



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA SUR**

**ÁREA DE CONOCIMIENTO DE CIENCIAS SOCIALES Y  
HUMANIDADES**

**DEPARTAMENTO ACADÉMICO DE ECONOMÍA**

**TESIS**

**ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE EN  
MÉXICO: EL CASO DEL MUNICIPIO DE LA PAZ, B.C.S**

**QUE COMO REQUISITO PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES:  
DESARROLLO SUSTEPTABLE Y GLOBALIZACIÓN**

**PRESENTA:**

**M.C. ALMA LIDIA COTA OJEDA**

**DIRECTOR:**

**DR. MANUEL ÁNGELES VILLA**

**LA PAZ, BAJA CALIFORNIA SUR, ENERO DE 2016**



*Para Ale, Juan Enrique y Lizzy*

*En el orden estricto en el que llegaron a mi vida*

*para hacerla más feliz*

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Posgrado en Desarrollo Sustentable y Globalización, en especial mi director el Dr. Manuel Ángeles Villa

A mi comité:

Dr. Oscar Alfredo Arizpe Covarrubias

Dr. José Antonio Martínez de La Torre

Dr. Rodrigo Serrano Castro

Dr. Ricardo Bórquez Reyes

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

A los funcionarios del XIV Ayuntamiento de La Paz que brindaron información

## **RESUMEN**

En el discurso sobre desarrollo sustentable, el concepto de participación ciudadana es elogiado como la piedra nodal sobre la que se puede fincar un modelo de desarrollo económicamente próspero, ecológicamente protector y socialmente aceptable. Bajo este esquema el papel de la Administración Municipal, como Gobierno Local, como ente articulador entre los otros dos órdenes de gobierno y ejecutor de la política pública en su territorio, es estratégico.

En la ciudad de La Paz, Baja California Sur, en los últimos 10 años se han implementado un par de estrategias que tienen como base la Agenda 21 y buscan el desarrollo sostenible de la ciudad. Sin embargo los indicadores de sostenibilidad de la ciudad no reflejan la efectividad de dichas estrategias.

El presente estudio busca analizar críticamente los planteamientos de cada una de las estrategias mencionadas y evaluar sus diferencias, ponderando sus resultados como estrategias que buscan la sustentabilidad local, a partir de las experiencias de La Paz, B.C.S. Se estudian las relaciones de las dependencias y entidades que integran la Administración Pública del Municipio de La Paz, a fin de determinar su grado de integración en torno a las Estrategias de Desarrollo Sustentable impulsadas y a la participación ciudadana como factor decisivo en el éxito de dichas estrategias.

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL</b>	<b>8</b>
<b>1.1 Desarrollo post Consenso de Washington.</b>	<b>8</b>
1.1.1. Desarrollo local en América Latina.	10
1.1.2. Por qué el fracasó.	14
<b>1.2. Agenda 21 como estrategia de desarrollo local y generación de gobernanza.</b>	<b>16</b>
1.2.1. Sus componentes a escala local: Capítulo 28.	18
<b>1.3. Gobernabilidad y la interpretación del Banco Interamericano de Desarrollo.</b>	<b>22</b>
1.3.1 El origen del concepto.	22
1.3.2 Instituciones y desarrollo.	24
1.3.3 Definición de gobernabilidad.	26
1.3.4 El rol de los estudios de gobernabilidad en la programación estratégica del BID y la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles.	29
1.3.5. El otro enfoque de la gobernabilidad.	30
<b>1.4. La Nueva Dimensión del Gobierno Municipal.</b>	<b>34</b>
1.4.1. Descentralización y desarrollo local: perspectivas recientes.	36
1.4.2. Las capacidades administrativas de los Municipios.	39
<b>1.5. Gobernanza</b>	<b>43</b>
1.5.1. Introducción: la teoría de las partes interesadas	43
1.5.2. La Gobernanza y el Desarrollo Sostenible	47
1.5.3. Acercamiento al concepto de Gobernanza	49
1.5.4. Gobernanza en el marco de las Estrategias para el Desarrollo Sostenible	52
<b>Capítulo 2. LA CIUDAD DE LA PAZ, B.C.S.: SU INSOSTENIBILIDAD HOY.</b>	<b>57</b>
<b>2.1 Conformación de la ciudad</b>	<b>57</b>
<b>2.2 Principales indicadores de sostenibilidad</b>	<b>82</b>

