-42-50 fernando@uat.edu.mx

† Flores A. ¨China y sus lecciones para México¨. Revista Nexos o. 344. Agosto de 2006.

‡ según proyecciones del Banco de inversiones Goldman Sachs, en el año 2040 (si las cosas siguen como vienen) China sobrepasaría a los Estados Unidos como la primera economía mundial.

§ Turrent I. “El secreto del Dragón”. Letras Libres. Febrero de 2005.

** China Internet Information Center. Estrategia de 3 pasos. Agosto 2006.

competitividad mundial, frente a la posición 31 que ocupaba el año pasado*, el 'factor chino' se ha vuelto tan determinante que todos los mercados esperan con ansiedad hasta el menor indicio proveniente de las autoridades de Pekín†, China desplazó a México en 2002 del segundo lugar entre los exportadores a Estados Unidos, las exportaciones de México a Estados Unidos sumaron 143.230 millones de dólares entre enero y noviembre de 2004, 25 por ciento menos que lo vendido en el mismo periodo por China, la población del país asiático es cinco veces más grande con 1,295 millones mientras que la de México es de 98.2 millones; además el territorio chino es 14 veces más extenso que el nuestro, aunque la mitad de su territorio es desértico y el nivel de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de China ha sido del 10% desde hace 10 años‡, mientras que el nivel de crecimiento del PIB en México ha sido del 4%.

Sin embargo, a pesar de este panorama, México puede competir con China con un mejor sistema de educación, desarrollo de productos y una fuerte actitud ciudadana que ayudarán a competir con este país, se tiene muchas oportunidades ante el dragón asiático, aprovechando el acelerado crecimiento de su economía§.

LA EVOLUCIÓN DE UN SISTEMA ECONÓMICO DE ÉXITO.

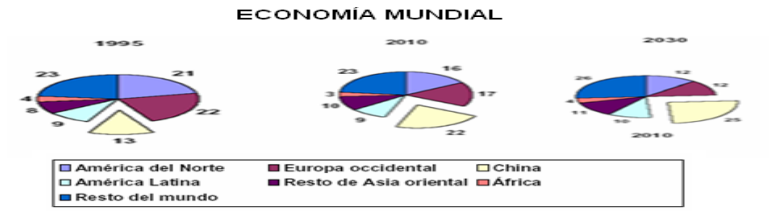
La muerte de Mao en 1976 inicia un periodo de reforma económica caracterizado por una economía de mercado, Deng Xiaoping se caracterizó por la estrategia de la reforma denominada *las cuatro modernizaciones*, que englobaba la agricultura, industria, defensa y ciencia y tecnología, en 1978 se tomó la decisión de iniciar políticas de reforma y apertura al exterior, se dirigieron en una primera época al sector agrícola.

* El Universal "Amenazan monopolios crecimiento de la economia China". EFE Pekín China jueves 11 de mayo de 2006.
† Navarrete J. "La consolidación de una potencia global". Revista nexos No. 345 • Septiembre de 2006
‡ Hernández F. "El éxito de la economía China y las nubes negras al 2010". Ciencia UAT pag. 24, Septiembre 2006.
§ Rubio L. "China invierte la ecuación". Center of Research for Development. (CIDAC). Mayo 23 de 2004.

Se inició en 1979 un proceso de reconocimiento de los derechos de explotación sobre tierras, hasta alcanzar los 15 años en 1984, las empresas publicas, denominadas *TVE*[*] (*town village enterprises*), surgen como industrias de pequeña escala que suministran materiales de construcción, herramientas a la industria agrícola, en los siguientes años se fomentó la introducción de tecnologías foráneas, el acceso al mercado de empresas extranjeras mediante la creación de empresas mixtas con socios locales y el desarrollo de nuevas estrategias de gestión más próximas a las compañías de países desarrollados, con el octavo plan quinquenal (1991-1995), incrementó la inversión en infraestructuras e industrias básicas, que contribuyeron al desarrollo de carreteras, aeropuertos, redes de comunicaciones, se fomentó el comercio internacional, en 1994 China ya era la décima potencia comercial del mundo, Deng Xiapoing falleció en el año 1997, después de cumplir su objetivo de cuadriplicar el PIB chino en 20 años, la política económica de Jiang Zeming fue claramente continuista en el proceso de apertura al exterior[†], al contrario que otros países de su entorno (en especial Tailandia, Malasia, Indonesia, Filipinas y Corea), el último hito en la reciente historia de la economía china lo constituye su ingreso formal en la OMC el día 1 de noviembre del año 2001, no hay ninguna duda que China se ha convertido ahora en una zona de gran dinamismo económico, el Centro Estatal de Información de China predice que la economía del gigante asiático se desacelerará ligeramente durante el segundo semestre de este año, ha fortalecido en los últimos meses el control sobre la inversión, por lo que las cifras finales de inversión en activos fijos serán superiores al término de 2006.

[*] Las TVE son empresas híbridas surgidas de alianzas entre empresarios privados y gobiernos locales.
[†] Molina E. " China otra vez en defensa del renminbi. El Catoplebas No. 27. Mayo 2004, Pág. 11.

China juega un papel equivalente al de Japón en la década de 1960, inundando los mercados occidentales, compitiendo con productos de bajo precio, dentro de los proyectos futuros que van a necesitar de un desarrollo importante de infraestructura, destaca por su relevancia la celebración de los Juegos Olímpicos de Pekín en el año 2008*, se estima que a partir de 2010 estará en condiciones de desarrollar marcas globales y políticas de marketing para sus mejores productos.



Fuente: (1996.

Si China sigue creciendo, se convertirá en la primera economía del mundo hacia 2020, un estudio de prospectiva sugiere que hacia 2030 en el producto bruto mundial podría duplicar con creces al de América del Norte y al de Europa occidental, y hacia el 2050, la renta per cápita del país será equivalente a la actual de Estados Unidos, en otras palabras, China será entonces un país plenamente desarrollado.

TEORÍA DE LA VENTAJA COMPARATIVA COMO TEORÍA DE SOPORTE.

De acuerdo a la denominada teoría de la ventaja comparativa planteada por David Ricardo, en una publicación de 1817 titulada On the Principles of Political Economy and Taxation, donde asegura cuando un país se especializa en la producción de aquellos bienes en los que tiene ventaja comparativa, todos se ven beneficiados†.

Por todo ello, al crecer la economía China, se convierte en un enorme mercado potencial para los bienes producidos por México como exportador de sus productos, por lo si se logra representará para la empresa local exportadora y no exportadora mejorar la posibilidad de éxito, mejorar la eficiencia y competitividad al incrementar el comercio hacia ese país‡.

---

* Para los Juegos Olímpicos de Pekín, el Gobierno chino va a destinar más de 20.000 millones de US$ a proyectos para el desarrollo de infraestructuras.

† Hernández F. "Propuesta de un Modelo Estratégico de globalización económica para el municipio de Nuevo Laredo". Universidad Autónoma de Tamaulipas. Enero 2006.

‡ Rojas S. "El dragón Chino tiene hambre". Noviembre 15 de 2002.

CHINA COMO OPORTUNIDAD PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS MEXICANAS Y EL DESARROLLO LOCAL.

China no es invencible. México debe trabajar en hacer menos cara y compleja la operación de las empresas en el país, aprobar las reformas fiscales y eléctricas, invertir en infraestructura, capacitar al personal y realizar una modernización educativa que premie la excelencia, China representa una gran oportunidad para las empresas mexicanas, ya que con su tan acelerado crecimiento económico está generando grandes oportunidades en su mercado interno tales como:

1. **Surgimiento de una clase media**

China tiene 300 millones de personas que demandan una canasta más amplia de bienes y servicios, esta clase media china tiene una gran relevancia ya que demanda una canasta más amplia de bienes y servicios los que en parte, tendrán que ser cubiertos mediante importaciones y/o alianzas con inversionistas del exterior, lo que genera diversas oportunidades para realizar operaciones de negocios en aquel país

2. **Incremento en el consumo**

El incremento en el consumo ha crecido a una tasa de un 8.6% anual desde que iniciaron las reformas en 1978, en 1985 había 6.6 refrigeradores por cada 100 familias, en 2000 se ubicó en 80.1, en 1985 el total de automóviles y autobuses propiedad de particulares no llegaba a 20 mil unidades, en 2000 alcanzó 3.7 millones de unidades, existe mayor demanda de bienes durables como refrigeradores, lavadoras, televisores, reproductores de DVD y cámaras fotográficas[*].

CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA.

La inversión en sectores identificados como estratégicos también representa una oportunidad para el inversionista mexicano tales como: mecanismos para ahorro de energía en sectores como acero, minerales no metálicos y materiales de construcción, mejoramiento de equipo técnico usado en telecomunicaciones, manufacturas ligeras, textiles, empaque, equipo médico e industria química, partes para equipo de transporte aéreo, químicos para uso

[*] Hernández F. "China como oportunidad para las empresas mexicanas". Primer Foro internacional de emprendedores. Ciudad Victoria Tam. 15 de junio de 2006.

agrícola e industrial, maquinaria para producirlos y urea, maquinaria para exploración y explotación de petróleo y gas, así como equipo para la refinación y transporte del mismo, tubería para oleoductos y gasoeductos, computadoras para operaciones complejas, así como partes y equipo periférico, equipo para la exploración y explotación minera.

Mayor demanda por servicios

México el único país del mundo que tiene la mano de obra y la ubicación para surtir al mercado norteamericano justo a tiempo y de esta manera, convertirse en el socio estratégico para la producción de manufacturas y servicios, mientras que China tiene que recorrer varios miles de kilómetros para poder acceder al mercado norteamericano

Apertura a las importaciones y a la inversión (Ingreso a la OMC)

Desde el día de su ingreso formal en la OMC 1 de noviembre del año 2001, no hay ninguna duda que China se ha convertido en una zona de gran dinamismo económico China no solamente como el recipiente más grande del mundo de IED, sino también un muy grande importador (en 2003 sus importaciones crecieron por 40%)**,** con respecto al flujo de inversiones extranjeras directas representa alrededor de un 4% del PIB de China y un 8% de la inversión en activos fijos[*], en los dos primeros meses del 2004 la producción industrial creció a 19,4%[†], y el efecto total sobre el PIB fue de un crecimiento en el primer trimestre del 9,7%[‡].

LAS VENTAJAS COMPARATIVAS DE MEXICO.

1. La Fuerza laboral de México.

La fuerza laboral tiene una edad promedio de 22 años, es mucho más joven, técnica y especializada que la de nuestros principales socios comerciales; lo que nos permite contar con una masa crítica de capital humano, con gran potencial de ser adaptado a las nuevas condiciones de los mercados internacionales.

[*] La Prensa, 13 julio 2004.

[†] Díaz S. «¿Por qué sube el precio del petróleo?», *Opciones,* 5 septiembre 2004.

[‡] David Ignatius, «Is China's economy overheating?», Washington Post, 20 abril 2004.

2. Posición Geográfica.

Los principales países asiáticos (China, Japón o Malasia) toman en promedio de 15 a 23 días más para abastecer el mercado de Norteamérica a comparación de nuestras empresas.

Asimismo, esos países tardan entre 12 y 24 días más para llegar al mercado sudamericano, respecto a los productos enviados desde nuestro país.

3. La Red de Tratados Comerciales.

México posee una red de acuerdos comerciales único en el mundo, la cual incluye Tratados de Libre Comercio con los principales mercados del mundo: EE.UU. y la Unión Europea, así como con diversos países de América Latina y Asia. Estos acuerdos permiten la exportación de los productos fabricados bajo tratamientos preferenciales, ventaja que no poseen nuestros países competidores, ya que éstos tienen un número muy limitado de acuerdos comerciales.

4. Recursos Naturales.

Los recursos naturales y de los cuales China carece, tales como petróleo, tierras de cultivo, facilita que se puedan producir diversas mercancías para su exportación, de esta manera tenemos que México exporta frutas, verduras, químicos, farmacéuticos, piel, materiales para la construcción lo que lo convierte en un país privilegiado.

La creciente competencia internacional derivada de la globalización y la entrada de países como China a la Organización Mundial de Comercio (OMC), presenta para México un desafío de grandes proporciones, bajo este nuevo entorno, y a las ventajas competitivas de México si se desea permanecer en los mercados internacionales se requiere realizar enormes esfuerzos en implementar esquemas de organización más eficientes, se trata, en este sentido, de que México logre dinamizar el sector exportador al aprovechar los distintos tratados de libre comercio que actualmente tiene con diferentes países, incrementando su productividad y competitividad. Entre otros aspectos, es necesario efectuar las reformas estructurales que la planta productiva nacional

requiere, a fin de brindar a las empresas mexicanas el escenario adecuado para que puedan minimizar costos de producción.

Propuesta para apoyar a las empresas locales en el proceso de competitividad e internacionalización al 2010.

1. Reforzar y apoyar los esfuerzos regionales e internacionales existentes con el objeto de promover la cooperación interinstitucional e Interempresarial como mecanismo para el desarrollo de las empresas locales.
2. Promover y apoyar las experiencias exitosas de concertación interinstitucional e interempresarial, la formación de cadenas de empresas innovadoras y la creación de proveedurías locales.
3. Contribuir al proceso de consolidación de los procesos de internacionalización de las empresas y a la creación y consolidación de los consorcios de exportación.
4. Contribuir en el reforzamiento de las capacidades de las instituciones de apoyo empresarial a través del intercambio de experiencias y fortalecimiento del componente de información.
5. Fortalecer la capacidad tecnológica de las empresas.
6. Promover el desarrollo sustentable en las empresas.
7. Incrementar el empleo especializado.
8. Incrementar el número de empresarios.
9. Incentivar a los alumnos de las instituciones educativas a ser emprendedores.

Propuesta para el crecimiento y competitividad basada en cuatro pilares.

1. Una nueva cultura de la innovación tecnológico-industrial.

Se Fijarán las bases del Desarrollo de la Innovación Tecnológica-Industrial.

a) La Creación de Innovación Tecnológica: Desarrollar dentro de las empresas la tecnología de punta necesaria que les permita desarrollar productos competitivos y la evolución de los mismos.

b) Innovación Tecnológica Continua: Desarrollar estrategias que les permitan la evolución y promoción de la manufactura tradicional en donde las empresas involucren sus diseños tecnológicos competitivos.

c) Fomento de Ideas Innovadoras: Preparar dentro de las Universidades la materia prima principal de este modelo, recursos humanos con calificación excelente e ideas innovadoras.

Como resultado de nuestro primer punto se fijarán las bases del conocimiento sostenido sobre los cimientos de la innovación tecnológica continua y la calidad de los recursos humanos.

2. Una nueva cultura de la creación de empresas con alto potencial de crecimiento.

El cambio de actitud dará como resultado el mejor entorno del mundo para crear empresas.

a) Creación de Empresas Innovadoras. Desarrollar un programa que permita crear empresas nacionales con características de clase mundial.

b) Creación de Productos Innovadores. Promover dentro de las empresas la generación de nuevos productos, procesos y servicios competitivos que den como resultado precios competitivos en cualquier parte del mundo.

c) Integración Empresarial. Integrar las empresas innovadoras mediante una cadena productiva a efecto de mantener la competitividad a largo plazo.

d) Empleados Emprendedores. Establecer un programa de especialización dentro de las empresas mediante el cual se prepare a empleados para que proporcionen ideas con futuro en el mercado internacional.

e) Estudiantes emprendedores. Establecer un programa de emprendedores dentro de las universidades mediante el cual se prepare a alumnos para que proporcionen las ideas de empresas innovadoras con alto potencial de crecimiento.

f) Innovación Prueba-error. Identificar y promover proyectos que puedan ser viables dentro del mercado como empresas innovadoras como parte del proceso de innovación de productos.

Como resultado de nuestro segundo punto se establecerá como prioridad el trabajo científico y la formación de empresas emprendedoras con un alto potencial de crecimiento lo que nos proporcionará un mejor entorno para la creación de empresas.

3. Redes de Intercambio de Información Estratégica.

Una nueva cultura de Redes de Información Empresarial.

a) Creación de Redes de Contactos Locales-Regionales-Internacionales. Promover para que las empresas nacionales se integren con el mercado internacional digitalmente con la finalidad de incrementar su eficiencia y competitividad.

b) Intercambio Tecnológico. Buscar generar un círculo virtuoso promoviendo la integración a los procesos productivos de las empresas locales de las mejores tecnologías de información para el incremento de la competitividad.

c) Desarrollo de Investigadores en Universidades. Creación de grupos de investigación tecnológica a través de la formación de recursos humanos de alto nivel (jóvenes brillantes) mediante la incorporación de doctores y estudiantes con ideas innovadoras en las empresas mediante convenios de prácticas empresariales.

d) Interacción de Empresas. Desarrollar programas de capacitación para las empresas orientadas a la integración, con el objeto de desarrollar una cultura informática que les permita tener acceso a la información empresarial internacional.

Como resultado de nuestro tercer punto se establecerá el proceso en donde la fuerza de las redes sociales de intercambio con información especializada como dinamizadores del entorno dará como resultado que la innovación se maximice cuando se desarrolle este proceso.

4. Desarrollo Empresarial Local.

Desarrollar una cultura de integración Universidad- Empresa para la explotación del paradigma de las empresas integradas con tecnología de punta.

a) Creación de un Centro de Negocios Internacionales Crear centros en las Universidades que sean el centro de desarrollo de información y procesos administrativos que permita promover el establecimiento y la certificación de proveedores sustentado en las tendencias mundiales de disminuciones continuas en los precios de los productos finales.

b) Desarrollo de Empresas competitivas. Crear una cadena de proveeduría con las empresas innovadoras, ya que necesitamos contar con empresas que produzcan y contribuyan con precios y calidad competitivos, dada la necesidad

de contar con este tipo de empresas con iniciativas de nuevos proyectos y como consecuencia la internacionalización de las empresas locales.

Como resultado de nuestro cuarto punto se hace realidad la ventaja comparativa haciendo resaltar su ventaja competitiva (ubicación geográfica, costo de mano de obra y acuerdos comerciales), de proyectos detonadores del desarrollo empresarial local, y jugando un papel preponderante en la atracción de proyectos internacionales ya que dará como resultante la creación de un efecto multiplicador de empresas líderes locales, regionales e internacionales con bases fuertes, emprendedoras, con costos competitivos, con redes de información integradas y con un alto grado de especialización en la innovación a nivel global.

CONCLUSIÓN.

China constituye actualmente el mercado en expansión más grande del mundo, lo que representa una oportunidad para el mercado de las empresas locales ya que las necesidades del surgimiento de una clase media que demanda una canasta muy amplia de bienes y servicios, la sofisticación en el gasto de consumo de este grupo poblacional y el gran significado que tiene el ingreso de China a la OMC, abre un mercado muy amplio para los productos de las empresas locales en su comercio e inversión, si tomamos en cuenta que la población de ese país triplica a la de las naciones miembros del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), México, EUA y Canadá, y los problemas actuales de la economía de Estados Unidos,

Esta investigación trata de contribuir al análisis y políticas que diseñan y aplican los Gobiernos Locales en aras de alcanzar el desarrollo económico social y administrativo, ya que representa una oportunidad para las empresas exportadoras y no exportadores mejorar la posibilidad de éxito, mejorar la eficiencia y competitividad en el proceso de internacionalización, y como resultado un incremento en el empleo y un mayor desarrollo local.

BIBLIOGRAFÍA.

BUCKLEY, Y CASSON (1976): The Future of Multinational enterprises, Mac Millan Segunda Edición, (última versión de 1991).

CHINA INTERNET INFORMATION CENTER . Estrategia de 3 pasos. Agosto

2006.