<b>2.3 Cambio Climático y Resiliencia</b>	<b>94</b>
2.3.1 La ciudad de La Paz en el contexto del cambio climático	<b>94</b>
2.3.2 Amenazas, exposición y vulnerabilidad en La Paz	<b>100</b>
<b>2.4 La ciudad que los paceños quieren: Indicadores e Índices de percepción ciudadana</b>	<b>109</b>
<b>Capítulo 3. ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: LA EXPERIENCIA DEL MUNICIPIO DE LA PAZ</b>	<b>125</b>
<b>3.1 La Agenda Desde Lo Local (hoy Agenda de Desarrollo Municipal)</b>	<b>125</b>
<b>3.2 Iniciativa de Ciudades Emergentes Sostenibles</b>	<b>133</b>
<b>Capítulo 4. ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL AYUNTAMIENTO DE LA PAZ BAJO LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO SUSTENTABLE Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.</b>	<b>143</b>
<b>4.1 El Marco Normativo Municipal del Desarrollo Sostenible</b>	<b>143</b>
4.1.1 Marco normativo de la planeación en La Paz, B.C.S. y la participación ciudadana en los ejercicios de planeación.	<b>152</b>
<b>4.2 Integración Gubernamental</b>	<b>158</b>
4.2.1 Método de Análisis	<b>158</b>
4.2.2 Los Resultados	<b>165</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>177</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>180</b>

## INDICE DE TABLAS, GRAFICOS Y FIGURAS

### No. TABLAS

1	Reformas consenso de Washington	12
2	Distribución de la población en localidades urbanas	60
3	Pobreza 2010	63
4	Número de unidades económicas 2009-2014	65
5	Personas ocupadas 2009-2014	67
6	Infraestructura urbana en La Paz 2010	68
7	Motorización de la ciudad de La Paz 2010	69
8	Comercio en la vialidad de la ciudad de La Paz 2010	70
9	Conceptos en el contexto del cambio climático	95
10	Resumen de las estimaciones de los impactos del cambio climático ante las amenazas ambientales para la ciudad de La Paz, B.C.S.	101
11	Dimensiones de la ICES	134
12	Priorización de áreas de acción	138
13	Atribuciones de la Dependencias que integran la administración pública municipal, en materia de desarrollo sostenible	150
14	Atribuciones de la Entidades que integran la administración pública municipal, en materia de desarrollo sostenible	151
15	Artículo 26 constitucional	155
16	Descripción de variables	159
17	Estadística descriptiva de variables	160
18	Varianza total explicada	161
19	Matriz de componentes rotados	163
20	Matriz de coeficientes para el cálculo de puntuación en los componentes	164



## **GRÁFICOS**

1	Número de viviendas particulares habitadas	61
2	Condición por tipo de pobreza	63
3	Participación de la población por sector económico 1990-2010	64
4	Unidades económicas por sector 2009-2014	66
5	Personas ocupadas por sector 2009-2014	67
6	Percepción de limpieza	115
7	Sedimentación	162
8	Grado de integración	166
9	Índice y grado de integración	166
10	Grado de capacidad institucional	169
11	Índice y grado de capacidad institucional	171
12	Grado de planeación y cooperación para el desarrollo	173
13	Índice y grado de planeación y cooperación para el desarrollo	173
14	Grado de participación ciudadana	175
15	Índice y grado de participación ciudadana	176
16	Dimensiones del Gobierno Municipal	176

## **FIGURAS**

1	Localización del Municipio de La Paz, B.C.S.	57
2	Mapa multi amenazas para la ciudad de La Paz	102
3	Mapa vulnerabilidad física para la ciudad de La Paz	105
4	Mapa vulnerabilidad social para la ciudad de La Paz	107
5	Atributos socioeconómicos de la encuesta de percepción	109
6	Presión del agua	112
7	Saneamiento	113
8	Desborde de aguas negras, saneamiento e inundaciones	114
9	Percepción de los servicios de energía	116
10	Cambio climático y desastres naturales	117
11	Respuesta ante desastres naturales	117

<b>12</b>	Percepción de los principales servicios públicos por ámbito espacial	<b>118</b>
<b>13</b>	Percepción de las necesidades de infraestructura por ámbito espacial	<b>119</b>
<b>14</b>	Movilidad urbana	<b>120</b>
<b>15</b>	Uso y condiciones físicas del espacio publico	<b>122</b>
<b>16</b>	Percepción de la seguridad	<b>123</b>
<b>17</b>	Gestión municipal y participación ciudadana	<b>117</b>
<b>18</b>	Estructura de la Agenda Desde Lo Local	<b>128</b>
<b>19</b>	Sección A de la Agenda de Desarrollo Municipal	<b>131</b>
<b>20</b>	Sección B de la Agenda de Desarrollo Municipal	<b>132</b>
<b>21</b>	Fases para la implementación de la ICES	<b>136</b>
<b>22</b>	Plan de acción para la ciudad de La Paz	<b>139</b>
<b>23</b>	Áreas prioritarias para el plan de acción	<b>140</b>
<b>24</b>	Evaluación del plan de acción	<b>141</b>
<b>25</b>	Jerarquía de la normatividad para el Municipio de La Paz, B.C.S.	<b>144</b>

## INTRODUCCIÓN.

La sustentabilidad hoy en día cobra aún más importancia, cuando su logro plantea la posibilidad de superación de la pobreza, desigualdad y vulnerabilidad social (Guimaraes, 2003). Como afirma la edición de 1994 del Informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *“Nadie debiera estar condenado a una vida breve o miserable sólo porque nació en la clase equivocada, en el país equivocado o con el sexo equivocado”* (PNUD, 1994). Las nuevas bases del desarrollo local requieren por tanto de un nuevo modelo que coloque al ser humano en el centro del proceso de desarrollo, que considere el crecimiento económico como un medio y no un fin, respetuoso de las generaciones actuales y futuras, y por tanto, respetuoso de la naturaleza (Guimaraes, 2001). Así pues, los Gobiernos Locales, en conjunto con la sociedad deben examinar las propuestas de desarrollo y elegir aquellas que sean capaces de detonar de manera integral los procesos económicos, la problemática ambiental y las necesidades sociales. El desafío es lograr un proceso transparente, participativo e incluyente, que propicie el debate y facilite la toma de decisiones (Guimaraes, 2001).

Desde la década de los noventa, se ha producido un avance importante en el desarrollo de estrategias de sostenibilidad local y particularmente urbanas, las cuales plantean principalmente dos tipos de estrategias para alcanzar el desarrollo sustentable: las basadas en la firma de acuerdos y tratados internacionales; y las que partiendo de las realidades locales tratan de concertar actividades, que intentan incidir en el ámbito nacional y regional (De Lisio, 1999).

Sin embargo, esta vasta oferta de estrategias, no implica necesariamente avances notables en la sostenibilidad mundial o en la conciencia colectiva. La explicación tal vez se encuentre en el hecho que los acuerdos y tratados internacionales pueden ayudar en algunos puntos específicos, pero la solución de los problemas y realidades *locales* es clave para la determinación de las políticas regionales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Además, con frecuencia aquellas estrategias carecen desde su diseño de elementos que permitan lograr cambios significativos, con

un impacto real en los valores de la sociedad y en las estructuras institucionales, que permita lograr una sustentabilidad real.

Estas estrategias tienen en común el gobierno local como eje. Las autoridades locales son actores de mucho poder dentro de sus economías: se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica. Los gobiernos locales establecen estándares, reglamentos, impuestos y cobros, los cuales son determinantes en los parámetros del desarrollo económico. A la vez, la globalización y la necesidad de reorientar los actuales estilos de desarrollo hacia la sostenibilidad hacen necesarias las políticas públicas de largo plazo, fortaleciendo la gestión estratégica. En estos procesos las políticas públicas siguen siendo clave (González, 2008).

*“El Estado sigue teniendo una responsabilidad muy particular en materia regulatoria y de articulación entre los diversos sectores productivos, comunitarios y sociales, en especial en las áreas de educación, seguridad ciudadana y medio ambiente”.* (Guimaraes, 2003). De hecho, el papel del Estado es único, porque trasciende la lógica del mercado mediante la salvaguarda de valores y prácticas de justicia social y de equidad, e incorpora la defensa de los llamados derechos difusos de la ciudadanía; necesario, porque la propia lógica de la acumulación capitalista requiere de la oferta de bienes comunes que no pueden ser producidos por actores competitivos en el mercado; e indispensable, porque se dirige a las generaciones “futuras y trata de aspectos y procesos caracterizados por ser no-sustituibles” (Guimaraes, 2001).

Este poder de intervención se hace más tangible cuando hablamos del gobierno local (Municipal): *“Los gobiernos locales, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planes de desarrollo nacional y estatal. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo*

sostenible” (ICLEI, 1996). De ahí, que la mayoría de las estrategias emanadas de los organismos internacionales, tenga como eje rector o ejecutor el gobierno local.

Entre las estrategias locales para el logro de la sostenibilidad destaca la Agenda 21, la cual nace en junio de 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED), dicha Agenda es un plan de acción global para el desarrollo sostenible, en su capítulo 28 *“Iniciativas de las autoridades locales en apoyo del Programa 21”*, declara que los problemas y las soluciones de las cuales ocupa el programa se relacionan con las actividades locales, que la participación y cooperación de las autoridades locales constituyen un factor determinante para el logro de los objetivos que en él se plantean. Así pues, la Agenda 21 Local, que se desprende de la Agenda 21, constituye un medio para llevar a la práctica los conceptos del desarrollo sustentable y para recuperar conocimientos y prácticas locales, así como una oportunidad para impulsar las capacidades individuales y colectivas que ayuden a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de una comunidad. Es importante considerar que, dada la diversidad de procesos productivos, sociales, demográficos y ambientales que se presentan en cada uno de los municipios o comunidades, es prácticamente imposible diseñar un modelo o fórmula única para promover procesos de Agenda 21 Local.