DÍAZ S. «¿Por qué sube el precio del petróleo?», Opciones, 5 septiembre 2004.

DAVID IGNATIUS, «Is China's economy overheating?», Washington Post, 20 abril 2004.

DUNNING, J. H. (1993), Multinational Enterprises and the Global Economy, Addison-Wesley Publishing Company, Wokingham

EL UNIVERSAL "Amenazan monopolios crecimiento de la economía China". EFE Pekín China jueves 11 de mayo de 2006.

FLORES A. ¨China y sus lecciones para México¨. Revista Nexos o. 344. Agosto de 2006.

GRAHAM, E.M. (1978): "Transatlantic investment by Multinational Firms; a rivalistic Phenomenon". Journal of Post Keynesian Economics, No. 1 pp. 82-99.

HERNÁNDEZ F. "Propuesta de un Modelo Estratégico de globalización económica para el municipio de Nuevo Laredo". Universidad Autónoma de Tamaulipas."premio a la investigación de excelencia". Enero 2006.

_____. China como oportunidad para las empresas mexicanas". Primer Foro internacional de emprendedores. Ciudad Victoria Tam. 15 de junio de 2006.

_____. "El éxito de la economía China y las nubes negras al 2010". Ciencia UAT pag. 24, Septiembre 2006.

La Prensa, 13 julio 2004.

MOLINA E. "China otra vez en defensa del renminbi". El Catoplebas No. 27. Mayo 2004, Pág. 11.

NAVARRETE J. "La consolidación de una potencia global". Revista Nexos No. 345 • Septiembre de 2006.

OHMAE, K. (1992). El Mundo sin Fronteras Poder y Estrategia en la Economía Entrelazada. 1era. Edición. (Mcgraw-Hill Editorial).

PORTER, M.E. (1990): The Competitive advantage of the Nations, Free Press, New York.

RICARDO D. (1817): Principios de economía política y tributación. Ed. F.C.E, México 1973

RUBIO L. "China invierte la ecuación". Center of Research for Development.

(CIDAC). Mayo 23 de 2004.

ROJAS S. “El dragón Chino tiene hambre”. Noviembre 15 de 2002.

SALVATORE, DOMINICK (1999). Economía Internacional. Sexta Edición (Prentice Hall Hispanoamericana, S.A.).

SMITH A. (1776): Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las Naciones. Ed. F.C.E., México 1981.

TURRENT I. “El secreto del Dragón”. Letras Libres. Febrero de 2005.

WORLD BANK (1991). The Challenge Of Development. World Development Report 1991. Oxford, etc.: Oxford University Press.

_____. (1993). The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy. Oxford, Oxford University Press.

LA JOVEN GENERACION Y SU OFERTA EN SERVICIOS EN APOYO AL MEDIO RURAL: CASO; EQUIPAMIENTO DE TALLER MECANICO AUTOMOTRIZ "LOS BALDERAS DE LABORCITAS" EJIDO LABORCITAS DEL MUNICIPIO DE VICTORIA, TAMAULIPAS

Luz Mª. Guillén Lara*
*Silvia Hortencia Lara Escarpita†
**María Cecilia Montemayor Marín‡
***Pedro Carlos Estrada Bellmann§

INTRODUCCIÓN:

En el ámbito del territorio nacional existe una muy significativa población de jóvenes rurales sin tierras. Es decir, que aunque desearan dedicarse a la agricultura no tienen acceso a la tierra, o en términos formales y prácticos el acceso libre a la tierra, principal recurso productivo, está cancelado.

En la actualidad la presión por la tierra podría convertirse en una característica fundamental de la sociedad rural en México. En las 175 mil localidades menores de 2500 habitantes en el país viven 25 millones de personas. De esta población, un número de alrededor de 13 millones tienen menos de 25 años.

Habrá de impulsarse tanto la educación formal como la capacitación para la innovación tecnológica, la agroindustria; así como educar para ejercer otras actividades no agrícolas para el empleo en actividades que en las propias comunidades rurales y fuera de estas se requieren, de acuerdo al avance de la sociedad mexicana actual. (Jiménez Sánchez, L. 2006).

La migración es otro fenómeno que se da en el medio rural, la investigadora Rea (2006), puntualiza que tradicionalmente se ha pensado que este fenómeno en México en la última década del siglo XX, ha estado impulsado por la falta de oportunidades en educación y empleo, así como por los niveles de marginación de las comunidades expulsoras. Pero no solo estos factores contribuyen en la

* Promotor Educativo. Brigada de educación para el Desarrollo Rural No. 82 DGETA-SEP

† Promotor Educativo. Brigada de educación para el Desarrollo Rural No. 82 DGETA-SEP

‡ Perteneciente al Cuerpo Académico Desarrollo Social de la UAT e Investigador y Directora del Centro de Investigación Social de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. México

§ Perteneciente al Cuerpo Académico Desarrollo Social de la UAT y Profesor Investigador de la Unidad Académica Multidisciplinaria Agronomía y Ciencias de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. México

decisión de las personas que salen de su comunidad; el deseo de conocer otros lugares, reunirse con la familia, buscar diversiones o cambiar el estilo de vida que se tiene, son elementos que deben de considerarse también como factores causales en la migración juvenil.

1. Los Servicios y el Sector Rural.

Es importante mencionar que de acuerdo a los requerimientos y necesidades del sector rural, han tenido éxito estos proyectos por que han sido una necesidad sentida, además de ser rentables y viables. A medida que crece el sector rural, crecen las necesidades, a medida que cambia el poder adquisitivo, cambian las necesidades y medios de transporte.

Se ha generado en las comunidades rurales la necesidad de establecer una gran diversidad de proyectos de servicios como son talleres de costura, mecánicos, de carpintería, de reparación de bicicletas, de bordado, de artesanías, salones de belleza, papelerías, Chat, turismo rural, etc., proyectos que han sido apoyados por la Secretaría de Desarrollo Rural Estatal mediante el Programa de Alianza para el Campo y las Direcciones de Desarrollo Rural Municipales, la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Reforma Agraria (SRA), PROMUSAG, FONAES.

La alta demanda por servicios en el medio rural se ve reflejada en los proyectos desarrollados, se muestra en la Tabla Nº 1 Figuras Asociativas y programas de financiamientos en las Microempresas atendidas por la Brigada de Educación para el Desarrollo Rural Nº 82 desde el 2001 a Diciembre de 2005 del Municipio de Victoria, Tamaulipas, México. Mostrando casos exitosos de los proyectos de servicios.

Tabla Nº 1. Figuras Asociativas y programas de financiamientos en las Microempresas atendidas por la Brigada de Educación para el Desarrollo Rural Nº 82 desde el 2001 a Diciembre de 2005 del Municipio de Victoria, Tamaulipas, México.

MICRO EMPRESA Y LOCALIZACIÓN	FIGURA ASOCIATIVA	Nº SOCIOS ACTUAL	FINANCIAMIENTO	PROGRAMA OPERATIVO
Salón de Belleza "Leidy" Ej. Congregación Caballeros	Mujeres en el Desarrollo Rural	2	$ 95,000.00	Alianza para el Campo. Municipio. Recursos Propios
Taller de Bicicletas "Lando"	Famiempresa	6	$ 38,858.00	SEDESOL ESTATAL Municipio Recursos Propios
Taller de Costura "Creaciones Norma"	Comité PROMUSAG	7	$ 110,482.00	Programa de Mujeres en el Sector Agrario. Municipio
Tortillería "Hermanos García"	Grupo Solidario	6	$ 155,000.00	Alianza para el Campo Municipio. Recursos Propios.
Tienda Rural Ej. La Crucita.	Grupo Solidario	7	$ 98,300.00	PROMUSAG
Tortillería "El Ebanito" Ej. El Olivo.	U.A.I.M.	15	$ 70,000.00	SEDESOL
Panadería "El Olivo" Ej. El Olivo.	Grupo Solidario	12	$ 76,000.00	Recursos Propios
Carnicería " San Benito" Ej. Manuel Avila Camacho.	Grupo Solidario	5	$ 70,000.00	Alianza para el Campo
Taller de costura "Maribella" Ej. Manuel Avila Camacho	Grupo Solidario	5	$ 32,400.00	PROMUSAG
Tortillería Ej. Manuel Ávila Camacho	U.A.I.M.	10	$ 30,000.00	FONAES
Panadería "La Peñita" Ej. La Peñita	Grupo Solidario	7	$ 77,000.00	Secretaría del Trabajo Recursos Propios
Panadería "Perlita"	Grupo Solidario	4	71,000.00	SEDESOL
Totales		**86**	**$ 924,040.00**	

Fuente: Brigada de Educación para el Desarrollo Rural No. 82 de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria.

2. Ley de Desarrollo Rural Sustentable; nuevas leyes, disposiciones y apoyos.

En el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, se tienen contempladas acciones de fortalecimiento que propicien la generación de empleo e ingreso económico en el medio rural, las políticas, estrategias e instrumentos de desarrollo rural se orientan a fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar; a promover el manejo sustentable de los recursos naturales, al desarrollo de proyectos de producción primaria, a la incorporación de procesos de transformación, de valor agregado y la generación de servicios; así como al desarrollo de capacidades en el medio rural y al fomento y consolidación de la organización empresarial, entre otros.

A través del Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo, el cual cuenta con tres Subprogramas: Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), proporcionan atención especial a los grupos y regiones prioritarias y a la integración de cadenas productivas de amplia inclusión social.

Atención a productores de bajos ingresos

Los **jóvenes** se encuentran enmarcados como grupo prioritario, favoreciendo con esto, la generación de autoempleos en sus comunidades de origen estableciendo sus propias microempresas. Incluyen mujeres, indígenas, discapacitados y personas de la tercera edad con o sin acceso a la tierra, cuya finalidad es propiciar condiciones para su desarrollo humano, económico y social e inducir su participación activa, equitativa e integral a través de proyectos de inversión productiva, asistencia técnica, capacitación y organización.

Entre las estrategias de apoyo se da a la creación y consolidación de microempresas productivas y de servicios que generen alternativas de empleo rural, que conserven y recuperen los recursos naturales y contribuyan a disminuir los costos de transacción en el medio rural y favorezca el ahorro interno.

Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria

El Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, menciona en el Área de Desarrollo Social y Humano, que la educación no basta para eliminar pobrezas, sustentabilidad económica y bienestar social, que la educación es base del crecimiento personal y la oportunidad para acceder a oportunidades que proporcionen un mejoramiento de la calidad de vida, que no hay desarrollo humano posible sin educación.

Cualquier acción de desarrollo al no estar vinculada al proceso educativo, fracasa. Las políticas van definidas al aumento de la producción y tecnificación para que el desarrollo rural integral se de a partir de la educación del hombre.

Se continúa proponiendo capacitar y organizar a la población rural para su integración al desarrollo productivo. Atender los ámbitos sociales, culturales y laborales, aplicando una educación bajo aspectos formales y no formales. Finalmente el Plan Nacional de Desarrollo propone una articulación tanto de instrumentos como de instituciones en la atención a la educación y capacitación de los adultos, ampliando la cobertura formal y no formal y la transferencia de tecnología principalmente al sector rural y zonas marginadas.

En el contexto de su Programa de Desarrollo 2001-2006, el Programa Institucional de Fomento a la Vinculación con los Sectores Productivo y Social, manifiesta la necesidad de llevar una estrecha relación con los sectores sociales y productivos, participación e interacción con organismos, instituciones y dependencias del ámbito rural, para que los programas se desarrollen coordinadamente. Acciones expresadas en los apartados de la Educación Media Superior Tecnológica Agropecuaria y en el Programa de Educación para la Vida y el Trabajo de la D.G.E.T.A., establece impulsar y desarrollar habilidades básicas en los habitantes del medio rural para la obtención de una mayor productividad, promoviendo su arraigo en la comunidad y su desarrollo integral partiendo de las capacidades individuales.

Acciones y funciones del Prestador de Servicios Profesionales y Promotor.

Los promotores rurales y los prestadores de servicio profesional, se tornan agentes de cambio, cuando trabajan conjuntamente con la comunidad

rural, en las asambleas ejidales, en donde exhortan a los jóvenes a organizarse para identificar ideas afines que permitan reconocer sus capacidades y utilizarlas para la obtención de financiamiento de un proyecto sustentable, mediante un Diagnóstico Participativo.

METODOLOGÍA

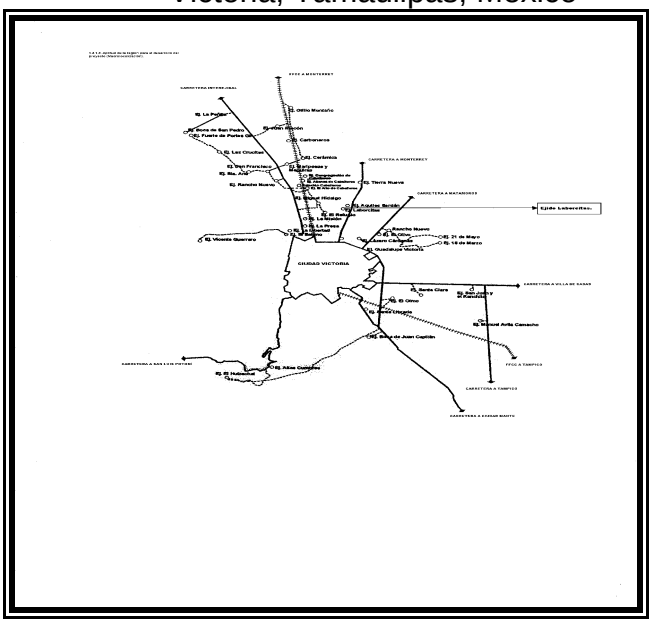
En la metodología de investigación acción participativa se utilizaron las herramientas del diagnostico Rural Rápido, Técnicas de participación en cada uno de los niveles de desarrollo del proyecto y la evaluación costo beneficio con sus respectivo calculo de indicadores de rentabilidad.

La delimitación del universo esta en función del Diagnóstico rural rápido.

- Geográfico

El Ejido Laborcitas se localiza al Norte de la capital del Municipio, Ciudad Victoria, en el Km. 9.5 del tramo de la Carretera Nacional Victoria - Monterrey, ejido que comprende uno de los 42 núcleos campesinos que integran el municipio de Victoria, como vecinos se encuentran Aquiles Serdán, El Refugio, La Libertad, La Presa, La Misión, Tierra Nueva, Benito Juárez, San José de la Flores, Ampliación El Refugio y Miguel Hidalgo.

Grafico Nº 1 Localización del área de estudio. Ejido Laborcitas del Municipio de Victoria, Tamaulipas, México



En el ejido Laborcitas, Municipio de Victoria, Tamaulipas existen aproximadamente 350 habitantes, las poblaciones que se benefician con el proyecto del Taller Mecánico Automotriz Fuel Injections, son los ejidos: Aquiles Serdán, El Refugio, La Misión, Libertad y Sabino Unidos, La Presa, Miguel Hidalgo y Tierra Nueva del Municipio de Victoria, Tamaulipas, México.

Organización del grupo a través de métodos participativos.

El desarrollo del proyecto productivo de los jóvenes rurales se realiza mediante los procesos de enseñanza- aprendizaje participativos:

1. Contacto inicial
2. Investigación Acción Participativa.
3. Planeación Participativa.
4. Ejecución Participativa.
5. Evaluación Participativa.
6. Articulación de las fases.

Tabla No 2. Habitantes de las localidades vecinas al Ejido Laborcitas del Municipio de Victoria, Tamaulipas, México.

LOCALIDAD	NÚMERO DE HABITANTES
Ej. Aquiles Serdán	851
Ej. El Refugio	377
Ej. La Libertad	1067
Ej. Miguel Hidalgo	129
Ej. Tierra Nueva	395
Ej. La Presa	1294
TOTAL	4113

Fuente: Censo Ejidal.INEGI 2000.

En el proceso de participación y desarrollo del proyecto para jóvenes rurales, se fortalecen y fomentan el desarrollo de sus capacidades, aplicando los conocimientos para el establecimiento, manejo y mantenimiento de los servicios que se ofertan en la empresa del taller mecánico automotriz fuel injections.

El grupo de jóvenes rurales, se capacitó por medio de talleres participativos en actividades básicas en el manejo organizacional de los socios y de la empresa, administración y contabilidad básica, aspectos que fueron los puntos importantes dentro de las asambleas participativas que se realizan con el grupo.

El análisis financiero se llevo a cabo con la investigación de operación y sus costos de inversión en base a cotizaciones a un periodo de 5 años su proyección, usando tasa de 15%.

RESULTADOS

El Grupo organizado: Taller Mecánico Automotriz Fuel Injections “Los Balderas de Laborcitas”, se constituye como consecuencia natural del convencimiento de ellos mismos sobre la necesidad de generar nuevas alternativas de ingresos, de empleo y arraigo en su comunidad, y la posibilidad de brindar un servicio de calidad, poniendo en práctica los conocimientos teórico-prácticos en mecánica automotriz.

La prestadora de servicios profesionales y promotora educativa en coordinación con los jóvenes rurales participan en las actividades para la elaboración de un proyecto de taller mecánico. Actividades definidas y estructuradas por las capacidades que presenta el grupo. Se identifica, se fortalece y se aplican cada uno de los procesos aplicados a las actividades del proyecto.

Las actividades específicas que se realizan para la puesta en marcha del proyecto, se esquematizan en la Tabla Nº 3 Actividades necesarias para la organización, consolidación y puesta en marcha del proyecto: Taller Mecánico Automotriz fuel injections “Los Balderas de Laborcitas” del Ej. Laborcitas del Municipio de Victoria, Tamaulipas, México.

Tabla Nº 3 Actividades necesarias para la organización, consolidación y puesta en marcha del proyecto "Taller Mecánico Automotriz fuel injections "Los Balderas de Laborcitas" del Ej. Laborcitas del Municipio de Victoria, Tamaulipas, México.

Actividad	Fecha de realización	Acción	procedimiento	actores	situación
1.- Conformación e Integración del Grupo solidario.	09-08-2005	Integración de los socios.	En reuniones de trabajo.	Socios y PSP.	Grupo integrado.
2.- Elaborar el Reglamento Interno.	15 al 18 -08-2005	Desarrollar la propuesta.	En reunión de trabajo.	El Grupo y PSP.	Aceptado por el grupo.
3.- Gestión del Proyecto (Financiamiento y Aportación de los Socios).	Agosto del 2005	Presentación del Proyecto al CADER.	Regla de operación y tiempos de SAGARPA.	El Grupo y PSP.	Proyecto autorizado.
4.-Notificación de autorización del Proyecto por la CMDRS	6 de Diciembre del 2005	Continuar Actividades prioritarias.	Definir acciones en reuniones de trabajo.	El grupo y PSP.	Aceptación, trámites y verificación.
5.- Acondicionamiento del Local.	Enero-Febrero del 2006	Elaborar lista de necesidades	División del trabajo por equipos	Grupo	Acondicionar local para el taller
6.- Negociación del equipo con los proveedores.	6 – 20 de Enero de 2006	Entrevistarse con el proveedor.	Analizar cotizaciones, y especificaciones	Grupo y PSP	Adquisición del equipo y pago en tiempo y forma.
7.- Inicio de trámite para la figura jurídica por medio del SAIET	25 de Enero de 2006	Definición de la Figura Jurídica.	Analizar ventajas y desventajas.	Presidente, Secretario y PSP	Trámite de solicitud ante SAIET.
8.- Entrega del equipo y Capacitación por parte del Proveedor.	25 de Enero al 16 de Febrero	Reunión con el grupo, proveedor y PSP.	Definir capacitación, instalación y manejo del equipo	El Grupo y Personal capacitado de la empresa	Puesta en Marcha del Proyecto
9.- Verificación y Acta de Entrega de Recepción por el CADER.	21 de Febrero del 2006	Presentar el equipo adquirido.	Solicitar verificación al CADER	El Grupo y Personal del CADER	Acta de Entrega Recepción
10.-Constitución Legal del Grupo "Los Balderas de Laborcitas".	En trámite	Notificación por SAIET el nombre asignado.	Informar bajo reunión de trabajo	Representante	Asignación de nombre y constitución legal
11.-Autorización y firma del Reglamento Interno del Grupo.	21 de Agosto del 2005	Notificar al grupo del nombre oficial de la empresa.	Mediante una reunión de grupo	El representante	Realizar los trabajos en común acuerdo
12.- Registro de la Figura Jurídica.	En Trámite	Tramite para el registro de la empresa	Solicitar a SAIET el trámite	El representante	Trámite completo
13.- Trámite de Permisos y Licencias.	En Trámite	Inicio de tramite para el registro de la empresa	Mediante solicitud	Ante S.H.C.P.	
14.- Inicio de Actividades en el Taller Mecánico Automotriz.	Abril del 2006	Acondicionamiento del local.	Aceptar solicitud de servicios	El grupo	Entrega de servicios realizados
15.- Verificación del Servicio.	Marzo del 2006	Solicitud de verificación Por CECADER	Por medio del PSP	Representante y el PSP	Realizado

Los jóvenes que integran el grupo cuentan con estudios de nivel medio superior y superior, como se detalla en la Tabla No 4. Relación de Integrantes del Proyecto Productivo “Taller Mecánico Automotriz ‘Fuel Injections’ Los Balderas de Laborcitas, del Ejido Laborcitas, Municipio de Victoria, Tam.

TABLA Nº 4. RELACION DE INTEGRANTES DEL PROYECTO PRODUCTIVO “TALLER MECANICO AUTOMOTRIZ ‘FUEL INJECTIONS’ LOS BALDERAS DE LABORCITAS”, UBICADO EN EL EJIDO LABORCITAS, MUNICIPIO DE VICTORIA, TAM.

No	Edad	Sexo	Estado Civil	No. Dep.	Ocupación	Escolaridad
1	21	M	Soltero	2	Mecánico de tiempo completo en el proyecto productivo	Técnico en Maquinas de Combustión Interna
2	25	M	Casado	2	Mecánico automotriz de tiempo completo en el proyecto productivo.	Técnico en Máquinas de Combustión Interna.
3	28	M	Casado	4	Mecánico ½ tiempo en el proyecto productivo y mecánico de T.C. en empresa de autotransporte.	Técnico en Combustión Interna.
4	24	M	Casado	3	Auxiliar de mecánico ½ tiempo en el proyecto productivo y Mensajero en SDR	Técnico en Administración.
5	29	M	Casado	2	Mecánico ½ tiempo en el proyecto productivo y tiempo completo en un taller mecánico del Gobierno Estatal.	Técnico en Combustión Interna y 7 º Licenciatura
6	24	M	Casado	2	Mecánico de ½ tiempo en el proyecto productivo y Recepcionista en empresa de autotransporte.	Técnico en Informática
7	22	F	Casada	2	Área de recepción y cobro del taller mecánico ½ tiempo. Actividades reproductivas en el hogar.	Técnica en Informática Administrativa

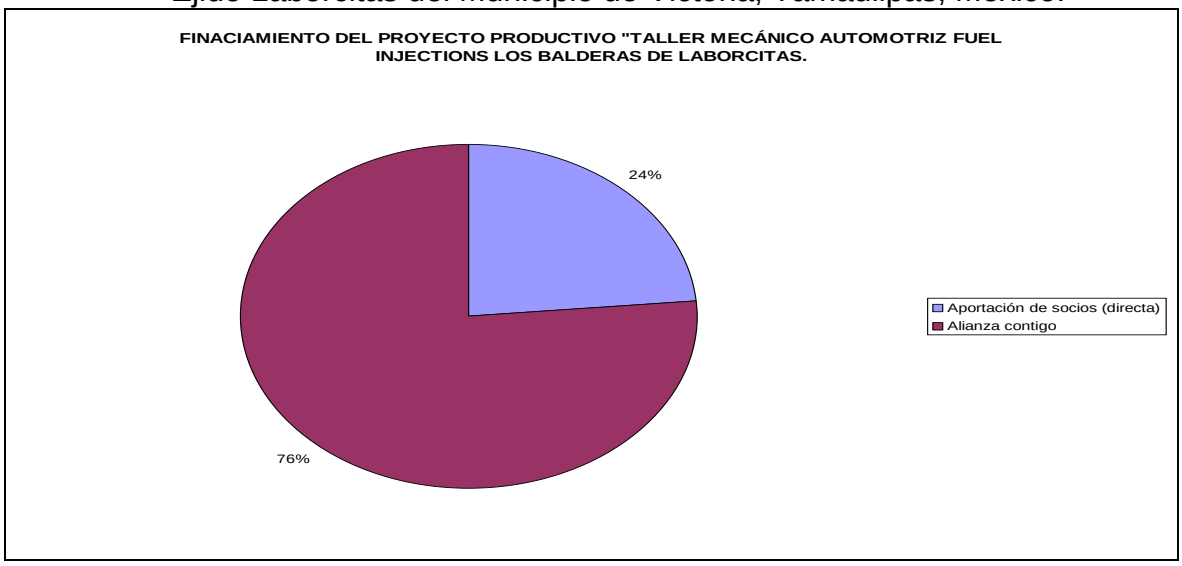
Evaluación de la alternativa productiva.

Las unidades de producción que existen en el ejido son básicamente parcelas agrícolas dedicadas al cultivo de granos básicos como maíz y fríjol, y se practica la horticultura de traspatio. Existen también algunos productores que en muy baja escala practican la cría de animales domésticos y aves de corral, los cuales se destina al autoconsumo y en baja escala a la comercialización de excedentes dentro de la misma comunidad.

En estas actividades no tienen mayor ingerencia los integrantes del grupo de jóvenes organizado, ya que, a pesar de ser hijos de ejidatarios, el nivel académico que han alcanzado ha despertado en ellos aspiraciones mas altas que dedicarse a la producción primaria, consientes de que la agricultura tradicional que se practica en el ejido, no es una actividad rentable que les aseguren un mejor futuro y bienestar. Considerando lo anterior, a continuación se esquematiza la unidad productiva de este grupo.

La ejecución Federalizada se operó bajo dos líneas de acción: operación estatal y operación municipalizada**.**

Grafico Nº 2. Fuentes de financiamiento directas del Programa Alianza Contigo a través del Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (Equipamiento) obtenidas en la puesta en marcha del proyecto Taller Mecánico Automotriz Fuel Injections “Los Balderas de Laborcitas” del Ejido Laborcitas del Municipio de Victoria, Tamaulipas, México.



Otras Aportaciones de los socios:

Entre las aportaciones de los socios se encuentra la aportación que les correspondió de acuerdo al programa, que asciende a $ 29,617.55. Además de la lista de herramientas adquiridas por los socios con un valor aproximado de $12,000.00 mencionadas en el rubro correspondiente. Así como de $ 10,000.00 para la infraestructura del taller como son el techo de lámina, las columnas de acero, el pago del soldador piso de concreto para la instalación de la rampa de acuerdo a las indicaciones del proveedor, la adecuación de la oficina, nivelación del piso, relleno de tierra para nivelar el taller así como la mano de obra para la instalación del cableado eléctrico y los materiales requeridos. Así también la aportación para el capital de trabajo de $2,000.00. Tabla No 5

TABLA Nº 5. APORTACIONES DE LOS JÓVENES RURALES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL PROYECTO: TALLER MECÁNICO AUTOMOTRIZ FUEL INJECTIONS "LOS BALDERAS DE LABORCITAS" DEL EJ. LABORCITAS DEL MUNICIPIO DE VICTORIA, TAMAULIPAS, MÉXICO.

APORTACIÓN DE LOS SOCIOS	MONTO
Capital.- Aportación para la Puesta en Marcha	$ 29,617.55
Materiales de construcción.	$ 10,000.00
Trabajo. (Mano de obra por los socios).	$ 2,000.00
Terrenos (Contrato de arrendamiento) X 5 años	$ 5,000.00
Otros (Herramientas de los socios)	$ 12,000.00
Insumos y materiales de limpieza, solventes, etc	$ 2,000.00
Total	**$60,617.55**

Indicadores financieros

El proyecto se considera exitoso, por presentar una relación Beneficio/Costo de 1.54, esto nos significa que por cada peso invertido, se tiene un 54% de retorno

según lo proyectado. La V.A.N. da valores positivos al 15%, resultando $145,739.00; y $105,503.00 al 40.9%. La T.I.R. muestra en taza del 11% mensual que equivale al 136% anual. Por lo tanto se considera una excelente inversión. El punto de equilibrio que la cantidad vendida con el proyecto fluctúa y es del 32% anual siendo por lo tanto un negocio rentable.

Determinación del impacto del proyecto.

En el proceso de participación y desarrollo del proyecto para jóvenes rurales, se fortalecen y fomentan el desarrollo de sus capacidades, aplicando los conocimientos para el establecimiento, manejo y mantenimiento de los servicios que se ofertan en la empresa del taller mecánico automotriz fuel injections.

El grupo de jóvenes rurales, se capacita por medio de talleres participativos en actividades básicas en el manejo organizacional de los socios y de la empresa, administración y contabilidad básica, aspectos que fueron los puntos importantes dentro de las asambleas participativas que se realizan con el grupo.

La capacitación es una herramienta continua para mejorar y desarrollar sus capacidades.

Los jóvenes rurales, instalan su proyecto productivo de “Taller Mecánico Automotriz Fuel Injections “Los Balderas de Laborcitas” en un terreno de 750 m^2 en la zona urbana del ejido Laborcitas, ubicado sobre la Carretera Nacional, tramo Victoria-Monterrey en el kilómetro 9.5, frente a una gasolinera y al costado de una vulcanizadora.

Ubicación estratégica, que les ha permitido posicionarse en el mercado al ofertar sus servicios a los vecinos de la comunidad y comunidades rurales vecinas y a los automovilistas que sufren averías en sus unidades de transporte en la carretera.

El grupo del taller mecánico automotriz fuel Injections “Los Balderas de Laborcitas” está integrado por 7 jóvenes, una mujer y seis varones, cuyas edades oscilan entre los 21 y 29 años de edad. El 86% de los integrantes son casados. El 29% de los integrantes sostienen a sus familias con el salario que

genera el taller mecánico. El 57% mantienen sus ocupaciones en empresas por los beneficios que les reditúan un salario semanal fijo y las prestaciones de ley. El 14% (la socia mujer) realiza actividades reproductivas en su familia.

Gestión del proyecto.

Los jóvenes rurales organizados en el proyecto productivo Taller Mecánico Automotriz Fuel Injections "Los Balderas de Laborcitas" con el financiamiento obtenido en el Sub-Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural del Programa de Alianza Contigo 2005, equiparon el taller con sistema de computo, maquinaria y herramientas con tecnología de punta.

El reto al que ahora se enfrentan es el realizar gestiones para nuevos financiamientos para la construcción de un local que les permita trabajar en condiciones óptimas.

CONCLUSIÓN.

Los jóvenes rurales del Proyecto del Taller Mecánico Automotriz Fuel Injections Los Balderas de Laborcitas:

- No pierden su esencia campesina, siguen manteniendo el arraigo a sus tradiciones culturales, esto se refleja en una familia extensa consanguínea.
- Mantienen la cultura del campo en la forma de capitalizar indirectamente las actividades agropecuarias y poder abaratar costos de transporte por el mantenimiento local de medios de carga y transporte.
- Ha ayudado a ser independientes a dos de sus integrantes en forma de ingreso a través de la prestación de servicios en el taller mecánico.
- La mujer socia cumple con el rol administrativo de la empresa.
- El proyecto se considera exitoso, por presentar una relación Beneficio/Costo de 1.54, esto nos significa que por cada peso invertido, se tiene un 54% de retorno según lo proyectado.
- La V.A.N. da valores positivos al 15%, resultando $145,739.00; y $105,503.00 al 40.9%.

- La T.I.R. muestra en taza del 11% mensual que equivale al 136% anual. Por lo tanto se considera una excelente inversión.
- El punto de equilibrio que la cantidad vendida con el proyecto fluctúa y es del 32% anual siendo por lo tanto un negocio rentable.

DISCUSIÓN.

1. Como los proyectos habían atendido la producción de alimentos y no el soporte de la producción.
2. Las nuevas generaciones para integrarse no necesariamente tienen vocación de campesinos, pero sí identifican el campo como lugar de pertenencia y posiblemente tienen una actividad secundaria en el campo y una actividad primaria los servicios.
3. Se espera que a la realización de la finalización de la obra de infraestructura se logre trabajar al 100% por considerar algunos de sus integrantes seguro el ingreso cuando este terminada la infraestructura ya que están en un proceso de una nueva gestión de financiamiento

BIBLIOGRAFIA

ALIANZA PARA EL CAMPO 2006. Reglas de operación y distribución presupuestal. Secretaría de Desarrollo Rural. Gobierno de Tamaulipas, Periódico El Diario, Suplemento Especial, 27 de Marzo de 2006, CD Victoria Tamaulipas.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, LEOBARDO. 2006. Secretaria de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación. http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/evets/sm_jovenes/pdfs/mapy_7.pdf

REA ÁNGELES PATRICIA. 2006. Instituto mexicano de la juventud. http://www.imjuventud.gob.mx/pdf/indigenas_migrantes/julio06/

INEGI. 2000. Censo Ejidal. México. http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion2000/resultadosporlocalidad/inter28.pdf

SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. 2001. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. DGETA. SEP. México.

CONSOLIDACIÓN INTERMUNICIPAL

Eduardo E. Leos Morales*

Relevancia.

La carencia en oportunidades de desarrollo socioeconómico en los municipios del Altiplano Tamaulipeco o también llamado Cuarto Distrito, han marcado restricciones de impulso hacia la competitividad de la zona que tienen por efecto una marginación social preocupante, en la que el común denominador de cada municipio ha sido encontrar soluciones que realmente impacten en beneficios a la gente.

No cabe duda que cada día ha sido imperativo crear sustentabilidad en proyectos de desarrollo socioeconómico, pero dicha prerrogativa sigue sin alcanzarse debido a ausencia de herramientas que marquen una participación ciudadana que abrase el proyecto, encontrando una utilidad significativa por la conjunción de necesidades que los lleve hacia el cumplimiento de sus objetivos como comunidad.

Ante este panorama de incertidumbre, surgió una Intermunicipalidad, definiendo este concepto como “la unión voluntaria de municipios para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para la prestación de servicios públicos y mejorar el ejercicio de sus funciones”[4] .

A través de un ejercicio de investigación, se destaca la existencia de la Asociación Intermunicipal del Altiplano Tamaulipeco A.C. (ASIAT), constituida como una asociación civil; descrita en el artículo 2670 del Código Civil Federal como una unión no transitoria de individuos con un fin común que no antepone a la ley y que además carece de un carácter preponderantemente económico; sin embargo la intermunicipalidad conlleva la asociación de municipios, la cuál

* Coordinador Operativo de la ASIAT

tiene fundamento legal en el articulo 115, numeral III, inciso i de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

Factores relacionados con el proyecto.

El Altiplano Tamaulipeco, también conocido como el IV Distrito, es una de las regiones del Estado de Tamaulipas que históricamente ha representado la mayor cohesión social en la entidad; desde las características sociales de sus pobladores, su historia, sus costumbres, su clima, su orografía, su posición geográfica y su economía, pasando por una cultura y tradiciones que la hacen excepcional. Esta región, esta compuesta por cinco Municipios, que en su conjunto ocupan la porción sur-occidental de Tamaulipas, en la única zona semi-árida y altiplano del Estado.

Población objetivo del proyecto.

La población objetivo directa del proyecto esta la ASIAT AC. Asociación Intermunicipal del Altiplano Tamaulipeco; compuesta como se ha mencionado por los cinco municipios: Bustamante, Miquihuana, Palmillas, Tula y Jaumave.

El segundo grupo poblacional al que esta dirigido nuestro proyecto es en si a la población que integra los ayuntamientos municipales la cual a través

El último grupo al que se pretende llegar en el largo plazo; mediante el apoyo de proyectos de desarrollo económico impulsados; es la población del Altiplano Tamaulipeco; la cual es eminentemente rural, solo la ciudad de Tula con 8500 habitantes y la ciudad de Jaumave con 4100 habitantes, se pueden considerar urbanas debido a la cobertura de servicios con que cuenta.

Existen 259 comunidades en los cinco municipios, de las cuales 48% tienen de 1 a 50 habitantes, 11.2 % tienen de 50 a 100 habitantes y 37.5 % tienen de 100 a 500 habitantes; es decir que el 93% de los habitantes se agrupa en comunidades menores a 500 habitantes. La región cuenta con

52,750 habitantes, de los cuales el 36% tiene de 0 a 14 años y el 55% tienen de 15 a 65 años; solo el 85% sabe leer y escribir, existiendo un 15% de analfabetas.

Localización del proyecto.

La región del Altiplano Tamaulipeco se encuentra localizada hacia el suroeste del estado entre los 22, 37´ y 23, 34´ latitud norte y 99, 11´ y 99, 45´ longitud oeste. Colindando al oeste con los municipios de Mier, Noriega y Dr. Arroyo del Estado de Nuevo León, y con los municipios de Cd. Del Maíz y Guadalcazar del Estado de San Luis Potosí; al noreste con el municipio de Güemez y Victoria y al oeste con los municipios de Llera, Gómez Farias y Ocampo Tamaulipas, ocupando una extensión territorial de 8, 293.34 km^2, que representa el 11.12% de la superficie del Estado

Recursos disponibles

Los recursos están distribuidos de la siguiente manera atendiendo de la siguiente forma:

- Intemunicipalidad. Cuenta con el recurso legal, el cuál esta descrito en el Decreto 746 expedido por la LVIII del Estado de Tamaulipas. Teniendo como principal objeto el siguiente:
- Agrupar a los Ayuntamientos de los municipios para promover el desarrollo y ejecución de proyectos destinados a fortalecer sus capacidades técnicas, económicas y financiera, vinculadas al desarrollo social con carácter regional de mediano y largo plazos.
- Los municipios tienen la voluntad, sin embargo aun no es posible dimensionar los recursos específicos de forma monetaria para lograr la instrumentación del proyecto.
- La comunidad cuenta con los recursos de ejercer su participación ciudadana y su poder en la democracia de forma directa con las autoridades para exigir mejores oportunidades en su competitividad como región.

Capital social involucrado en el proyecto.

El establecimiento de una conexión entre los involucrados dentro de la intermunicipalidad, impacta por medio de los siguientes aspectos:

- Implantación de una verdadera democracia y expresión de los ciudadanos de la comunidad, teniendo como plataforma de interfaz la ASIAT, ya que con ello se podrá tener un contacto directo de las necesidades y áreas de oportunidad socioeconómicas que demande la gente.
- Formación de capital humano, que proporcione soluciones integrales rumbo a una competitividad, de esta forma auxiliando a cada municipio.
- La redistribución y gestión de recursos a través de la Intermunicipalidad conllevan en garantías que cada día merman la corrupción y la asignación inapropiada de recursos destinados a la comunidad.

Pertinencia.