En México, la estrategia implementada por el gobierno federal para impulsar las acciones para el desarrollo sostenible en los gobiernos locales lleva por nombre “Agenda Desde Lo Local”; estrategia diseñada por la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), con el fin de *promover el desarrollo integral de los municipios y fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos locales*. Se plantea bajo un esquema de coordinación interinstitucional, involucrando a instituciones de educación superior, así como autoridades de los tres órdenes de gobierno, aplicándose por primera vez en el 2004, con la participación de 26, para el 2013 se reportan más de 1400 municipios que han adoptado dicha metodología, donde el municipio de La Paz, ha participado en 2 ocasiones, una en el 2010 y la más reciente en el 2013.

Parte de la premisa del “contraste” en el que se desenvuelven los municipios en México y los cortos periodos de gestión (de tres años en la mayoría de los casos), que restringen la continuidad y el impacto de sus programas y acciones; y afirma que con su adopción, el gobierno municipal puede acceder, a apoyos y herramientas institucionales de los tres órdenes de gobierno. Su objetivo lo describe como: *promover el desarrollo integral de los municipios y sus capacidades institucionales*.

Dicha estrategia, como la mayoría de su tipo, carece de un respaldo teórico, teniendo como consecuencia grandes vacíos metodológicos, quedando incluso, para algunos casos, solo en papel, permitiendo que municipios que lejos están de buscar la sustentabilidad en su territorio, logren certificarse como municipios de calidad, quedando solo como proyectos de corto plazo (los 3 años que dura una administración municipal)<sup>1</sup>.

Otra estrategia, en la misma línea y de creación más reciente es la Plataforma de Ciudades Emergentes Sostenibles. Metodología diseñada y difundida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que tiene como objetivo un mejor desarrollo urbano para las siguientes generaciones. La importancia de esta metodología para el presente estudio, tiene su base en la selección de la ciudad de La Paz, B.C.S. como una de las ciudades pilotos para la aplicación de dicha estrategia (BID, 2012).

Esta metodología tiene de igual manera, como principal elemento, una batería de indicadores de sustentabilidad, en su gran mayoría de “sustentabilidad débil”, que a través de un ejercicio de *semaforización* clasifica las áreas prioritarias a atender, para el logro de la sustentabilidad (BID, 2012). Esta estrategia, plantea un esquema de participación ciudadana, que si bien, va más allá del esquema de la Agenda Desde Lo Local, sigue siendo insuficiente y selectivo.

Así, nos encontramos ante dos estrategias diseñadas una, por el gobierno central y otro por un organismo internacional, que tienen como objetivo el desarrollo local

---

1 Entrevista al coordinador del programa “Agenda Desde Lo Local” del XIV Ayuntamiento de La Paz.

sostenible, con dificultades para su apropiación por la ciudadanía; con una perspectiva cortoplacista y reduccionista que ha permitido iniciar un proceso de transformación en los valores de la sociedad paceña, aun, cuando plantean una visión integral (económico, medioambiental y social), los procesos de discusión y participación, considerados claves para comprender y resolver los conflictos socio-ambientales siguen ausentes, cuyos objetivos no van más allá de una modernización ecológica.

La principal lección debe ser la necesidad de implementar nuevas modalidades de planificación, que contemplen mecanismos de participación ciudadana, que acudan al consenso y que sea capaz de integrar a todos los sectores sociales, con fuertes bases teóricas. La experiencia muestra, que los planes y programas diseñados desde oficinas del centro del país, aisladas de la realidad social y ambiental, sobre la base de compartimentos sectoriales definidos tecnocráticamente y aplicados a fronteras administrativas no necesariamente relevantes para garantizar el flujo de los recursos y servicios ambientales sobre los cuáles se funda la viabilidad en el tiempo de las actividades humanas, (GIMARAES, 2001).

En el discurso sobre desarrollo sustentable, el concepto de participación ciudadana es elogiado como la piedra nodal sobre la que se puede fincar un modelo de desarrollo económicamente próspero, ecológicamente protector y socialmente aceptable. El involucramiento de la sociedad entera en la construcción, diseño e implantación de política ambiental no es ya una opción sino un prerrequisito si se habla de un desarrollo sustentable, más acertadamente, de sustentabilidad. Las políticas públicas deben diseñarse de manera que la protección al medio ambiente se encuentre intrínsecamente ligada a los esquemas de desarrollo. Bajo este esquema el papel de la Administración Municipal, como Gobierno Local, como ente articulador entre los otros dos órdenes de gobierno y ejecutor de la política pública en su territorio, es estratégico.