Como se menciona claramente en este documento; el objetivo principal es lograr la consolidación de la ASIAT como un ente auxiliar y permanente de los cinco municipios, enfocada a promover el desarrollo y ejecución de proyectos destinados a fortalecer las capacidades técnicas, económicas y financieras de los municipios, vinculadas con el desarrollo social y de carácter regional, de mediano y largo plazo. Como tal, se reconoce la población objetivo del proyecto en varios niveles de alcance:

La población que se vera beneficiada directamente es la Asociación Intermunicipal del Altiplano Tamaulipeco A.C., la cual esta conformada por los municipios de Bustamante, Jaumave, Miquihuana, Palmillas y Tula, con domicilio social en la Calle Lerdo de Tejada N. 1, Zona Centro, Tula, Tamaulipas. La manera directa en la que se pretende influir es: primero, lograr una sinergia total con los actuales miembros asociados; se cree que una vez alcanzado este compromiso y una vez realizada la mayor parte del trabajo con los municipios, es posible llegar entonces a institucionalizar esta asociación mediante la creación de un fideicomiso que fundamente la vida y operación de

la misma y que además ayude la concepción nuevos proyectos socio-económicos en la región.

El segundo grupo al que se pretende influir serian las municipalidades que integran la asociación civil. Es imperativo que para lograr en principio que las nuevas administraciones se consoliden y generen una sinergia enfocada al desarrollo social de la región, es necesario hacerles ver las oportunidades y los beneficios de estar constituidos en una intermunicipalidad; así como mostrarles las áreas de oportunidad de cada administración de manera independiente; lo cual se planea lograr mediante los servicios de capacitación proporcionados por Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). Complementando, también se pretende lograr una vinculación con el INAFED para aprovechar los programas de desarrollo local y los servicios de asesoría especifica que el Instituto ofrece.

Por ultimo, se considera dentro del tercer nivel de afectación del proyecto a las comunidades que integran este vasto territorio de oportunidades en el Altiplano Tamaulipeco, de los cuales se describirán más adelante en el punto de beneficiarios.

ANTECEDENTES.

El municipio es el primer nivel de representación democrática en el territorio, por lo que el pueblo o la ciudad son la referencia esencial para el individuo. Ante los procesos globalizadores el individuo necesita aferrarse a un ámbito próximo para reforzar su sentido de pertenencia. Contar con instituciones próximas, que defiendan, prioritariamente, los intereses locales, ayuda, decisivamente, a reforzar este sentimiento. Por otra parte, las entidades locales y especialmente los ayuntamientos han demostrado su capacidad para mejorar la cohesión social [7]. Esta se produce en el ámbito local y conjuntamente con la participación son dos aspectos íntimamente ligados a lo local. Por estas y otras razones, el espacio donde mayores transformaciones pueden observarse, son dentro del municipio y en la forma en que interactúan actualmente los diferentes ámbitos de gobierno de nuestra federación.

Tanto estados como municipios, exigen y luchan por una mayor participación en la toma de decisiones que inciden en su gestión y gobierno. Uno de los elementos clave que permite que los gobiernos municipales se organicen adecuadamente es la organización descentralizada del gobierno y es por ello que en nuestro país, el gobierno federal ha tenido que iniciar un auténtico proceso de descentralización. Más allá de los defectos y virtudes de este proceso, una gran parte de los programas federales dependen de la gestión que realizan los estados, y de manera destacada, los municipios. En su acepción más sencilla, la descentralización se puede entender como una forma de organización que permite la división de poder en un territorio, puesto que los órganos centrales no pueden ejercer todos los poderes y transfieren algunos a los locales [2]. Esto no significa que se estén delegando responsabilidades del gobierno federal a los municipales, sino que la organización gubernamental trabaja en un estado de flexibilidad entre un gobierno central que garantiza unidad, y la voluntad de la diversidad y autonomía local.

De entre las alternativas que existen para fortalecer la capacidad de gestión de los municipios, la intermunicipalidad es una estrategia de desarrollo que pretende responder de manera eficaz a la demanda de problemas comunes, con mayor cobertura y permanencia, donde cada uno de los gobiernos locales participantes mantengan sus propias atribuciones.

Ante surge la Asociación Intermunicipal del Altiplano Tamaulipeco, creada en 1999 para ser una herramienta auxiliar para proyectos productivos, propiciando como primera acción un proyecto previo que tuvo como inversión de 1 millón 900 mil pesos que se puso en marcha un diagnóstico turístico integral del IV distrito, Jaumave, Palmillas, Miquihuana, Bustamante y Tula para conocer las áreas de oportunidad en materia de ecoturismo que permita incrementar los ingresos de sus habitantes.

Asimismo es preciso mencionar que dentro de los mismos antecedentes se han venido presentando Foros de Consulta Ciudadana sobre Desarrollo Social en el cuál se presentan a continuación, las diez conclusiones del año 2004 [8]:

1. Lograr que los municipios asuman un papel fundamental en materia social, tengan nuevas y amplias competencias, y cuenten con recursos mucho mayores para todos los programas sociales,

2. Hacer de la familia la protagonista y destinataria de todos los programas sociales, para consolidarla como la base de la construcción de una sociedad más digna

3. Asegurar una educación de calidad en todos los niveles,

4. Ampliar y mejorar la infraestructura social,

5. Combatir la pobreza extrema a partir de una estrategia que focalice esfuerzos y abra la participación comunitaria en su propio mejoramiento,

6. Involucrar fuertemente a los jóvenes en la construcción de un futuro mejor,

7. Ampliar oportunidades y dar mayor calidad de vida a los adultos mayores y a los discapacitados,

8. Asegurar vivienda digna a todos los tamaulipecos,

9. Consolidar un sistema de salud moderno y eficaz, y

10. Dotar de recursos mucho mayores a los programas sociales, en base a esquemas innovadores y a la captación de financiamiento de fuentes alternas a las tradicionales.

OBJETIVOS Y METAS

Actualmente, en México la intermunicipalidad es un medio de desarrollo utilizado por muy pocos municipios del país, por lo que existe un área de oportunidad extensa para aplicar un proyecto de asociación regional. Es por ello que se busca poder participar con un conjunto de municipios interesados en realizar un proyecto, con el fin de encontrar; pero más importante aun, proponer soluciones, respecto a las necesidades básicas en materia de desarrollo regional. A continuación se mencionan el objetivo general (propósito del proyecto), objetivos particulares (componentes) y meta esperada (fin que se refleja a largo plazo):

Objetivo general

Se estableció como punto principal el siguiente:

Impulsar el desarrollo regional por medio del fortalecimiento de la unión de los municipios del Altiplano Tamaulipeco, para el desarrollo de proyectos eco turísticos de carácter productivo e índole social; a partir de la eficiencia de la administración pública y el fomento de la participación ciudadana.

Objetivos particulares

1. Institucionalización de la ASIAT
2. Implementación de estrategias para el desarrollo municipal
3. Cohesión en Participación ciudadana

Metas esperadas

Forjar esfuerzos solidarios para el desarrollo regional en los municipios del altiplano tamaulipeco con vinculación municipal y ciudadana, creando un espacio pluralista y participativo, que basa su fortaleza organizacional en la diversidad, el compromiso y la calidad de sus contribuciones de sus habitantes.

Para lograr dicha meta existen los siguientes Factores de éxito [1]:

- La voluntad política de los presidentes municipales para formalizar la asociación intermunicipal.
- La adopción de un sistema de organización simple y creativa, que se base en la operación de grupos de trabajo interinstitucionales, en los que participen los funcionaros municipales responsables de los servicios o funciones que se desean mejorar en todos los municipios asociados.

Indicadores de desempeño

El 30% de la zona del Altiplano Tamaulipeco contará con oportunidades de inversión en planes de desarrollo social (económico, ambiental, sectorial; educación salud, sector productivo) para el 2010.

Al finalizar la estancia del proyecto en jul-dic 2006, el 30% la zona del Altiplano Tamaulipeco aplicará beneficios de Intermunicipalidad.

Para finales de noviembre de 2006 se habrá aplicado el 80% de las herramientas dirigidas para las autoridades ante sus respectivas áreas de oportunidad.

A finales de noviembre de 2006 se contará con planes de comunicación distribuidos en un 60% de los municipios del cuarto distrito con recursos de acuerdo al presupuesto elaborado.

BENEFICIARIOS

Universo potencial de cobertura

El INAFED promociona el concepto de intermunicipalidad, así como mecanismos de apoyo y asistencia, para aquellos casos de unión voluntaria de municipios próximos, con la finalidad de resolver problemas comunes, en el marco del artículo 115 constitucional, tanto para aquellos que pretendan emprenderlo, como los que ya lo hayan iniciado, así como aquellos que ya lo estén desarrollando.

Ejemplos de Proyectos de Intermunicipalidad

→Unión Liberal de Ayuntamientos que agrupa a los 26 municipios que integran el distrito judicial de Ixtlán de Juárez, Oaxaca[3].

Entre las actividades concretas que se han logrado mediante la intervención de la Unión Liberal de Ayuntamiento, se cita: el mantenimiento de la carretera que une la Ciudad de Oaxaca con Ixtlán, la construcción y equipamiento de un hospital integral en el Municipio de Ixtlán, la defensa del Módulo de maquinaria, y la gestión de la Universidad de la Sierra. Estos avances son acciones que están directamente vinculadas a la labor de gestoría de la Unión Liberal de Ayuntamientos. El hecho de que en estos municipios predomine una cultura indígena en la cual *el ejercicio de la autoridad es concebida como una oportunidad de servir a la comunidad* y no como una forma de hacerse del poder público, es un elemento que contribuye a que la

asociación no tenga un fuerte componente de lucha por el poder político. Además, el pertenecer a una asociación regional, les ha dado mayor confianza a los presidentes municipales en sus gestiones particulares.

El convenio regional de cooperación y apoyo en materia de Protección Civil, fue suscrito por los municipios Mainero, Villagrán, Hidalgo, San Carlos y San Nicolás para establecer un sistema de radio troncal que enlace a los municipios y permita alertarlos oportunamente en caso de emergencia para el envío del auxilio inmediato a la población que sufra los embates de fenómenos naturales o provocados por el hombre.

Perfil de los Beneficiarios

Cuando se hablo de la población objetivo del proyecto se hizo mención y una pequeña descripción de los tres grupos a los cuales se pretende llegar con la implementación de este proyecto. El último nivel al que se pretende llegar, involucrándola en las actividades y proyectos que desarrolle la Asociación Intermunicipal, es la población que habita en el altiplano tamaulipeco. Ahora bien, por la naturaleza misma del proyecto los beneficiarios directos serian la asociación intermunicipal y los gobiernos municipales; pero considerando los alcances del proyecto en el mediano-largo plazo, es importante definir el perfil de los beneficiarios, que en este caso seria un sector de la población del altiplano tamaulipeco, cuyas características definimos a continuación [9]:

Región del altiplano tamaulipeco
Población Total por Grandes Grupos de Edad Según Municipio, 2000.
Grupos de Edades

Municipio	***Total***	***0 - 14***	***%***	***15 - 64***	***%***	***65 y más***	***%***	***N.E.***	***%***
Tamaulipas	**2,753,222**	**861,175**	**31.3**	**1,724,719**	**63**	**137,729**	**5.00**	**29,599.00**	**1.10**
Bustamante	7,520	2,786	37	4,086	54	580	7.70	68.00	0.90
Jaumave	13,184	4,466	33.9	7,486	57	1,109	8.40	123.00	0.90
Miquihuana	3,176	1,100	34.6	1,686	53	325	10.20	65.00	2.00
Palmillas	1,821	544	29.9	1,047	58	209	11.50	21.00	1.20
Tula	27,049	10,052	37.2	14,705	54	2,036	7.50	256.00	0.90
REGIÓN	**52,750**	**18,948**	**35.9**	**29,010**	**55**	**4,259**	**8.10**	**533.00**	**1.00**

Indicadores de Empleo

Región del Altiplano Tamaulipeco

Variables	Población Económicamente Activa						P.E. Inactiva		Tasa esp. de part. Eco.	
Municipio	*Total*	*%*	*Ocupada*	*%*	*Desocupada*	*%*	*Total*	*%*	*Hombre (%)*	*Mujeres (%)*
Bustamante	2004	37.93	1992	99.4	12	0.6	3260	61.7	65.2	7.88
Jaumave	3938	41.35	3910	99.29	28	0.71	5579	58.58	69.39	13.33
Miquihuana	829	37	826	99.64	3	0.36	1409	62.9	63.02	9.47
Palmillas	591	42.58	589	99.66	2	0.34	797	57.42	69.36	13.88
Tula	7528	40.06	7470	99.23	58	0.77	11210	59.65	65.55	14.5
Región	**14890**	**39.78**	**14787**	**99.44**	**103**	**0.556**	**22255**	**60.05**	**66.5**	**11.81**

Población Ocupada y su Distribución según Ocupación Principal en el Municipio

Trabajadores según Actividad

Variables *Municipios:*	**educación**	**agropecuario**	**artesanos y obreros**	**operadores y transporte**	**ayudantes**	**oficinistas**	**comerciantes dependientes**	**domésticos**
Bustamante	48	1444	123	10	128	24	67	42
Jaumave	283	2373	236	77	135	102	205	103
Miquihuana	23	508	45	89	45	16	21	9
Palmillas	15	364	22	63	14	24	20	14
Tula	375	4089	664	225	355	201	568	231
Región	**744**	**8778**	**1090**	**464**	**677**	**367**	**881**	**399**

COMPONENTES DE INTERVENCIÓN

Líneas de acción propuestas para aplicar el proyecto.

La línea de acción en aplicación será la Intermunicipalidad, que tenga un reconocimiento como institución auxiliar en la aplicación de proyectos de desarrollo socioeconómico con carácter regional e índole social a mediano y largo plazo en la comunidad.

Atributos de la gestión: Trabajo en redes.

A través de una gestión de trabajo en redes en la que directamente exista relación de cada miembro de cada municipio, será posible llegar al objetivo de este proyecto. Esta se realizará al mantener una coordinación en la que todos colaboren como forjadores sociales, a través de juntas mensuales interrelacionadas con cada una para vigilar y permitir el funcionamiento de la organización.

Es asegurable dicho atributo por medio de los contactos, tal como la búsqueda de financiamiento que dan la responsabilidad de mantener una asignación apropiada de recursos que se realicen en el funcionamiento del objetivo de este proyecto.

Plan de trabajo

A continuación se estará explicando brevemente la descripción de los componentes, así como las actividades que las integran:

Componentes:

1. *Institucionalización de la ASIAT*

Actividades

1.1 Presentación a los presidentes municipales del proyecto de "Consolidación Intermunicipal"; durante esta visita se pretende exponer a los alcaldes de las actividades del proyecto, los beneficios de una asociación intermunicipal (antecedentes y experiencias en otros estados) además; presentarles los resultados de los últimos proyectos que se han llevado acabo dentro de la ASIAT y los alcances que puede tener esta organización funcionando como un auxiliar de la función publica en el desarrollo económico-social.

1.2 Revisión de los estatutos y creación del manual y reglamento de operación de la Organización

- Creación del perfil de cada integrante de la organización de la Intermunicipalidad.

1.3 Creación de un fideicomiso que le permita operar y además le de un sustento financiero a la Organización.

1.4 Detectar programas y proyectos estatales, federales e internacionales de los cuales la intermunicipalidad pueda ser participe para beneficio de la comunidad.

2. Implementación de estrategias para el Desarrollo Municipal

Actividades

Implementación de los Programas de Desarrollo Local y servicios de asesoría estratégica que el INAFED ofrezca.

Evaluación de Alternativas en la búsqueda de cursos de capacitación que respondan a necesidades especificas detectadas.

3. Participación ciudadana

Actividades

3.1 Involucrar a líderes sociales mediante las autoridades locales para generar un espacio de interacción donde se expliquen los beneficios de la Intermunicipalidad y se reciban propuestas por parte de los ciudadanos, a través de reuniones mensuales en los diferentes municipios.

3.2 Campañas de Promoción sobre la Intermunicipalidad entre la gente de los municipios a trabajar.

- Identidad.
- Objetivo.
- Beneficios.
- Proyectos .
- Funciones de la página web “Portal Contigo”.

Presupuesto

Como parte de la planeación que se lleva a cabo para la realización de este proyecto, se tienen ciertos gastos que se incurren para la implementación del mismo, tomando en cuenta todos los gastos que se incurrirían para el desempeño de las actividades, en un plazo de aproximadamente de 6 meses para el cumplimiento del objetivo general.

Asimismo es conveniente mencionar que no solo intervienen recursos monetarios para la realización de este proyecto, sino que abarca bienes, servicios y capital humano, que sin duda alguna consideramos como es el mas valioso para la realización de este proyecto.

Costos estimados agrupados según rubros.

Costo Total del Proyecto		**$ 801,100.00**
Costo Para Responsables:		
- Intermunicipalidad	$	131,100.00
- ITESM*	$	120,000.00
- INAFED*	$	500,000.00
- UAT*	$	50,000.00
	$	**801,100.00**

* Es preciso mencionar que para la realización de este proyecto están participando dos personas por parte del ITESM, así que tu valoración esta en base de su costo de oportunidad de lo que podrían estar trabajando en otra organización.

* Los cursos de INAFED son gratuitos para los municipios que deseen sus servicios, sin embargo su valor para terceros es lo que indica esa cantidad.

* La participación de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, estará en base de la realización de una página web para la ASIAT.

Conceptos de Costos para ASIAT	
Viaticos	$ 72,600.00
Material de Apoyo	$ 6,000.00
Telefono	$ 10,000.00
Servicios Alimentarios	$ 25,000.00
Renta de Espacio	$ 7,500.00
Accesorios para Espacio	$ 10,000.00
Total	**$ 131,100.00**

COMPONENTES ORGANIZATIVOS

La consolidación de la ASIAT implica darle fortalecimiento organizacional y por ello es necesario ser una fuente de recursos humanos donde se generen ideas y acciones concretas reflejadas en proyectos que incentiven a la comunidad en productividad y un crecimiento competitivo en la región. A continuación se describen los siguientes puestos que componen a la realización del proyecto Consolidación Intermunicipal:

Coordinador

Esta persona se encargará de llevar a cabo las estrategias operativas que se encuentren dentro de las actividades, así como entregar los reportes de monitoreo y evaluación que se cuenten dentro del período de realización del proyecto.

Planeador Financiero

Esta persona llevará a cabo los análisis respectivos de las proyecciones necesarias para todas las actividades, así como opinar del costo-beneficio que

se integre para todas las tareas. Asimismo realizará reportes financieros de los movimientos financieros del proyecto.

Es importante reiterar que para ambos puestos cuenten con un grado de sensibilidad social entre las comunidades, para satisfacer a los actos que involucren el mejoramiento de grupos rezagados.

Idoneidad de las instituciones participantes

El alcance que tenga cada participante de la Intermunicipalidad será de carácter solidario permitiendo guardar una misma identidad en el logro de los objetivos tanto individuales como toda una comunidad que trabaja en conjunto. La participación de los alcaldes es de carácter honorífico, así como las reuniones que se tengan con las comunidades se convocará en sus lugares de origen, evitando

SISTEMATIZACIÓN Y EVALUACIÓN

Modelo de evaluación propuesto

Acreditación y Certificación de funcionarios públicos municipales [5]

En aplicación a este programa proporcionado por el INAFED significa una fase posterior de las acciones de promoción y asistencia técnica para la profesionalización de las administraciones estatales y municipales. La profesionalización implica la capacitación y formación de autoridades con un enfoque de competencias, y serán estos funcionarios los que podrán ser certificados mediante este programa, para obtener una acreditación que certifique la posesión de un grado suficiente de habilidades y conocimientos respecto de determinada función municipal.

Cronograma de la evaluación

El cronograma que es estará llevando a cabo será en un inicio, mitad y al finalizar la estancia que será desde del 3-julio del 2006, 14 de septiembre y hasta el 20 de diciembre de 2006.

Registros de actividades y sistema de seguimiento

Se crearán bitácoras con las cuales se dará seguimiento gradual a las actividades, para llevar este record del desarrollo de las actividades se solicitará participación voluntaria de un organismo estatal o federal, o en su dado caso en una aplicación mas determinada se llevará a cabo por personas ajenas a la organización.

Estrategias para la sistematización

La sistematización contará con manuales y procesos que determinen los momentos específicos de la evaluación a utilizar, dependiendo del avance de cada región de actividades que se obtengan para generar el objetivo del proyecto.

ANÁLISIS DE SUSTENTABILIDAD

La principal forma de hacer que un proyecto sea sustentable es por medio que los mismos involucrados sean dueños del mismo y de esta forma lo abrasen para su total utilidad.

Estrategias para la sustentabilidad social y económica del proyecto

La participación ciudadana a través de los foros de lideres sociales y el fideicomiso, es importante aclarar que para este fideicomiso estarán interviniendo los mismos municipios y a pesar de los cambios políticos que existan en sus administraciones se mantendrá esta estrategia por ser un contrato a tiempo definido. Todas estrategias fungirán como papeles detonantes para mantener la sustentabilidad social y económica para este proyecto a largo plazo.

Estrategias para la sustentabilidad política

Las estrategias a desarrollar para la sustentabilidad será a través de alianzas estratégicas entre los alcaldes, en la que se destaque especialmente su actuación como forjadores y lideres vínculadores del desarrollo social, impulsando beneficios para toda la comunidad. En cierto aspecto es imperativo

profundizar el aspecto de una mayor competitividad de toda la comunidad buscando verdaderos beneficios globales.

ANÁLISIS DE VIABILIDAD Y RIESGOS

Viabilidad técnica

A través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tamaulipas (COPLADET), un organismo público descentralizado, encargado de la ordenación racional y sistemática de las acciones del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, adscrito a la Secretaría Técnica del Poder Ejecutivo, coordinará sus actividades con el orden federal y municipal, promoviendo la participación de la sociedad en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática del Desarrollo.

Como dentro de sus funciones son:

- Promover y coordinar, con la participación de los sectores público, social y privado, las fases de la planeación estratégica del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, buscando su congruencia con el Plan nacional de Desarrollo 2000-2006 y con los Planes Municipales de Desarrollo 2005-2007.
- Fomentar la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los respectivos planes de desarrollo.
- Fungir como órgano de asesoría y consulta tanto del gobierno estatal como del gobierno federal y municipal, en materia de desarrollo socio-económico de la entidad.
- Promover e intervenir en la celebración de acuerdos de coordinación entre el sector social y privado que actúen a nivel estatal, tendientes a orientar sus esfuerzos al logro de los objetivos de desarrollo de la entidad.

Viabilidad económica y de mercado

La realización del fideicomiso (ubicadas como parte de las actividades), será el parteaguas para tener viabilidad económica, sin embargo el punto donde se tendrá trabajar será en la investigación de fuentes alternativas de fondos, y no depender directamente en los patrocinios de instituciones públicas sino de privadas para la permanencia económica.

Actualmente las Intermunicipalidades se han dado previamente en otros casos, destacando el ejemplo anterior de la Unión Liberal de Ayuntamientos Ixtlán de Juárez, Oaxaca, como uno de los mas destacados a nivel nacional.

Viabilidad institucional

Actualmente se encuentra en proceso de aceptación del proyecto, ya que aun no existe un convenio entre la organización y el ITESM. Sin embargo para enero del 2006, se realizará la presentación ante los miembros de la organización para su confirmación.

Descripción de riesgos probables

- Transición política del 2006 afecte a políticas socioeconómicas dentro de la entidad.
- Alcaldes no dimensionen razonamiento de intermunicipalidad.
- Insatisfacción de comunidad por no obtener beneficios a corto plazo.
- Incumplimiento de contenidos para la capacitación en concientización de beneficios de Intermunicipalidad por desinterés.
- Carencia de información financiera.
- Comunidad no llegue a conocer beneficios de Intermunicipalidad.
- Recursos insuficientes para la operación del presupuesto.
- Falta de consideración de recursos proveniente de Actividades no presupuestadas .

Estrategias para enfrentar los riesgos

Encarando los posibles obstáculos a través del desarrollo previo de un plan alternativo y la adaptación ante nuevas situaciones afectadas por los riesgos, serán parte de las estrategias a seguir. Sin embargo es preciso, mencionar que mucho de los riesgos se pueden dar ante una comunicación inefectiva entre las partes involucradas, por lo que es un aspecto importante que se tiene que tener con mucha precaución.

Estrategias para la sustentabilidad del proyecto

A través del desarrollo de solidaridad constante de los miembros de la ASIAT, existirá un involucramiento del cumplimiento de los objetivos de la organización en la comunidad. Asimismo por medio de la generación de comunicación de foros entre la organización y los líderes locales, mencionadas anteriormente también por medio de campañas de promoción entre los grupos representativos de la comunidad interesados en oportunidades de desarrollo regional.

CONCLUSIONES

El reto de promover el desarrollo municipal exige de la aplicación de nuevas fórmulas de planeación y gestión eficientes, ante esto la organización intermunicipal debe caracterizarse por la voluntad política para ofrecer con eficacia, un mejor uso de los recursos financieros, una personalidad jurídica propia y una identidad de generación de oportunidades dentro de las comunidades. Cabe mencionar que también dentro de las prioridades que se tienen en la intermunicipal se destacan las siguientes:

- Procurar el desarrollo de las personas, mejorando su calidad de vida y elevando su autoestima, sus competencias y su capacidad productiva.
- Promover procesos cooperativos y asociativos en las comunidades, incrementando la autonomía y la capacidad organizacional al nivel local.

Ante las prioridades anteriores se busca darle un enfoque territorial a la intermunicipalidad, para la construcción de ello es necesario cumplir con los siguientes retos que serán atacados con el proyecto Consolidación Intermunicipal:

- Definición de la región; asociaciones y selección en base al capital social.
- Transformación institucional de la región
  - Fortalecer: consulta, coordinación y cooperación en aras de la capacidad del gobierno local
- Transformación productiva; implementación de proyectos regionales de desarrollo de infraestructura y promover la competitividad regional.

Finalmente las estrategias que se ejerzan sobre las comunidades servirán para que las actividades que lleve a cabo la intermunicipalidad se refleje en el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades, y teniendo una especial atención a grupos vulnerables que requieran oportunidades de mejora socio-económica a través su propia participación, brindando esa sustentabilidad a largo plazo para mantener vivas las esperanzas de lograr un verdadero desarrollo social.

Glosario de Términos

Intermunicipalidad. Es la unión voluntaria de municipios para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para la prestación de servicios públicos y mejorar el ejercicio de las funciones

Asociación Civil. Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación.

Cohesión.

Es el grado con que los miembros de un grupo se sienten atraídos mutuamente, además se relaciona con la atracción hacia el grupo y resistencia a abandonarlo, la moral o nivel de motivación que muestran sus miembros y la coordinación de esfuerzo para obtener objetivos comunes, así lo expresa Shaw (1983)

La cohesión es una de las características que le brinda a un grupo mayores ventajas, tanto en estructura como en funcionalidad, le permite alcanzar sus metas más rápida y satisfactoriamente, de modo que su membresía manifiesta sentimientos de pertenencia, los esfuerzos para alcanzar sus logros son compartidos, resulta fácil la identificación con sus objetivos y se establece una atracción hacia y dentro de él.

Comunidad: Poblaciones de los municipios del Cuarto Distrito (Tula, Jaumave, Bustamante, Palmillas y Miquihuana)

BIBLIOGRAFÍA

DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN Lic. José Octavio Acosta Arévalo oacosta@segob.gob.mx Tel. 5062 2004 http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_8_Acreditacion_y_Certificacion_de_Funcionario

ESTATUTOS DE LA ASOCIACIÓN INTERMUNICIPAL DEL ALTIPLANO TAMAULIPECO

GOBIERNO DE TAMAULIPAS (2005). Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tamaulipas. http://www.tamaulipas.gob.mx/gobierno/secretarias/ejecutivo/stecnica/copladet/

GUERIN LAVIGNOTTE ELODIE. Francia: Hacia la Descentralización. Instituto de Estudios Políticos de Burdeos. Diputación de Barcelona Diciembre de 2001. URL: http://www.diba.es/innovacio/fitxers/francia_cast.pdf

LEOS MORALES EDUARDO ENRIQUE. (2004). La Asociación de Municipios y Relaciones de Complementariedad. Tesis de Post-Grado para obtener el título de Maestro en Economía y Desarrollo Regional. Universidad Autónoma de Tamaulipas. http:// eduardoleos_m@hotmail.com

RODRÍGUEZ, JOEL. Asociación de Municipios- Programa Hábitat 2004.

Secretaría de Desarrollo Social. Dirección General de Desarrollo Urbano y Regional y Dirección General de ordenación de territorio.

RIVERA, MA. LOURDES. ¿Qué es la intermunicipalidad? Asistencia Técnica y Desarrollo Regional. 1er boletín del INAFED. Diciembre 2003. URL: http://www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_Boletin_13

SHAW, MICHAEL. (1983). Dinámica de Grupo. Psicología de la Conducta de los Pequeños Grupos. Editorail Herder. Barcelona

ASÍ ESTA TAMAULIPAS. (2004). Grandes Retos de Desarrollo y Política Social. Accesado en 30 de agosto de 2005. http://www.asiestamaulipas.com/noticia.asp?id=152&col=2')

INEGI: Tamaulipas, XII Censo General de Población y Vivienda 2000; Tabulados Básicos Tomo 1.

AGRICULTURA URBANA Y PERIURBANA CONCEPTO APLICABLE A MODELOS DE MUNICIPALIDAD AL NORTE DE MÉXICO.

Pedro Carlos Estrada Bellmann*
María Cecilia Montemayor Marín*

La agenda de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) a tomado una nueva perspectiva bajo el concepto de agricultura urbana y peri urbana, en función de los movimientos poblacionales de estratos marginados de origen rural y sus alternativas de sobre vivencia en las urbes.

INTRODUCCION

La agricultura urbana y peri urbana es parte de un reclamo natural, hacia un restablecimiento de la relación entre ser humano y planta, en todas sus dimensiones. Lo verde característico de las plantas se identifica por la población, como símbolo de naturaleza. Existen algunos conflictos, como en toda buena relación. El recurso de el agua en zonas urbanas retoma valores altos y la decisión de para quien destinarla también, sobre todo cuando los alimentos se producen en otras áreas del plantea con alta cantidad de subsidios y los costos de abastecimiento del vital liquido a las crecientes ciudades se torna mas difícil.

La experiencia y estudios realizados para la incorporación e intensificación de esta relación (planta - ser humano), sobre todo cuando tienen un valor agregado dan muestra de su potencial. Reflejado principalmente en indicadores económicos indirectos, que en la suma de valor social, justifica su inserción a los programas urbanos.

* Cuerpo Académico Desarrollo Social; unidad Académica de Desarrollo Humano y Trabajo Social. Universidad Autónoma de Tamaulipas.

,

El presente trabajo pretende explorar propuestas adecuadas del concepto agricultura urbana y peri urbana, para ser integradas en los programas de planeación en el uso de suelo en el ámbito Municipal.

ANTECEDENTES

Importancia internacional retoma el concepto de Agricultura Urbana y Periurbana en la agenda de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) tomando una nueva perspectiva, en función de los movimientos poblacionales de estratos marginados de origen rural y sus alternativas de sobre vivencia en las urbes. Sin duda el crecimiento urbano en Latinoamérica es desbordante comparado con el crecimiento en Europa, donde este cambio a sido paulatino y no tan violento, dando tiempo para la convivencia de espacios verdes y urbanización. El concepto de agricultura urbana y periurbana es extenso en su importancia en el bienestar de la población económica, física y mental de su población.

EL URBANISMO

La crisis del espacio público y la desaparición de la obligación de alguien en procurarlo, producirlo, programarlo y manejarlo. Este es uno de los factores asociables a una pérdida de sustentabilidad a la vez socio-comunitaria y ecológica: la pérdida cuali-cuantitativa de espacio público refleja una crisis de sustentabilidad socio-comunitaria al remover un factor de calidad-identidad en la habitabilidad (asociable a la calidad de espacio público accesible) y una crisis de sustentabilidad ecológica en el sentido de pérdida de integridad de lo que llamaríamos segunda naturaleza (o soporte antrópico naturalizado o estabilizado – habituado, rutinirizado, apropiado - en el sentido microcultural). Lo cierto es que la construcción de la ciudad y las áreas metropolitanas – esas vastas configuraciones territoriales propias de la generación de corredores urbanos o mosaicos híbridos – hoy parece armarse en torno de una acumulación heterogénea de fragmentos – como enclaves terciarios de consumo exclusivo, barrios cerrados, parques temáticos, etc.- que obeceden a distintas lógicas de producción y que resisten a y son autónomas de todo

encuadramiento sistémico normativo y de condiciones objetivas de recalificación social integral.(Fernández, R. 2003)

Al menos dos grandes reparos pueden hacérsele a ese enfoque. El primero dice relación con que, pese a la importancia que ha adquirido en las últimas décadas el *marketing* urbano, no deja de ser sólo una construcción cosmética que por sí misma no es capaz de lograr resultados sostenibles a mediano ni a largo plazo. Y no sólo a nivel de inversiones, sino que -y más importante aún- en mejoras reales a la calidad de vida de sus habitantes. Nosotros partimos de la idea de que la Planificación Urbana debería ser más que la preparación de planes maestros o anteproyectos para el futuro. Incluso cuando se ha dedicado gran cantidad de tiempo y esfuerzo para preparar esos planes, ellos no contribuyen a desarrollos reales en el terreno si los grupos de interés no se adhieren al mismo. En otras palabras, la autoridad que emane de un plan maestro puede variar en gran medida. Una planificación efectiva depende asimismo de la capacidad de las autoridades responsables de imponer el cumplimiento de los acuerdos. La coordinación y facilitación de las decisiones individuales que afectan la utilización de la tierra urbana son tan importantes como un plan maestro que se respete. Esto implica una buena cantidad de negociación entre los grupos de interés con respecto a sus preferencias: es decir, en qué medida intensificar la agricultura o cuántas viviendas adicionales construir sobre un terreno (Drescher, A, 2000).

LA AGRICULTURA URBANA Y PERIURBANA

La FAO dentro del Programa de Producción Vegetal congrega las siguientes seis áreas temáticas como prioritarias:

- Biotecnología Agrícola (REDBIO/FAO)
- Agricultura Urbana y Periurbana (AUP)
- Producción de cultivos alimenticios
- Intensificación de la Producción Hortícola
- Buenas Prácticas Agrícola (BPA)
- Plan Global de Acción sobre Recursos Fitogenéticos
- Comisión Internacional del Arroz

La importancia de la Agricultura Urbana y Periurbana (AUP), se muestra en los primeros lugares de acción. El Programa de Producción Vegetal es un componente básico del trabajo de la Oficina Regional de la FAO en el área de la seguridad alimentaría. Las actividades están dirigidas al logro de los objetivos estratégicos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en relación a la mejora de las tecnologías de producción sostenible de alimentos a nivel rural y suburbano y a las prioridades del Plan de Acción Mundial para la Conservación y Utilización Sostenible de los Recursos Genéticos que fuera aprobado en Leipzig en 1996. Estas acciones promueven también investigaciones innovadoras y apropiadas sobre cultivos alimenticios incluyendo los últimos adelantos de la biotecnología vegetal (FAO. 2006).

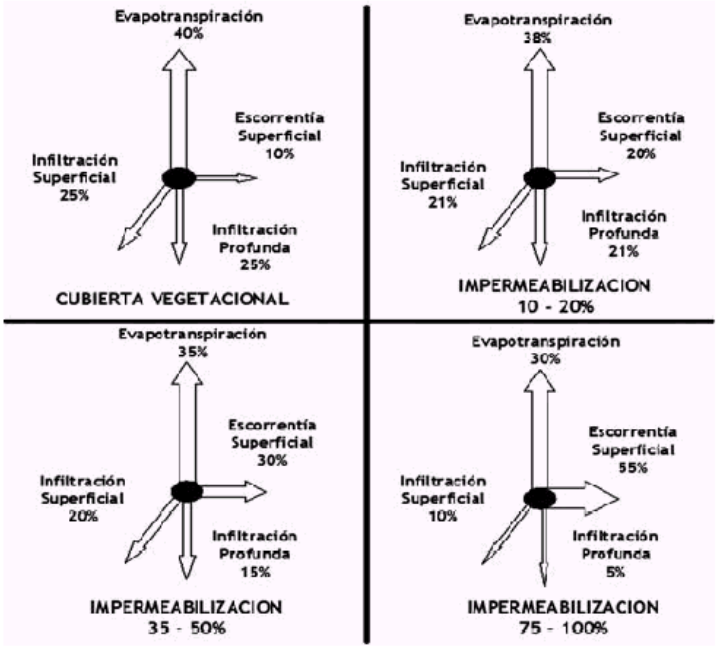
PLAN URBANO Y AGRICULTURA

El objetivo último de un plan urbano es crear una ciudad habitable - relativamente libre de conflictos entre los residentes y los usos, que satisface las necesidades de los ciudadanos y conserva los recursos naturales. El rol de la agricultura urbana y periurbana en un plan urbano es contribuir a esos fines. La planificación urbana debería incorporar a la AUP a fin de:

- mejorar la sostenibilidad urbana
- incrementar el sistema alimentario urbano, especialmente la seguridad alimentaría
- evitar o reducir al mínimo los conflictos entre las actividades agrícolas y otras que usan los recursos (Drescher, A. 2000)
- mejorar la sostenibilidad urbana

Algunos factores a favor de mantener superficie con plantas en el área urbana es muy variada entre las principales se encuentra el equilibrio de la cuenca y también la temperatura ambiente, además de la armonía del paisaje.
La pérdida de áreas verdes es un factor, que aumenta los costos de drenaje público al eliminar superficie de drenaje natural. La dimensión que puede alcanzar por efectos de impermeabilización puede ser demasiado significativa, como aparece en la grafica N° 1 .

Grafica N° 1 . Cambios en los flujos hidrológicos por efectos de la impermeabilización.



Fuente: Arnold y Gibbons (1996) citado por ROMERO, Hugo y VASQUEZ, Alexis 2005.

Algunas alternativas que vislumbran solucionar el concepto de impermeabilización por efecto de urbanización es el uso de pavimentos permeables. El desarrollo urbano de bajo impacto nace como solución a la alteración que la urbanización tradicional produce sobre la hidrología y el medio ambiente, debido fundamentalmente a la impermeabilización del terreno. La solución basada en colectores de aguas lluvias no toma en consideración este hecho. Los pavimentos permeables, muy usados en otras partes del mundo, son una alternativa que está tomando forma en Chile debido al desarrollo de nuevos productos disponibles para la industria de la construcción. El uso de estos productos en los nuevos desarrollos inmobiliarios puede generar un importante beneficio social y privado Uso de Pavimentos Permeables.

Agrega afirmando “Una estimación preliminar realizada en base al costo típico de obras de la red secundaria en Santiago, y a la metodología habitual de cálculo de parámetros de diseño, indica que si se consigue disminuir en un 10% la impermeabilidad en una nueva urbanización, el costo de su red

secundaria de drenaje puede disminuir hasta en un 20%. A ello habría que agregar la reducción de costos de la red principal (Fernandez, B. 2003).