La Administración Pública está limitada en su actuar por las atribuciones que le son conferidas por el marco normativo que la regula. En el caso del Gobierno Municipal

mexicano, sus atribuciones se encuentran definidas desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de Baja California Sur, en el caso del Municipio de La Paz, y en el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de La Paz, Baja California Sur. Estas atribuciones van desde la planeación, hasta la ejecución y evaluación de las políticas públicas, o estrategias para el desarrollo implementadas, sin embargo, estas atribuciones no abarcan todas las políticas o acciones gubernamentales que afectan a los habitantes de un municipio; los distintos campos de acción de gobierno, implican la necesidad de impulsar la participación ciudadana, dichos procesos de participación, deben ser liderados por el gobierno municipal, por su relación más próxima a la propia ciudadanía.

El tema de las atribuciones municipales no es de poca relevancia. Cuando se habla de participación ciudadana puede existir la voluntad municipal de promoverla pero esta debe limitarse a sus campos de atribución, lo que hace necesaria la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana. Si bien en el Estado se cuenta con una Ley de Participación Ciudadana, de orden público y de interés general, que tiene por objeto regular los mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Baja California Sur, en el ámbito de competencia de los Gobiernos Estatal y Municipal, esta parece no ser suficiente, y más aún cuando se habla de estrategias que afectan el desarrollo sustentable del Municipio.

Las estrategias a analizar en el presente estudio incluyen diversos mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, tanto en la teoría como en la práctica, estos esquemas no introducen novedades sustantivas en las modalidades pluralistas y elitistas, más allá de las ya institucionalizados en el marco normativo regulador de la vida municipal. La participación ciudadana está limitada por los enfoques metodológicos de cada una de las estrategias y por la no aplicación de la legislación vigente en materia de participación ciudadana.



Estamos ante instrumentos que propician que la participación ciudadana efectiva no sea todo lo plural necesaria, ni con capacidades decisorias y de trascendencia efectivas para generar un nuevo tipo de desarrollo local sustentable basado realmente en una democracia participativa en el Municipio de La Paz. En ambos casos, solo las autoridades locales y los equipos técnicos son quienes intervinieren más activamente en los procesos de participación restándole autonomía y potencialidades a la ciudadanía involucrada; incluso esta participación se ve limitada a las áreas de la administración municipal con atribuciones directamente relacionadas con el desarrollo del Municipio. Estamos así, ante una estructura municipal que no ejerce sus atribuciones conferidas en materia de desarrollo y participación ciudadana, lo que puede repercutir directamente en el éxito o fracaso de las estrategias impulsadas.

El trabajo ha sido organizado en cuatro capítulos. El primero hace una revisión teórica contextual desde el post Consenso de Washington hasta la conceptualización de la gobernanza en el ámbito local, generando el marco de referencia que guía toda la investigación. En un segundo capítulo se realiza la caracterización de la ciudad desde distintos indicadores formales e indicadores de percepción ciudadana, con el objetivo de tener elementos de análisis del impacto de las estrategias de desarrollo implementadas en el territorio municipal en la última década.

En el capítulo tres se abordan las herramientas de desarrollo sujetas de estudio, exponiendo los principales aspectos en sus metodologías, sus alcances y objetivos, desde la experiencia de su implementación en el Municipio y la ciudad de La Paz, B.C.S. Finalmente en el capítulo cuatro se presenta un análisis del marco normativo municipal, a fin de comprender las obligaciones de este orden de gobierno en materia de sustentabilidad ambiental. Como complemento del análisis se realizó un ejercicio para determinar el índice y grado de integración de las áreas del Gobierno Municipal, desde la perspectiva de sus capacidades institucionales para ejercer sus atribuciones.

## **CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO CONTEXTUAL.**

El objetivo de este capítulo es establecer un marco teórico contextual que permita analizar la importancia de la participación ciudadana en las estrategias para el desarrollo que tienen como base la Agenda 21, acotar el concepto de gobernanza en el ámbito local, la nueva dimensión del Gobierno Local y su impacto en el desarrollo.

### **1.1 El desarrollo post Consenso de Washington.**

Los organismos internacionales del sistema financiero internacional (SFI), como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), han determinado la pauta financiera a lo largo de más de seis décadas, posteriores a la Segunda Guerra Mundial: Por consecuencia, las normas que rigen la búsqueda del desarrollo, del anhelado "crecimiento económico" en los países sub-desarrollados, han sido diseñadas prioritariamente para la consecución de la estabilidad financiera internacional. Este apartado pretende hacer un recorrido - breve- por los acuerdos, censos y consensos internacionales, así como sus aciertos y errores y su influencia en el desarrollo latinoamericano.