La agricultura y silvicultura tradicional se han transformado en una ciencia urbana. El cultivo de jardines, campos deportivos, áreas verdes en general retoma un valor agregado y compite en tasas de crecimiento y especialización contra la agricultura y silvicultura tradicional.

- incrementar el sistema alimentario urbano, especialmente la seguridad alimentaría

Las actividades sobre AGRICULTURA URBANA Y PERIURBANA (AUP) conducidas desde 1992 por el Programa de Producción Vegetal de la Oficina Regional de FAO, tienden a proveer alternativas productivas para la Seguridad Alimentaria. Las actividades se han centrado en la difusión de tecnologías apropiadas para cultivos hortícolas en condiciones controladas incluyendo el diseño de métodos simplificados de producción hidropónica familiar y de pequeña-mediana empresa, la difusión de los conceptos sobre AUP, cursos de capacitación, el desarrollo de tecnologías apropiadas y la puesta en marcha de experiencias y proyectos en Argentina, Brasil, Argentina, Chile, Costa Rica, Perú, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Agricultura Urbana y Peri-urbana (AUP) FAO Prioridades Regionales, Seguridad Alimentaría (FAO, 2006).

En la integración del concepto agrícola al medio urbano, en el noreste de México, es un concepto complejo, desde el punto de vista el paradigma regional de la agricultura y sistemas de producción existentes, el uso de suelo predomina el ganadero y en los subsistemas agrícolas sin riego todo aquello que suela ser forraje. En las superficies de riego el frutal predomínate son los cítricos que caracterizan los agrosistemas riparios. Los pequeños hortelanos son sistemas de producción no tan populares por las condiciones naturales de nuestros ecosistemas y sobre todo la gran diferencia de consumos de vegetales con respecto a otras partes del país como se ve en los datos Estrada, Et, al. (1996). de CD victoria, Tamaulipas.

Tabla.1- Estimación anual de kilogramos de Verduras y frutas consumidas per capita en Cd. Victoria 1994-1995.

	Estrato							
Producto	Bajo	%	Medio	%	Alto	%	Promedio	%
Frutas	62.75	34	92.02	45	135.65	50	96.81	44
Verduras	120.75	66	113.76	55	134.76	50	123.09	56
Consumo Total	183.50	100 %	205.78	100 %	270.41	100 %	219.90	100%

Fuente: Estrada, González, Montemayor, 1996.

Tabla. 2- Consumo de verduras, kilogramos per capita por estrato económico, de tres ciudades de México.

Ciudad	Bajo	Medio	Alto	promedio
Cd. Victoria	120.75	113.76	134.76	123.09
Cd. Culiacán	135.51	186.49	280.00	186.04
Cd. Texcoco	207.99	268.75	299.58	242.51

Fuente: Fuente: Estrada, González, Montemayor, 1996.

Sin duda los datos muestran una diferencia cultural en los hábitos alimenticios y pone en manifiesto también la alta diversidad y disponibilidad de hortalizas no consumidas al norte. A partir de dos salarios mínimos la elasticidad disminuye, para casi ser inelástica la reacción del ingreso con respecto al consumo de frutas y verduras. Lo anterior manifiesta el interés económico que presenta la población hacia estos alimentos, A lo largo de la cultura nos muestra la desaparición de pequeños productores a las orillas o zona periurbana, por los altos costos de producción que redundan en el precio al consumidor, en otras palabras el efecto de escala de producción efecto también de la globalización. Si a esto aunamos los altos costos del agua en la urbe, la agricultura practicada es bajo términos de rentabilidad privada mal negocio, bajo parámetros sociales la rentabilidad deberá de ser alta.

- evitar o reducir al mínimo los conflictos entre las actividades agrícolas y otras que usan los recursos

La política neoliberal nos lleva a pensar tan solo en los conflictos de mercado, si la aplicación de la agricultura urbana a través de un Valor agregado obtiene un mayor precio, este a su vez, mostrara mejor rentabilidad y por lo tanto solucionara el problema de convivencia. Siempre y cuando sean considerados los valores sociales y no solo los privados.

Algunas propuestas integradas a proyectos de turismo rural, Montemayor, M. et al (2005), concluye en que 42% de las viviendas encuestadas tenían en función su área verde, la cual en base a su actividad económica, fuerza de trabajo y tiempo disponible iba del concepto jardín al de huerto. La diversidad de plantas encontradas mostraba también un amplio conocimiento de su manejo. Su propuesta remarca la integración económica de esta población a través de la horticultura ambiental puede ser en las siguientes actividades:

- Viverismo (producción y venta de plantas).
- Educación ambiental.
- Cursos de jardinería y cultivo de huertos frutales y de hortalizas.
- Mantenimiento y conservación de áreas verdes publicas
- Compostaje de materiales verdes municipales.
- Mantenimiento y conservación de jardines y huertas de casas de renta particulares.
- Cursos de cocina regional con alimentos producidos en huertos locales.
- Producción de productos orgánicos (origen animal con especies menores y vegetal).
- Conservación y reproducción de materiales genéticos nativos y endémicos.

El apoyo gubernamental existe en una diversidad de secretarias y modalidades. Para ello se requiere emprendedores sociales, que sirvan como vinculo y agentes de cambio.

CONCLUSION

La agricultura urbana y peri urbana es parte de un reclamo natural, hacia un restablecimiento de la relación entre ser humano y planta, en todas sus dimensiones. Lo verde característico de las plantas se identifica por la población, como símbolo de naturaleza. Existen algunos conflictos, como en toda buena relación.

El recurso de el agua en zonas urbanas retoma valores altos y la decisión de para quien destinarla también, sobre todo cuando los alimentos se producen en otras áreas del plantea con alta cantidad de subsidios y los costos de abastecimiento del vital liquido a las crecientes ciudades se torna mas difícil. La experiencia y estudios realizados para la incorporación e intensificación de esta relación (planta - ser humano), sobre todo cuando tienen un valor agregado dan muestra de su potencial con la ayuda de desarrollar los indicadores sociales que definen su real valor de la agricultura urbana.

BIBLIOGRAFIA

DRESCHER AXEL W. 2000. La Agricultura Urbana y Peri-urbana, y Planificación Urbana Salud y Medio Ambiente Urbano. Documento de discusión para la Conferencia Electrónica de FAO-ETC/RUAF sobre la Agricultura Urbana y Peri-urbana. 21 de agosto - 30 de septiembre de 2000

ESTRADA, P., MONTEMAYOR, M., GONZÁLEZ, J. 1996.“Oferta y Demanda de Productos Hortícolas en CD. Victoria, Tamaulipas, México.” Reporte Técnico Final del proyecto CONACyT número 493100-5-3591S, Universidad Autónoma de Tamaulipas, México.

FAO. 2006. Prioridades Regionales, Seguridad Alimentaría. Producción vegetal FAO. http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/prodalim/prodveg/

_____. Prioridades Regionales, Seguridad Alimentaría. Producción vegetal http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/aup/.

FERNÁNDEZ L. BONIFACIO. 2003. Uso de Pavimentos Permeables - Dpto.de Ingeniería Hidráulica y Ambiental, PUC Bit - La Revista Técnica de la Construcción N° 33, 2003. Chile. http://www.revistabit.cl/body_articulo.asp?ID_Articulo=1016

FERNÁNDEZ ROBERTO. 2003. Revista THEOMAI, Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, número 7. Archipiélagos Urbanos y Sustentabilidad. Argentina.

GREENE RICARDO. 2005. Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno Revista eure , diciembre 2005, Vol. XXXI, N° 94; pp. 77-95, Santiago de Chile.

MONTEMAYOR, M., ESTRADA, P., 2005. Servicios Verdes en la Oferta de Turismo Rural Familiar, una Alternativa Productiva y Terapéutica. SEGUNDO ENCUENTRO INTERNACIONAL. Desarrollo Local en un Mundo Global. Universidad de Málaga. España. www.eumed.net/eve/

ROMERO, HUGO. VASQUEZ, ALEXIS. 2005. Evaluación ambiental del proceso de urbanización de las cuencas del piedemonte andino de Santiago de Chile. EURE (Santiago), dic. 2005, vol.31, no.94, p.97-117. ISSN 0250-7161. Chile.

GESTIÓN AMBIENTAL Y SU IMPACTO EN EL DESTINO FINAL DE DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS: TIRADERO A CIELO ABIERTO DE CD. MADERO, TAMAULIPAS

Rodolfo Garza Flores*
Dominga Márquez Fernández †
Pedro Escamilla Ramírez‡
Ricardo Tobías Jaramillo §
Ana María Salazar Gea **

La escasa planeación, por parte de las autoridades involucradas, la inadecuado visión en el manejo integral de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU), y el desconocimiento de los Estudios de Impactos con el fin de Identificar, Caracterizar y Evaluar los Impactos Ambientales que se generan en las áreas destinadas como tiraderos a cielo abierto; Así como el pleno desconocimiento de los compromisos y responsabilidades de la educación ambiental y la participación ciudadana, en el cuidado y protección del entorno para abatir y controlar los problemas ambientales que se pudieran generar por el inadecuado tratamiento y destino final de los RSU, mismos que son generados por los propios habitantes del municipio.

Nos pone de manifiesto a través del presente investigación, que aunque existe conceptos y términos como la Gestión Ambiental en los tres ámbitos de Gobierno, se hace necesario que el recurso humano involucrado por parte de la autoridad competente en materia y manejo de RSU, cuente con los elementos básicos de la normatividad ambiental, entienda la corresponsabilidad y alcances de las instancias en la Federación, Estado y Municipio, así como la aplicación técnica y jurídica de los instrumentos de política ambiental.

Se hace necesario, que la Administración involucrada en el Manejo Integral de los RSU, en función de los tiempos de su gestión, tomen en tiempo presente, las decisiones acordes a la realidad técnica, económica y política del

* FIANS, UAT
† DEPTO. Geografía, Universidad de SEVILLA
‡ Posgrado, UNE

§FIANS, UAT

** DEPTO. C. Químicas, ITCM

municipio; que la proyección, en tiempo futuro, la realización de un sistema de tratamiento y destino final de un Proyecto Ejecutivo como lo han sido el del Relleno Sanitario Municipal y en algunos casos Intermunicipal. Sin olvidar el tiempo pasado, el de restaurar o sanear el área destinada como basurero municipal o Tiradero a Cielo Abierto (TCA), con el fin de conocer el Impacto Ambiental causado al entorno y a la población circundante al mismo y las medidas de rescate y reincorporación del uso potencial del suelo debidamente manifestadas y planificada, por medio de la concertación y acuerdos con los sectores representativos del municipio.

Es por eso que nos hemos dado a la tarea de investigar en el TCA de Cd. Madero Tamaulipas, la Importancia de la Gestión Ambiental y su Impacto en el destino Final de los RSU, considerando que un Municipio Sustentable, ofrece a sus habitantes el mejor lugar para vivir y trabajar, así como un medioambiente libre de contaminación, en este apartado queremos contribuir a los problemas ambientales que se pueden generar por el mal manejo, el vertimiento, esparcimiento y deposito como destino final en los basureros municipales o en los TCA de RSU.

INTRODUCCIÓN:

Cabe señalar que el proceso de descentralización de la Gestión Ambiental dio inicio formal en 1996 y hasta el año 2000 estuvo fundamentado básicamente en tres líneas de acción:

- Estrategias generales y firmas de acuerdos;
- Desarrollo institucional;
- Vinculación de la descentralización con el desarrollo regional sustentable.

Entendamos por el concepto de Gestión Ambiental , como el proceso orientado administrar eficientemente los recursos ambientales existentes en un determinado territorio, buscando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, con un enfoque de desarrollo sustentable, sus tres componentes principales son:

- La Política;

- *El Derecho; y*
- La Administración

Y es a partir del año 2000 en el que el fortalecimiento a los municipios en el Estado de Tamaulipas se constata en los principales municipios de los 43 que conforman el Estado, cuentan con Reglamentos en Materia Ambiental, con Direcciones de Ecología, Jefaturas o departamentos así como con Regidores con la Comisión de Ecología y Medioambiente.

Este proceso de descentralización de la Gestión Medioambiental, con el animo de fortalecer y acrecentar los ámbitos de corresponsabilidad entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal se han podido percibir en los principales Municipios de Tamaulipas de manera Dinámica y Administrativa, desde el momento en que las Autoridades Municipales han creado y empiezan en cierta forma a darle lugar e importancia a los técnicos en materia ambiental y de contaminación, al crear las áreas, jefaturas coordinaciones y en el mejor de los casosal establecer Direcciones de Ecología o de Medioambiente.

Los primeros pasos en la formación de una cultura ambiental en el manejo y destino final de los RSU, como resultado de planes .programas y proyectos de educación ambiental a través de los diferentes ordenes de Gobierno. han empezado a dar los primeros resultados, principalmente en la fase del destino final de los RSU,

Aunque nos falta un largo camino por recorrer para lograr una conciencia ambiental como producto de una educación y una cultura ambiental, real y aplicable, en donde cada individuo que pertenezca a una comunidad, a una sociedad, asuma su compromiso responsabilidades en el cuidado, protección y restauración del ambiente, en especial en el manejo integral de los RSU.

Es relevante resaltar las acciones que se han puesto en marcha para hacer frente a los problemas ambientales; ya que es a partir de 1988 en que cuenta en el territorio nacional con una legislación en materia ambiental, como lo ha sido la Ley del equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, enunciada como LGEEPA y que de ella emanaban reglamentos en materia ambiental y normas oficiales Mexicanas conocidas como NOM y que además se cuenta con Instancias o Secretarias en los Tres ámbitos de Gobierno para administrar, aplicar , vigilar , sancionar y de cierta manera satisfacer las demandas en

materia de protección ambiental que se manifestasen por grupos u organizaciones no gubernamentales, sectores representativos y en su caso por los propios habitantes de una comunidad o región.

Al ponerse en marcha el proceso de descentralización de la Gestión Ambiental por medio de la Secretaría de Medioambiente y Recursos Naturales SEMARNAT , fortaleciendo a la Gestión Ambiental en el ámbito Estatal y Municipal con la participación de la sociedad civil, la Descentralización no constituye un fin en si misma , sino un medio para alcanzar un desarrollo sustentable que equilibre el crecimiento económico con el imperativo de mantener los recursos comunes ambientales, asegurando que los beneficios y costos se distribuyan equitativamente entre los diferentes grupos sociales y entre las generaciones actuales y futuras.

El problema de los RSU para cada nueva Administración Municipal, se ha tomado por parte de esta en darse a la tarea de tomar al problema de la basura como una de las tantas estafetas de las demandas y requerimientos que son exigidos por la ciudadanía, reconociéndose en parte el problema de los RSU por parte de la comunidad, pero dándose por servida o atendida por parte de la Administración Municipal, cuando esta Administración, desaparezca, esconda o lleve a los RSU que son generados por los propios habitantes del municipio, donde no se vea, ignorando muchas veces o desatendiéndose del destino final de los RSU, que no causen y generen problemas a la salud, a la sociedad y al ambiente.

El manejo Integral de los RSU, (MIRSU) integra cada una de sus Fases y Etapas, en las fases son considerados la generación, recolección, transporte, tratamiento, almacenamiento y el destino final, en donde el crecimiento y el desarrollo poblacional; en el poder adquisitivo de una comunidad será determinante la cantidad y calidad de la basura que se genere; mientras que en las etapas son consideradas, la planeación, diseño, construcción, operación, y el mantenimiento , desde la óptica de las 3P, los planes, programas y proyectos vinculados en el MIRSU.

La mayoría de las Autoridades Municipales al carecer de una visión integral de los problemas ambientales que aquejan al municipio como es el caso de los RSU y en muchos casos al existir un desconocimiento de la Gestión Ambiental Municipal o en el mejor de los casos al no saber que se

cuenta con legislación ambiental; empieza a dar atención de manera desordenada carente de un diagnostico técnico, administrativo y ambiental de la situación que en su momento se encuentra el problema de la basura.

Se empieza por comprar nuevas unidades recolectoras, estas unidades nuevas bien pintadas con los emblemas de las administraciones, cuando no se cuenta con un estudio técnico, de las cantidades requeridas en el servicio de recolección, no se cuenta con un programa de rutas, no se realiza difusión del programa de recolección es más se desconoce la cantidad de colonias y sectores en que se puede dividir al municipio para ver la accesibilidad y la vialidad en el programa de ruteos; así como un estudio de factibilidad económica de combustible y lubricantes , sin olvidar la capacitación del recurso humano para la puesta en marcha del programa de recolección.

Desde el punto de vista ambiental, la mayoría de los funcionarios municipales, conocen de manera somera que se cuenta con un tiradero municipal o un Tiradero a Cielo Abierto TCA, o mejor conocido como el Basurero Municipal localizado en tal punto, que es propiedad municipal o es un terreno rentado en algunos casos, sin delimitar la cantidad de hectáreas con que se cuenta y sin percatarse de los problemas ambientales y de salud pública que se pudieran generar en la zona destinada como TCA.

La gran mayoría de los Municipios de la República Mexicana no cuentan con una área destinada propiamente para el vertido y destino final de los RSU la cual cumpla con las disposiciones actuales en materia ambiental, estas áreas conocidas como Basureros Municipales o TCA, en donde se vierten y esparcen los RSU sin orden ni con ningún programa; Estos sitios, nacieron sin ninguna planeación, simple y sencillamente se localizaban en las afueras o periferias de las ciudades, en las partes bajas, a orillas de algún cuerpo de agua o en terrenos que no fueran en su momento de gran valor adquisitivo.

Con el paso del tiempo, las ciudades crecieron y se desarrollaron, ampliando sus usos y vocaciones del suelo y estos Basureros Municipales o TCA han quedado absorbidos e inmersos por las manchas urbanas, en muchos casos adecuándose, en otros clausurándose y empezar a su reincorporación al suelo urbano como áreas verdes, parques o jardines y por consiguiente buscándose otro sitio más distante de la ciudad para destinarlo como un nuevo basurero municipal, o otro TCA y en los últimos años en ciertos municipios en

la búsqueda para la gestión, realización y puesta en marcha de un Proyecto Ejecutivo de Relleno Sanitario con la visión del MIRS.

Es importante señalar que algunos de los esfuerzos de las autoridades municipales tanto como por los presidentes municipales, como el de los directores de desarrollo urbano o de obras públicas se concentran en la búsqueda y realización de un área destinada para un relleno sanitario y en ciertas ocasiones este proyecto es vinculado con la producción y fabricación de composta así como la generación de energía eléctrica debido a la producción de gases en la descomposición de la materia orgánica. Todo esto ofertado por compañías con experiencia internacional en África y Asia, olvidando muchas veces que la Técnica, económica, política social, cultural, jurídica y ambiental de los municipios mexicanos e inclusive entre las diferentes regiones del País, con esto lo que queremos citar es el diagnostico medioambiental acorde a las necesidades y satisfactores de una comunidad son imprescindibles para la puesta en marcha de cualquier programa o proyecto en el MIRSU.

A estas autoridades de cierta forma temporal se les olvida la gestión de recursos, para la restauración y la planificación del uso de suelo y su vocación para la reincorporación de los antiguos terrenos o áreas destinadas como basurero municipal o TCA dentro de la mancha urbana. Concientes estamos en la práctica que el Proyecto Ejecutivo de Relleno Sanitario, a partir de la entrada en vigor de la LGEEPA en 1988 deberá de contar con un Manifiesto de Impacto Ambiental MIA de competencia Estatal y acorde a ala Ley Estatal en la Materia y que esta demás señalar que se deberá de cumplir en forma las NOM – 083 – para selección de sitios destinados y la NOM- 084- Diseño y Construcción, ambos para Rellenos Sanitarios

El Municipio de Cd. Madero, localizado en la porción sur del Estado de Tamaulipas y siendo parte del área metropolitana que conforman los Municipios de Tampico y Altamira; cuenta con un TCA con una extensión de 10 hectáreas de propiedad privada, en donde se vierte la basura sobre la laguna rellenándose así y ganando terreno y que de cierta manera ha quedado rodeado periféricamente por asentamiento humanos irregulares , en su momento, ya que al demandar servicios de infraestructura básica, como lo son luz, agua y drenaje, que al ser dotados, por parte de las autoridades, pasan a ser Asentamientos Regulares, no se rompe el ciclo ni la inercia para la creación

de nuevos asentamientos humanos en terrenos colindantes al basurero municipal o de viviendas sobre suelos rellenados con RSU.

Así es como nace la inquietud de darnos a la tarea de realizar un Estudio de Impactos en el área destinada como TCA de Cd. Madero, ya que esta Obra o Actividad ya cuenta con varios años de ejercicio o puesta en marcha y no es una obra nueva, en la cual la LGEEPA y la propia Ley Estatal en Materia Ambiental, solicite la elaboración de un MIA de competencia Estatal. Este estudio de Impactos reflejara el impacto en los rasgos físicos, biológicos y socioeconómicos en el área de estudio así como también la realización de un diagnostico por medio de encuestas a los habitantes periféricos al TCA en lo que respecta a Infraestructura básica, Vivienda, Educación y salud de los habitantes del área en estudio.

La importancia Profesional y Ética, en el presente Estudio de Impactos, para los TCA, es de que todos los actores involucrados en la Administración Municipal en el apartado del MIRSU, no se deslumbren con la técnica y tratamiento como lo puede ser, la creación del nuevo Proyecto Ejecutivo de Relleno Sanitario. como vías para el futuro, si no más bien, es invitarlos a reflexionar en la oportunidad cívica e histórica que tienen, como parte de ser funcionarios municipales en atender las demandas de la sociedad de una ciudad más limpia en el presente, sin olvidar el pasado, en donde se **vertían, se acumulaban y se** destinaban los RSU en los TCA del municipio para la búsqueda de apoyo técnico y económico para el saneamiento y la incorporación de estas áreas en el desarrollo urbano del Municipio.

CUERPO DEL TRABAJO

La estructura metodologiíta empleada en la presente investigación fue realizada bajo seis líneas vectoriales determinadas dentro del área de afectación e influencia del Tiradero a Cielo Abierto de Cd. Madero Tamaulipas, referidos hacia el estudio de Impactos generados por los asentamientos humanos periféricos al TCA Municipal, en la porción poniente , de la denominada Colonia SAHOP y es descrita a continuación:

- Acopio y Análisis de información bibliografica del tema de los RSU, sistemas de tratamiento y disposición final de los mismos y en su caso interpretación estadística de de medioambiente en el contexto nacional referido al tema de los RSU;
- Planeación y Diseño de los reactivos a desarrollar por medio de encuesta a poblaciones periféricas a el TCA Municipal
- Análisis e interpretación de los datos obtenidos por medio de las encuestas aplicadas al área en estudio.
- Fotointerpretación referenciada y comparativa de las fotografías del 14 de febrero de 19765 y la del 18 de diciembre de 1995, ambas a una altura de 10,000 m.s.n.m
- Realización del Estudio de Impactos por medio del Diseño y aplicación de la técnica matricial, acorde a las actividades identificadas en el vertimiento y disposición final de los residuos.

La información relevante obtenida a través de la encuesta, la cual fue dirigida especialmente para los habitantes cuyos predios colindaban periféricamente al TCA, fueron referidos de la siguiente manera:

a).- El universo de lotes a encuestar era de 235 lo que representa el igual número de familias, lográndose encuestar a 166 familias – lotes, lo que representa el 70.6. **por** ciento de lotes encuestados; es importante resaltar que dentro de este universo encuestado se detecto la existencia de 768 habitantes, lo cual representaba el 4.62 por ciento de habitantes por lote.

b).- respecto a la vivienda se puede citar, que el cien por ciento de la edificación es por medio del proceso de autoconstrucción, los pisos de las mismas representan un 80.12 por ciento de cemento; las paredes o muros de la vivienda con un 81.33 por ciento de block y en el caso del techo el 74.10 por ciento es de concreto, así mismo se puede citar que el número de cuartos por lote fue de 2.65.

c).- Así mismo se obtuvieron otros datos como lo fueron la tenencia de la tierra, servicios de infraestructura básica, empleo, salud y ambiente entre otros, mismos que se pueden apreciar a continuación en el Cuadro I.1. Encuesta a Poblaciones Periféricas.

Cuadro I.1.- Encuesta a Poblaciones Periféricas

FUENTE: Garza Flores R., Los Residuos Sólidos Municipales y su Impacto, Zona Conurbada de Tampico,

ENCUESTA A POBLACIONES PERIFERICAS
"SECTOR A" COLONIA SAHOP, CD. MADERO

RESUMEN DE ENCUESTAS

SECTOR	NUMERO DE MANZANAS	NUMERO DE LOTES	LOTES POR MANZANA	ENCUESTADOS	PORCENTAJE DE LOTES ENCUESTADOS
A	12	235	19.6	166	70.63

LOTES HABITADOS	LOTES BALDÍOS	LOTES EN CONSTRUCCIÓN	POBLACIÓN ENCUESTADA	POBLACIÓN POR LOTE
190	24	21	768	4.62

RESUMEN DE VIVIENDA

MANZANAS	LOTES		PISO (%)			
	NUMERO	ENCUESTADOS	TIERRA	CEMENTO	MOSAICO	MADERA
12	235	166	12.05	80.12	6.02	1.81

MUROS (%)				TECHOS (%)			NO. DE CUARTOS POR LOTE
LAMINA		BLOCK	MADERA	LAMINA		CONCRETO	
NEGRA	GAL.			NEGRA	GALV.		
7.23	3.01	81.33	8.43	17.47	8.43	74.10	2.65

RESUMEN DE MEDIO AMBIENTE

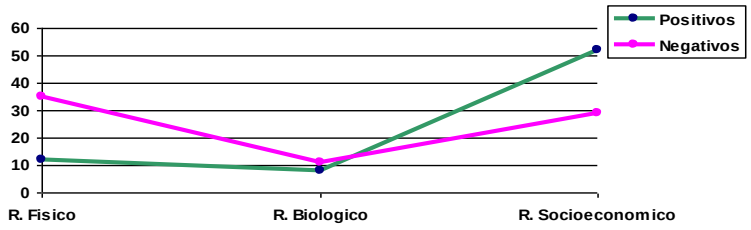
Vertientes	Bueno		Regular		Malo		No contestaron		Total de Encuestados	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Paisaje	-	-	16	9.63	144	86.74	6	3.61	166	100
Olores	-	-	34	20.48	120	72.28	12	7.22	166	100
Insalubridad	-	-	26	15.66	140	84.33	-	-	166	100

Madero y Altamira Tamaulipas, México.2005

Cuadro I.2.- Resultados de la Matriz Tipo Causa- Efecto

(IAC = 36) = 8 Rf + 2 Rb + 26 Rs
(IAM = 40) = 13 Rf + 8 Rb + 19 Rs
(IAS = 30) = 11Rf + 7 Rb + 12 Rs
(IACR = 41) = 15Rf + 2 Rb + 24 Rs

Vertimiento	**= 29 (I.A.)**	**= 12 (IAM) + 7 (IAS) + 10 (IACR)**
Esparcimiento	**= 24 (I.A.)**	**=11 (IAM) + 5 (IAS) + 8 (IACR)**
Acumulamiento	**= 15 (I.A.)**	**= 3 (IAC)+ 2 (IAM)+4 (IAS)+6 (IACR)**
Pepenaje	**= 15 (I.A.)**	**= 9 (IAC) + 2 (IAM) + 3 (IAS) + 1 (IACR)**
Interno	**= 22 (I.A.)**	**= 16 (IAC) + 3 (IAM) + 3 (IAS)**
Externo	**= 8 (I.A.)**	**= 3 (IAC) + 3 (IAS) + 2 (IACR)**
O. Complementarias	**= 34 (I.A.)**	**= 5 (IAC) + 10 (IAM) + 5 (IAS) + 14(IACR)**



FUENTE: Garza Flores R., Los Residuos Sólidos Municipales y su Impacto, Zona Conurbada de Tampico, Madero y Altamira Tamaulipas, México.2005

Respecto a el estudio de Impactos Ambientales, en la cual la valoración de los impactos se determino con relación con la importancia del impacto ambiental, que es función del grado de alteración producido. Así pues en cada casilla de las matrices de la valoración realizadas aparecería un número que se deduce del siguiente algoritmo (Conesa, 1995): I= (3I+2EX+MO+PE+RV+SI+AC+EF+PR+MC).

Así pues una vez identificados y evaluados los posibles impactos se procedería a la gerarquizaciòn de los mismos. Se consideraron 7 actividades relacionadas directamente con el tiradero a cielo abierto correlacionadas con los rasgos físicos, biológicos y socioeconómicos que imperan en el TCA de Ciudad Madero Tamaulipas; como se puede apreciar en el Cuadro I.2.- Resultados de la Matriz Tipo Causa- Efecto

La afectación primordial del impacto negativo se detectó en el rasgo físico principalmente por la afectación a la ideología superficial subterránea, así como el impacto negativo en el rasgo socioeconómico al detectarse asentamientos humanos periféricos y la presencia de pepenadotes en el TCA.

PROPUESTAS:

La propuesta que queremos plantear como resultado de esta investigación, en lo referente a la Gestión Ambiental y el Impacto de los Residuos Sólidos en el Tiradero a Cielo Abierto de Cd. Madero Tamaulipas; es en dos grandes vertientes, la primera hacia las Autoridades involucradas de manera directa en la aplicación y toma de decisiones en el destino final de los RSU; y la segunda, es encauzada hacia los habitantes del municipio, ambas vertientes deben ser complementarias y consideradas mutuamente, para poder lograr una estrategia medioambiental en la consolidación de el programa de saneamiento y la reincorporación del área destinada como TCA, acordes al crecimiento y desarrollo urbano del Municipio, enunciándose a continuación:

- Realizar un Estudio de Impactos en la superficie destinada como TCA Municipal y su área de influencia respecto a los asentamientos humanos periféricos que pudieran existir. *(Autoridad)*
- Diagnosticar la situación medioambiental y de salud pública a la que están expuestos los habitantes de las zonas periféricas a el TCA municipal. *(Autoridad)*
- Mantenimiento, limpieza y en la medida de lo posible evitar el almacenamiento permanente en el acopio de RS en los lotes de los habitantes cuyos asentamientos sean circundantes al TCA Municipal. (Habitantes)
- Gestionar los Recursos económicos y la Administración efectiva en Programas de Saneamiento Básico y de Bio - remediación en su caso para la regeneración y reincorporación de las áreas destinadas como TCA Municipal, una vez que se inicie la operación de un Relleno Sanitario en la zona.*(Autoridad)*
- Realizar una convocatoria municipal para toma de decisiones y acuerdos estratégicos en la planeación, programación y puesta en marcha de programas de mejoramiento ambiental y reincorporación de áreas al uso urbano en beneficio de los habitantes del municipio. *(Autoridad - Habitantes)*

FUENTES DE CONSULTA:

BAUTISTA PAREJO, C. (1998). Residuos Guía Técnico-Jurídica. Ed. Mundi-Prensa. Madrid.

BOJÓRQUEZ TAPIA, L. A. y ORTEGA RUBIO, A. (1998). Las Evaluaciones de Impacto Ambiental. Ed. Centro de Investigaciones Biológicas de Baja California Sur, A. C. México.

BOLEA, M.T.E. (1980). Las evaluaciones de impacto ambiental. Ed. Cuadernos del Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales. Madrid.

CONESA FDEZ, VÍTORA V. (2003). Guía Metodológica para la Evaluación Del Impacto Ambiental. Ed. Mundi-Prensa. Bilbao.

CHUVIECO SALINERO, E. (2002). Teledetección Ambiental. Ed. Ariel, S.A. Barcelona.

ESTEVAN BOLEA, M. T. (1989). Evaluación del Impacto Ambiental. Ed. Mapfre, S.A. Madrid.

FERNÁNDEZ GARCÍA, F. (2000). Introducción a la fotointerpretación, Ed. Ariel, S.A. España.

GARZA FLORES R. (2005) Los Residuos Sólidos Municipales y su Impacto: Zona Conurbada de Tampico, Madero y Altamira, Tamaulipas México. Universidad de Sevilla, España

HERRÁEZ, I., LÓPEZ, J., y otros . (1989). Residuos urbanos y medio ambiente, Ed. la Universidad Autónoma de Madrid. Madrid.

HONTORIA GARCIA, E. Y ZAMORANO TORO, M. (2000). Fundamentos del manejo de los residuos urbanos. Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. España.

INEGI – SEMARNAP. (1997). Estadísticas del Medio Ambiente México : Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 1.995 – 1.996 . Ed. INEGI. México .

OLMEDA, C. (1992). Las evaluaciones de impacto ambiental. Ed. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

OÑATE J. J. Y otros. (2002). Evaluación Ambiental Estratégica, Ed. Mundi –Prensa. Madrid.

SEMARNAP. (1999). “Agenda Municipal para la Gestión Ambiental” Documento de Trabajo, Instituto Nacional de Ecología, Dirección de Gestión Ambiental.

TYLER MILLER, JR. G. (1994). Ecología y medio ambiente, Grupo Ed. Ibero América S. A. de C.V. México.

VALDÉS DOMÉNECH, F. (1997). Prácticas de Topografía, Cartografía y Fotografía Aérea. Ed. CEAC, S.A. Barcelona.

GESTIÓN DE CALIDAD Y EL DESARROLLO MUNICIPAL

René Tinoco Mendiola*

INTRODUCCIÓN

En la era de la administración estratégica de la calidad total iniciar un sistema de gestión de calidad en las organizaciones requiere de reconocer primero las expectativas y necesidades de los grupos de interés e influencia para con ello construir el marco de referencia (misión, visión, valores socioculturales, políticas, procedimientos, etc.) que oriente las funciones de la organización a trabajar con calidad para satisfacer necesidades y expectativas

En un ciclo de consulta, análisis y debate el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 es el resultado de mesas de trabajo instaladas en Tamaulipas y compendia el esfuerzo documental iniciado con cuatro cruzadas estatales de carácter político y social celebradas de mayo a octubre de 2004.

La primera cruzada consigna una jornada de 12 foros regionales temáticos realizados en las principales ciudades del estado y construye una base de participación ciudadana que resulta en la Plataforma Electoral en el estado, una segunda cruzada en el seno de comunidades y organizaciones la Propuesta para un buen gobierno; en este documento se plantea una visión para el desarrollo del estado y un proyecto de gobierno para alcanzar los objetivos posibles y deseados para Tamaulipas.

Profundizar en los temas locales configuran una tercera cruzada que convoca a encuentros ciudadanos en Nuevo Laredo, Victoria, Tampico, San Fernando, Reynosa, El Mante y Matamoros. Tamaulipecos representativos (mas de 4000) de la sociedad civil, mujeres, jóvenes, intelectuales, académicos, obreros, empresarios, líderes de opinión y campesinos participaron en siete encuentros ciudadanos que analizaron, debatieron y los objetivos estatales de la Propuesta para un buen gobierno en un ejercicio incluyente de planeación democrática.

* Universidad Autónoma de Tamaulipas.México. Centro Universitario Tampico Madero, facultad de ingenieríartinoco@uat.edu.mx,

En esta cruzada se trazaron las políticas estatales de educación, salud, empleo, productividad, competitividad, industria, comercio, turismo, agricultura, ganadería, protección del medio ambiente, procuración de justicia, impartición de justicia, seguridad pública, mejores prácticas de gobierno y participación ciudadana.

La campaña electoral de 2004 constituyo, en paralelo, una cuarta cruzada por alcanzar el consenso popular.

Esto fue ratificado por lo que, una vez en el gobierno se Instalaron buzones en edificios públicos e instituciones educativas con la colaboración de las autoridades municipales, se llevaron a cabo foros temáticos con la participación de organizaciones de los sectores productivos, se abrió un espacio de planeación participativa en la página electrónica del gobierno del estado y se amplió la consulta a toda la sociedad.

El resultado de esta iniciativa ciudadana se identifica en 5 mil 538 líneas de acción recibidas que expresan los objetivos y estrategias del desarrollo de organizaciones sociales, académicas, intelectuales, cámaras de industriales y prestadores de servicios, colegios de profesionistas, trabajadores, jóvenes, hombres y mujeres, toda la sociedad en su conjunto.

Este documento atiende las expectativas y necesidades de la sociedad y la responsabilidad con la calidad de vida de los tamaulipecos.

CONTENIDO

Ciudades de calidad

“Una ciudad de calidad ofrece a sus habitantes el mejor lugar para vivir y trabajar, una funcionalidad integral y ordenada y un medio ambiente libre de contaminación; una ciudad de calidad tiene una imagen urbana adecuada y un prestigio bien ganado; da a la gente un sentido de confianza y es motivo de orgullo para sus ciudadanos. Una ciudad de calidad está al servicio de sus habitantes y les provee, además, de espacios agradables para la convivencia y el esparcimiento.”

Ing. Eugenio Hernández Flores

La planeación urbana adquiere mayor relevancia en Tamaulipas ante el acelerado proceso de urbanización, consecuencia del crecimiento económico de nuestra región. La generación de fuentes de trabajo incrementa la inmigración especialmente en la zona fronteriza, y por consecuencia crece la demanda de servicios y equipamiento urbano. La política urbana advierte mayores esfuerzos de inversión en infraestructura para las ciudades, de corresponsabilidad entre el estado y los municipios en la administración del suelo de su territorio y de objetivos sociales para atender la demanda creciente de servicios básicos.

Deberá ser prioridad del gobierno del estado realizar una adecuada planeación del desarrollo urbano, con visión de largo plazo, que sea integral, oportuna y que incorpore criterios de sustentabilidad a fin de lograr preservar el medio ambiente, el mejoramiento de su imagen urbana, el rescate de zonas tradicionales y patrimonio edificado, los niveles de servicio de la infraestructura, el sistema de transporte y vialidad, la vivienda de cada familia, el equipamiento para la salud, la cultura, la educación, el deporte y el esparcimiento.

.

Diagnóstico de ciudades en Tamaulipas

Las ciudades de Tamaulipas tienen características de equipamiento urbano similares. Ocurre un proceso de mejora regulatoria en materia de planeación urbana que impulsa la desamortización de grandes superficies de suelo y la creación de reservas territoriales para el establecimiento de parques industriales, la edificación de vivienda de interés social y la dotación ordenada de servicios básicos. El 84 por ciento de la población tamaulipeca se concentra en 10 ciudades. El 86 por ciento de los tamaulipecos habitan en zonas urbanas y el 14 por ciento en rurales. El equipamiento urbano y de servicios en Tamaulipas tiene una infraestructura básica de cobertura del 95.3 por ciento de agua potable, 77 por ciento de alcantarillado, 96.3 por ciento de electrificación y 314 hectáreas en reservas territoriales para vivienda. Existen 5 mil 262 centros educativos, 514 unidades de salud, 34 parques industriales con superficie de 12 mil 083 hectáreas que albergan más de 281 empresas y 357 maquiladoras.