Entre los años 40 y 70, en el conjunto de las sociedades occidentales, lo que incluye por supuesto a América Latina, se vive un periodo de crecimiento marcado por la modernización de las estructuras sociales, por la implantación, con grados diversos, del Estado benefactor y por la homogeneización económica a escala nacional. El Estado se erige en el centro de la gobernanza. Es también en este periodo en el que emerge la noción de desarrollo y en el cual se elaboran las principales teorías de desarrollo regional. El desarrollo se presenta, en primer lugar, como una estrategia de expansión del modo de vida de las sociedades de producción y de consumo de masa hacia los países considerados como sub-desarrollados. En esta línea, W.W. Rostow propone la aplicación de una estrategia etapista de "desarrollo económico" y de "desarrollo político" destinada a producir el "despegue económico" (*take off*), y a reproducir en los países "atrasados" la trayectoria seguida por los países "avanzados". Las bases del Sistema Financiero Internacional se establecieron en julio de 1944 para permitir el despegue económico de los principales actores económicos. Los propósitos

fueron “...la creación y el control de la liquidez internacional y el mantenimiento de un sistema de tipos de cambio estable pero ajustable, para lo cual ayuda a los países con dificultades transitorias en la balanza de pagos, a mantener la estabilidad cambiaria, como factor coadyuvante al desarrollo de la economía internacional” (Girón, 2008).

En consecuencia, surgió un sistema con tipos de cambio fijos, y el oro como denominador común de las paridades monetarias, expresadas al mismo tiempo en dólares estadounidenses. Se permitió la tenencia de divisas en las reservas monetarias de los países. Por tanto, los tipos de cambio, los desequilibrios en la balanza de pagos y las reservas (antes en oro, hoy en dólares) son las claves para entender la articulación de un sistema monetario hegemónico. En cuanto a los regímenes de cambio, el Convenio Constitutivo del FMI establece en su Artículo IV (Sección 1), correspondiente a las obligaciones generales de los miembros, que “...el sistema monetario internacional tiene como fin esencial establecer un marco que facilite el intercambio de bienes, servicios y capital entre los países y sirva de base a un crecimiento económico sólido, y que un objetivo primordial es el de fomentar de modo constante las condiciones fundamentales y ordenadas necesarias para la estabilidad económica y financiera; los países miembros se comprometen a colaborar con el Fondo y entre sí para establecer regímenes de cambios ordenados y promover un sistema estable de tipos de cambio (Girón, 2008)”.

En efecto, el FMI fue creado para facilitar el orden de intercambio trastocado después de la Segunda Guerra Mundial. Esto, en opinión de autores como Chapoy (1983), Girón (2008) ha servido para la expansión de los corporativos tanto en Europa, como en Asia y América Latina. Ello, porque los organismos financieros internacionales establecen el orden y las condiciones de manejo de los tipos de cambio para facilitar la penetración y expansión de las inversiones directas e indirectas. Así, hasta 1971 el capital corporativo tiene una trayectoria posible de crecimiento a partir de sus bancos y empresas. Justo en ese año empiezan a resquebrajarse las bases de los Acuerdos para iniciar lo que se conoce como la era *post-Bretton Woods*.

Girón (2008) argumenta que se rompen las bases de los acuerdos porque en 1944, al establecerse en Bretton Woods el FMI, tuvo lugar el nacimiento de un sistema de tipos de cambio fijos, apareciendo entonces la centralización monetaria internacional en torno al dólar, convertible en oro a una tasa determinada (Chapoy, 1983). Entre 1971 y 1973 se suceden la devaluación del dólar, el aumento del precio del oro y la flotación de los tipos de cambio. Esto crea no sólo la inestabilidad de las monedas, sino que se presenta además la necesidad de desregular los sistemas financieros. En cuanto a la estabilidad financiera, el Artículo IV del Acta Constitutiva del FMI señala que los países miembro no sólo orientarán “...sus políticas económicas y financieras hacia el objetivo de estimular un crecimiento económico ordenado, (i) con razonable estabilidad de precios...; (ii) ...que no tienda a producir perturbaciones erráticas; (iii) evitarán manipular los tipos de cambio o el sistema monetario internacional para impedir el ajuste de la balanza de pagos u obtener ventajas competitivas desleales frente a otros países miembros, y (iv) seguirán políticas cambiarias compatibles con las obligaciones a que se refiere esta Sección (IMF, 2006).

En la Sección 3 sobre supervisión de los regímenes de cambio, el Fondo establece la supervisión del sistema monetario internacional y el cumplimiento de la normativa que debe cumplir cada país miembro. Al ser una prioridad la estabilidad monetaria de los países a través de los tipos de cambio y la balanza de pagos, el FMI actúa mediante los planes de estabilización. Pero como el FMI no toma en cuenta que la economía tiene periodos de crecimiento y desaceleración, las medidas económicas de estabilización que impone son de corte ortodoxo y en consecuencia se aplican políticas monetarias, fiscales y financieras procíclicas.

### **1.1.1. Desarrollo local en América Latina.**

Las políticas pro-cíclicas referidas, condujeron, desde mediados de los ochenta a América Latina, Asia y África tras el temor de una-otra- inestabilidad financiera, a modificar su estrategia de desarrollo para reforzarla en: (i) la liberalización comercial, (ii) la privatización de empresas estatales y (iii) la reducción de la intervención estatal

en los mercados de capitales y en la economía en general, recortando el gasto en inversión (Sachs, 1988:77 citado por Moreno-Brid, Pérez y Ruíz, 2005). Dicha orientación fue la respuesta a la crisis internacional de la deuda, inaugurada en 1982 y provocada por el drástico incremento del servicio de la deuda externa, combinando con la severa restricción en el acceso de América Latina al financiamiento internacional y un deterioro notable en los términos de intercambio.