Las últimas cifras disponibles del INEGI revelan que Tamaulipas tiene una cobertura de más del 90 por ciento en agua entubada y el 95 por ciento tiene energía eléctrica. El censo advierte que una de cada cuatro viviendas están construidas con materiales de baja calidad y expone que casi la cuarta parte de la población habita en viviendas con un solo cuarto.

Tamaulipas registra un nivel de ingreso superior al del país con un poder de consumo superior al promedio nacional. Casi la mitad de la población dispone de un automóvil, en las ciudades fronterizas este porcentaje llega al 80 por ciento y nueve de cada diez hogares tienen televisión, el 80 por ciento tienen refrigerador. El nivel de ingreso de los tamaulipecos no corresponde a la calidad de las ciudades donde habitan. Tamaulipas ha registrado una expansión económica mayor a la media nacional en los últimos años. El PIB del estado aumentó en el equivalente a mil millones de dólares cada año. Este crecimiento económico provocó una inmigración sin precedentes, en ese período, más de un cuarto de millón de personas llegaron al estado buscando nuevas expectativas de vida.

Al incremento demográfico natural de Tamaulipas se suman más de 40 mil personas llegan a la entidad año con año.

Esta condición genera una enorme demanda de infraestructura y equipamiento urbano, vivienda y servicios públicos, particularmente en Altamira, Reynosa, Nuevo Laredo y Matamoros, donde se concentra la mayor inmigración.

En el período 2005-2010 la proyección de la población para Altamira, Reynosa, Nuevo Laredo y Matamoros estima un crecimiento en casi 250 mil habitantes, esta predicción condiciona el desarrollo urbano del estado, advierte sobre la solución inmediata de los rezagos actuales y de la urgencia de anticipar acciones de equipamiento urbano que soporten la carga demográfica que se avecina.

En las ciudades medias de Tamaulipas se observan algunos casos recurrentes de contaminación por el manejo inadecuado de los desechos sólidos y por la falta de tratamiento del agua residual. Se estima que generan 9.3 metros cúbicos por segundo de agua residual y sólo el 28 por ciento es tratada y que se confinan adecuadamente el 10 por ciento de los desechos sólidos.

Es prioridad inaplazable el tratamiento de aguas residuales y manejo de desechos sólidos para las ciudades del estado con población mayor a 2 mil 500 habitantes, este reto anticipa un incremento del 150 por ciento del actual volumen de aguas residuales tratadas y del manejo de más de 1.5 millones de toneladas de basura al año.

El transporte público es utilizado por el 40 por ciento de la población tamaulipeca y el 95 por ciento de las 11 mil 400 concesiones se concentran en 8 ciudades. El transporte público de pasajeros en Tamaulipas implica un gran reto ya que se requiere actualizar más de 300 rutas y modernizar el 40 por ciento de las unidades de transporte. En las 8 ciudades de mayor población del estado las rutas del transporte público recorren 270 kilómetros sin pavimentar de vialidades de acceso a colonias populares. El transporte de carga presenta una regulación y vigilancia mínimas. Es prioridad la modernización física y legal del transporte, procurar una mejor calidad del servicio, la disminución de los tiempos en el desplazamiento y evitar la contaminación del aire y ruido.

Las ciudades de Tamaulipas revelan una carga urbana que limita su capacidad de compartir sus ventajas competitivas. Una ciudad de calidad ofrece a sus habitantes un mejor lugar para vivir y trabajar, un medio ambiente limpio, una imagen urbana atractiva y una calidad de vida que imprime confianza, fortaleza y es motivo de orgullo para sus ciudadanos. Una ciudad de calidad está al servicio de sus habitantes y les provee espacios para la convivencia y el esparcimiento.

Una condición básica para el desarrollo urbano tamaulipeco es la construcción de ciudades de calidad con técnicas de planeación urbana, el consenso de los ciudadanos y acuerdos con los gobiernos municipales y federal para la gestión creciente de recursos.

La planeación urbana en Tamaulipas en lo inmediato advierte prioridades de equipamiento e infraestructura básica para un entorno funcional de las ciudades e incluye una visión para el crecimiento sustentable de largo plazo, integral y oportuno. Los planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano precisan de una nueva institucionalidad que unan la normatividad y la operación de las acciones de regulación y desarrollo de infraestructura que construyan un entorno de ciudades de calidad corresponsable entre los municipios y el estado.

El diseño de las ciudades de calidad de Tamaulipas considera los activos urbanos de cobertura de electrificación, agua potable, drenaje y pavimentación, reconoce un contexto positivo en la construcción de vivienda y una demanda creciente de adquisición, contiene una proyección de infraestructura para los servicios de educación, salud, cultura, deporte y esparcimiento, advierte las ventajas de los recursos hidráulicos de Tampico, Ciudad Madero y Altamira y la demanda de alternativas técnica y socialmente rentables para los núcleos urbanos de la franja fronteriza.

La planeación estatal plantea políticas públicas con estrategias y objetivos que instruyen líneas de acción para alcanzar en Tamaulipas ciudades de calidad, con ordenamiento urbano, vivienda de calidad, sistemas de vialidades eficientes y transporte público ordenado y de calidad.

I Ciudades de calidad en Tamaulipas

1 OBJETIVO: Ofrecer a los ciudadanos ciudades de calidad, ordenadas en su territorio con acciones de vanguardia en la planeación urbana.

1.1. ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

Homologar instrumentos y técnicas de planeación y administración del desarrollo urbano en el diseño de las ciudades de calidad.

- l Establecer métodos de análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para consolidar el sistema de ciudades por su posición en el contexto regional, nacional e internacional.
- l Desarrollar un sistema de planeación urbana homologado que provea de instrumentos y técnicas para orientar el crecimiento de las ciudades y los asentamientos humanos.

1.2. Asignar prioridades y criterios de localización a los asentamientos humanos en coordinación con los municipios.

- l Integrar un sistema de información estadística y cartográfica que identifique prioridades y criterios de localización de asentamientos humanos.
- l Promover la creación y el fortalecimiento de organismos ciudadanos de investigación y planeación municipal y regional.

- Actualizar el marco legal para fomentar la inversión en infraestructura urbana y vivienda.
- Promover la reducción de costos indirectos asociados al desarrollo habitacional.
- Modernizar el marco legal para estimular los procesos de urbanización y edificación.
- Desarrollar proyectos integrales de vivienda y equipamiento.
- Establecer mecanismos que favorezcan la rentabilidad del mercado inmobiliario público y privado.

1.3. Gestionar recursos e infraestructura de urbanización y equipamiento de las ciudades.

- Impulsar en coordinación con los tres órdenes de gobierno, el desarrollo de la infraestructura necesaria para garantizar el abasto de agua potable.
- Promover acuerdos de coordinación para dotar de los servicios urbanos básicos a las familias que habiten en desarrollos urbanos autorizados.
- Impulsar acciones de registro y conservación del patrimonio histórico edificado.
- Incrementar y mejorar los espacios destinados a los servicios de salud, educación, cultura, deporte y actividades recreativas.

II Ordenamiento urbano de gran visión

2. OBJETIVO: Establecer un territorio ordenado con un crecimiento urbano de calidad.

ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

2.1. Incorporar el análisis de gran visión al ordenamiento territorial.

- Reorientar los instrumentos de planeación del desarrollo urbano, reguladores de uso del suelo para convertirlos en instrumentos promotores del desarrollo regional.
- Fortalecer los organismos de planeación del desarrollo urbano del estado con sistemas modernos de gestión y participación de la sociedad.

- l Establecer instrumentos de fomento, supervisión del desarrollo urbano y evaluación del impacto económico, social, ambiental y territorial en las regiones, localidades y ciudades.
- l Modernizar el marco legal para evitar asentamientos irregulares y la ocupación ilegal de la tierra.
- l Impulsar esquemas para la incorporación ordenada de suelo al desarrollo urbano.
- l Promover la ampliación de reservas territoriales en coordinación con los tres órdenes de gobierno.
- l Promover programas de reubicación de viviendas asentadas en zonas de alto riesgo.

2.2. Promover la efectiva protección al medio ambiente en la construcción de ciudades de calidad.

- l Fortalecer el marco legal de protección al medio ambiente.
- l Fomentar el desarrollo sustentable y homologar los criterios de aplicación de los preceptos ecológicos y ambientales para el ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano.
- l Promover la participación de la sociedad en la cultura de protección al medio ambiente.
- l Fomentar el estricto cumplimiento de las normas ecológicas en coordinación con los tres órdenes de gobierno.
- l Estimular la inversión privada y coordinar con los gobiernos municipales para el tratamiento del agua residual y la disposición de desechos sólidos.
- l Desarrollar un programa de conservación y uso sustentable del agua destinado a inculcar, desde la niñez, una cultura del cuidado del agua.

III Viviendas de calidad

3. OBJETIVO: Promover la construcción de vivienda de calidad que eleve el entorno de prosperidad de los tamaulipecos.

ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

3.1. Ofrecer a las familias un entorno de prosperidad de acceso abierto a una vivienda de calidad.

- | Fortalecer los programas de mejoramiento de vivienda, adquisición y escrituración de lotes con servicios y vivienda.
- | Impulsar el desarrollo de esquemas de financiamiento popular destinados a programas de autoconstrucción, mejoramiento y ampliación de viviendas.
- | Estimular el uso de tecnologías que disminuyan los costos de la construcción de vivienda.
- | Promover la capacitación en el uso de materiales para autoconstrucción.
- | Combatir el hacinamiento con programas de ampliación de vivienda, dirigido a familias que habitan en lotes regularizados.
- | Impulsar un programa de instalaciones sanitarias con agua potable dentro de las viviendas.
- | Promover la inversión en edificación de vivienda terminada ante los organismos nacionales de vivienda.

IV Sistemas de vialidades eficientes

4. OBJETIVO: Crear un entorno de vialidades, transporte y comunicaciones urbanas de calidad. ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

4.1. Desarrollar ciudades de calidad con sistemas de vialidad accesibles, eficientes y modernos.

- | Promover en coordinación con las autoridades municipales el desarrollo de sistemas viales modernos y eficientes.
- | Ampliar y conservar la infraestructura vial.

V Transporte público ordenado y de calidad

5. OBJETIVO: Ordenar el transporte público para ofrecer servicios urbanos de calidad a los ciudadanos.

ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

5.1. Impulsar ciudades de calidad con sistemas de transporte modernos.

- | Impulsar la participación social en el diseño de los planes rectores del transporte.
- | Diseñar y aplicar un sistema de verificación y supervisión para mejorar la calidad del servicio de transporte.
- | Impulsar y estructurar una red de transporte público moderno, económico y no contaminante de cobertura amplia.
- | Instrumentar la actualización y control sistematizado del registro
- estatal de transporte público para su operación, inspección y ordenamiento.
- | Coordinar con los municipios la gestión de estudios de investigación y aplicación de modelos científicos de transporte para la planeación de la reingeniería y reestructuración del servicio.
- | Promover el uso de tecnología inteligente y telemática para mejorar la administración e información de los sistemas de transporte y gestión vial.
- | Promover esquemas financieros que favorezcan la renovación del parque vehicular del servicio público de transporte urbano.

Tampico ciudad de calidad

Este municipio basado en las políticas públicas del plan estatal de desarrollo que definen a la ciudad de calidad, menciona las siguientes acciones:

- Resolver coordinadamente con la autoridad estatal y con los municipios de la Zona Conurbada el tratamiento de las aguas residuales.
- Respetar los ordenamientos que existen actualmente en materia de planeación y desarrollo del municipio.
- Proponer la actualización de los ordenamientos vigentes que así lo requieran para promover la inversión en infraestructura urbana y vivienda, respetando en todo momento la protección al medio ambiente, la imagen urbana y la calidad de vida de los ciudadanos.

- Proponer acciones para evitar la contaminación visual. Desarrollar y aprovechar nuevos espacios para la recreación y el esparcimiento.
- Incrementar los espacios para la práctica del deporte. Proteger y conservar nuestro patrimonio histórico, cultural y urbano. Impulsar programas para mejoramiento de la vivienda en zonas económicas deprimidas.
- Promover la participación de los ciudadanos en los programas de investigación, desarrollo y planeación municipal. Implementar un sistema de tránsito metropolitano, que incluye la introducción de Sistemas Inteligentes de Transporte (Intelligent Transportation Systems ITS), esto nos permitirá hacer más eficiente el transporte y la vialidad de la zona. Fomentar entre la ciudadanía los valores viales mediante un programa intenso de educación vial.

Estos servicios proporcionados por un municipio son algunas acciones que de realizarse permitirían dejar ver algunos indicadores medibles y mejorables con apoyo de un sistema de gestión de la calidad.

Sistema de gestión de la calidad ISO 9001-2000

La norma internacional ISO 9001:2000 intenta establecer un sistema de gestión que proporcione confianza en la conformidad de un producto a los requisitos establecidos o especificados. Es el único estándar en la familia de la ISO 9000 donde los requisitos del sistema de calidad se puede certificar por una agencia externa. El estándar reconoce que la palabra “producto” se aplica a los servicios, al material procesado, al hardware y al software previstos para, o requeridos por el cliente.

Hay cinco secciones en la norma que especifican las actividades que necesitan ser consideradas cuando el sistema se pone en ejecución. El enfoque de procesos, la responsabilidad de la gerencia, la gestión de los recursos, la realización del producto o servicio, el análisis y la mejora, lo anterior reflejado en el manual de calidad y otra documentación.

La ISO 9004:2000 se utiliza para extender las ventajas obtenidas de ISO 9001:2000 a todos los interesados adentro o afectados por las operaciones del negocio. Los grupos interesados incluyen a los servidores, gobierno, proveedores y sociedad en general.

La ISO 9001:2000 y el enfoque de procesos. Los procesos se reconocen como consistir en unas o más actividades ligadas que requieran recursos y se deban manejar para alcanzar una salida predeterminada. La salida de un proceso puede formar directamente la entrada al proceso siguiente y el producto final es a menudo el resultado de una red o de un sistema de procesos.

Las metas típicas de un sistema de gestión de calidad pueden ser:

- Ser más eficiente y provechoso
- Producir los productos y los servicios que resuelven constantemente requisitos del cliente
- Alcanzar la satisfacción de cliente
- Aumentar la cuota de mercado
- Mantener la cuota de mercado
- Mejorar las comunicaciones y la moral en la organización
- Reducir los costes y las responsabilidades
- Aumentar la confianza en el sistema de producción

Las razones por las cuales una organización se certifica pueden ser:

- Requisitos contractuales
- Razones del mercado o preferencia del cliente
- Requisitos reguladores
- Gerencia de riesgo
- Para fijar una meta clara para el desarrollo interno de la calidad (motivación)

La mayoría de los nuevos usuarios obtienen ventajas mensurables. Estas ventajas iniciales son generalmente debido a las mejoras en su organización y comunicación interna. Las ventajas se deben consolidar con la revisión eficaz

de la revisión interna y de la gerencia del funcionamiento del sistema. Como todos los sistemas, mejora o llega a ser menos eficaz.

Cuando se adopta ISO 9001:2000, la organización se debe esforzar para la satisfacción de los clientes (usuarios) y la mejora continua del sistema de gestión de la calidad. La mejora continua es un proceso para aumentar la eficacia de la organización, para satisfacer la política de la calidad y los objetivos de la calidad. La ISO 9001:2000 requiere que planeación y manejo de los procesos necesarios para la mejora continua del sistema de gestión de la calidad. La ISO 9004:2000 proporciona la información que será provechosa en ir más allá de ISO 9001:2000 a mejorar la eficacia de la operación. Se recomienda obtener datos de varias fuentes, internas y externas, para determinar la conveniencia de las metas del sistema de calidad. Esta información se puede también utilizar para mejorar el funcionamiento de los procesos.

Algunas organizaciones pueden ampliar sus sistemas de gerencia extendiendo la estructura de la ISO 9001:2000 para incluir los requisitos de ISO 14001:2004, sistemas de gerencia ambientales. Los requisitos estructurales y de organización de los dos sistemas de gestión se han diseñado para ser compatibles.

CONCLUSIONES

Indicadores de ciudades de calidad que pueden ser mejorados con la norma internacional ISO:

- Servicios de información catastral y consultas de archivo
- Servicios de recolección de residuos sólidos domiciliarios
- Servicios de permisos de edificación
- Servicios de almacenamiento
- Servicios de mantenimiento y ornato
- Servicios de alumbrado publico

- Servicios de licencias de conducir
- Servicios de permisos de circulación
- Servicios de vialidad
- Servicios de biblioteca publicas.

La planeación estatal define a las ciudades de calidad, con ordenamiento urbano, vivienda de calidad, sistemas de vialidades eficientes y transporte público ordenado y de calidad.

El municipio de Tampico define en su plan municipal calida de vida como apoyo a la cultura y a los grupos vulnerables de la sociedad y servicios de calidad como ordenamiento urbano, planeación y equipamiento de espacios para la educación, salud, esparcimiento, entre otros y apoyo a la vivienda.

La norma ISO 9001, por su parte, de implementarse en un municipio, implementa un sistema de gestión de calidad (SGC) que identifica los procesos propios, se enfoca al usuario, registra las actividades productivas, define las tareas directivas, brinda servicios en condiciones controladas, audita y mejora los mismos.

Las acciones del gobierno que pueden ser mejoradas con el SGC de la norma ISO son ofrecer a los ciudadanos ciudades de calidad, ordenadas en su territorio con acciones de vanguardia en la planeación urbana con los servicios de información catastral y consultas de archivo.

Además incrementar y mejorar los espacios destinados a los servicios de salud, educación, cultura, deporte y actividades recreativas gestionando recursos e infraestructura de urbanización y equipamiento de las ciudades como el de alumbrado público y el mantenimiento de parque y jardines.

Estimular la inversión privada y coordinar con los gobiernos municipales vecinos el tratamiento del agua residual y la disposición de desechos sólidos para promover la efectiva protección al medio ambiente en la construcción de ciudades de calidad estableciendo un territorio ordenado con un crecimiento urbano de calidad mediante los servicios de recolección de residuos sólidos domiciliarios.

Ordenar el transporte público para ofrecer servicios urbanos de calidad a los ciudadanos creando un entorno de vialidades, transporte y comunicaciones urbanas, los Servicios de licencias de conducir, servicios de permisos de

circulación, Servicios de vialidad entre otros son algunos que pueden ser mejorados con el sistema de gestión de calidad de la norma ISO 9001 y así impactar en los indicadores de servicio de los gobiernos estatales y municipales.

Hablar de calidad es hablar de satisfacer expectativas y necesidades, en municipios como el nuestro las necesidades son definidas por los gobiernos estatales y municipales vía consulta ciudadana y son principalmente básicos. Es importante que las expectativas de los ciudadanos sean adecuadas en función del presupuesto para ello un plan a mediano plazo, donde no se reinvente la administración publica cada tres años puede ser la respuesta y para ello es importante considerar la figura emergente de gerente de servicios en el municipio, en aquellos servicios de interacción directa con el usuario mejorados a través de un sistema de gestión de calidad.

BIBLIOGRAFIA

CANTÚ DELGADO HUMBERTO, Desarrollo De Una Cultura De Calidad, Mc Graw Hill, México, 2004

HERNÁNDEZ FLORES EUGENIO, Plan Estatal De Desarrollo De Tamaulipas 2005-2010

TAMPICO, TAMAULIPAS, Plan Municipal De Desarrollo, 2005-2007

NORMA INTERNACIONAL ISO 9000, Sistemas De Gestión De La Calidad Fundamentos Y Vocabulario Secretaría central, Ginebra Suiza

NORMA INTERNACIONAL ISO 9001, Sistemas De Gestión De La Calidad Requisitos Secretaría central, Ginebra Suiza