En noviembre de 1989, el Instituto de Economía Internacional llevó a cabo una reunión en Washington de ministros de economía de diversos países latinoamericanos representantes de organismos financieros internacionales y el gobierno de Estados Unidos en la que John Williamson presentó el documento titulado *“Lo que Washington quiere decir por reforma de la política [económica]*,. En este, Williamson identificó un conjunto deseable de reformas de política económica, cuya aplicación se había vuelto práctica convencional durante los años ochenta en los países latinoamericanos y que, además, contaba con el respaldo del gobierno de Estados Unidos, la Reserva Federal, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Dicho conjunto de políticas, conocido desde entonces como el Consenso de Washington, se recomendó para los países latinoamericanos, aunque no para Estados Unidos, ya que “... desde luego, Washington no siempre practica lo que recomienda a los extranjeros (Williamson, 1990) (Pérez-Nápoles,2004).

El conjunto deseable de reformas que se planteaba era el siguiente:

### **Tabla 1. Reformas Consenso de Washington.**

1. Disciplina en la política fiscal, enfocándose en evitar grandes déficits fiscales en relación con el Producto Interno Bruto;
2. Redirección del gasto público en subsidios ("especialmente de subsidios indiscriminados") hacia una mayor inversión en los puntos claves para el desarrollo, servicios favorables para los pobres como la educación primaria, la atención primaria de salud e infraestructura;
3. Reforma tributaria, ampliando la base tributaria y adopción de tipos impositivos marginales moderados;
4. Tasa de intereses que sean determinadas por el mercado y positivas (pero moderadas) en términos reales;
5. Tipos de cambio competitivos;
6. Liberación del comercio: liberación de las importaciones, con un particular énfasis en la eliminación de las restricciones cuantitativas (licencias, etc.); cualquier protección comercial deberá tener aranceles bajos y relativamente uniformes;
7. Liberalización de las barreras a la inversión extranjera directa;
8. Privatización de las empresas estatales;
9. Desregulación: abolición de regulaciones que impidan acceso al mercado o restrinjan la competencia, excepto las que estén justificadas por razones de seguridad, protección del medio ambiente y al consumidor y una supervisión prudencial de entidades financieras;
10. Seguridad jurídica para los derechos de propiedad.

Fuente: Elaborada con información de Williamson, J. 1990 citado por Moreno, 2005.

Este cambio radical en el paradigma del desarrollo tiene su raíz en el hecho de que las instituciones financieras internacionales y la vasta mayoría de los gobiernos latinoamericanos interpretaron el colapso de las economías latinoamericanas en los años ochenta como prueba de que la estrategia que se siguió antes, basada en la sustitución de importaciones y la industrialización promovida por el Estado, había alcanzado un punto de agotamiento. Desde una perspectiva simplista, la crisis económica de América Latina se percibió como consecuencia de las distorsiones en la asignación de recursos, causadas por las políticas proteccionistas y la persistente interpretación, se consideró que el público era ineficiente y provocaba inflación, dados los déficit fiscales resultantes de la baja carga tributaria combinada con un excesivo gasto público. (Moreno-Brid, 2004).

En este proceso de ajuste, las Instituciones Financieras Internacionales nuevamente juegan un doble papel de gran influencia en los procesos políticos domésticos. Por un lado, un influyente papel económico, promocionando e implementando las políticas neoliberales en un amplio arco de mercados e instituciones económicas y por otro, un rol político, ayudando a “disciplinar y alinear” dentro de los estrechos límites establecidos por el Consenso de Washington a gobiernos nacionales que pudieran resistirse. En este contexto, las instituciones financieras se convirtieron en avenidas críticas para posibilitar el avance de una estructura hegemónica internacional liderada por fuerzas políticas y económicas globales— sobre el diseño de políticas y agendas domésticas de estados supuestamente soberanos, determinando nuevas formas de subordinación y control. (Gándasegui, 2008) nos habla que esta red asimétrica de relaciones sociales, políticas y culturales impidió a los países de la periferia implementar decisiones soberanas en áreas de gobierno cruciales, con la consecuente erosión de sus legitimidades democráticas.

Una de las consecuencias más importantes de las políticas del Consenso de Washington ha sido el debilitamiento del Estado, una institución que fue severamente demonizada y atacada, siendo múltiples los esfuerzos realizados para deslegitimarla como actor en el proceso de desarrollo. En consecuencia, desde mediados de los ochenta y con énfasis en los noventa, se aplicaron reformas macroeconómicas radicales en línea con el Consenso de Washington, en prácticamente todo el continente, a fin de colocar el sector privado como motor central del proceso de inversión, eliminar los subsidios y abrir los mercados financieros de bienes y servicios a la competencia externa. Con ello se esperaba transformar la estructura productiva latinoamericana de manera que pronto fuese capaz de competir exitosamente en los mercados mundiales. Ello se esperaba, crearía las condiciones para entrar en una senda de crecimiento económico alto y sostenido, dirigido por las exportaciones y la inducción de la inversión extranjera directa (Stiglitz, 2002). La Realidad, empero, mostró resultados que distaron de satisfacer tales expectativas (Moreno- Bird, 2004).

### 1.1.2. Porqué el fracaso.

Williamson culpa de este fracaso a: (i) la forma en que se aplicaron las políticas, (ii) lo incompleto de las reformas y (iii) que el paquete de políticas no incluyó mejoras a la distribución del ingreso, (Moreno-Brid, 2004). La primera de las causas mencionadas se atribuye, según Williamson, al hecho de que los responsables de formular las políticas en América Latina no previnieron las consecuencias adversas de *“abrir prematuramente la cuenta de capital, permitiendo el flujo de capitales al interior, lo que sobrevaluó la moneda”*. El segundo motivo del fracaso, desde su perspectiva, radica en que las reformas fueron incompletas. No se realizaron las reformas laboral y fiscal, ni las de educación y desregulación. Para él, una tercera razón del fracaso del Consenso de Washington tendría que ver con que pasó por alto las implicaciones de la aguda concentración del ingreso. En conclusión, Williamson sugiere que el Consenso de Washington necesita completamente reformas “de segunda y tercera generación”, incluyendo medidas para mejorar la distribución del ingreso y el desempleo institucional.

En contraste French Davis (2000) , apunta que, aunque la gran mayoría acepta los acuerdos de las reformas en el terreno de la estabilidad macroeconómica y en el incremento de las exportaciones, hay un cuestionamiento cada vez más crítico de sus efectos en el crecimiento económico, el empleo y las condiciones sociales: (i) la polarización entre las esferas y los grupos, que se agudizó; unos cuantos sectores o empresas se modernizaron y lograron insertarse bien en la economía globalizada, pero el resto se estancaron; (ii) las políticas macroeconómicas provocaron un nuevo desequilibrio comercial insostenible; (iii) la creciente insatisfacción de amplios segmentos de la población ocasionada por las políticas instrumentadas y la distribución extremadamente desigual del ingreso, del poder y de las oportunidades. De igual modo se subraya el exceso de influencias ideológicas en la instrumentación de las reformas, lo que califica como *“... un neoliberalismo demasiado ingenuo y un pragmatismo demasiado escaso”*.



Para Stiglitz, el fracaso de las políticas del Consenso de Washington se debió no sólo a la forma en que fueron aplicadas, secuencia e intensidad, sino a las fallas en su diseño inicial, que las hizo incapaces de alcanzar simultáneamente la estabilidad de precios y un crecimiento económico sólido con desarrollo social (Stiglitz, 2002).

Theodore, Peck y Brenner, (2009) plantean que las condiciones necesarias para promover y mantener la competitividad económica han sido re conceptualizadas por muchas elites para incluir diversos criterios administrativos, sociales y ecológicos. Así, los neoliberalismos institucionalmente destructivos de los ochenta aparentemente han sido sustituidos por formas cualitativamente nuevas de urbanización neoliberal, que se hacen cargo activamente del problema de establecer formas de coordinación y “gobernanza” ajenas al mercado, a través de las cuales sostener la participación en el mercado, los recursos competitivos y una continua acumulación. Un aspecto central de la política urbana en la era neoliberal son las nuevas reglas, regulaciones, programas y micro-políticas que, siempre desde una perspectiva económica, ponen la ciudad en valor. De modo general, la consecuencia de esa gestión es una reorganización de la política urbana según los principios y las dinámicas de la administración privada y capitalista que incluye la liberalización de regulaciones y la privatización de servicios urbanos básicos (Janoschka, 2002).

Queda por verse si las profundas contradicciones inherentes a la actual forma urbanizada del neoliberalismo en expansión posibilitarán aperturas para reapropiaciones del espacio urbano más progresistas, radical-democráticas, o si, por el contrario, las agendas neoliberales se afianzarán más firmemente aún al interior de las estructuras institucionales subyacentes a la gobernanza urbana. Si ocurriera esto último, nos asisten todas las razones posibles para anticipar la cristalización de geografías urbanas todavía más ‘racionalizadas’ y mezquinas que las actuales, en las que las ciudades se ven forzadas a incursionar agresivamente en políticas de marketing territorial mutuamente destructivas, en las que el capital transnacional es liberado de sus responsabilidades en cuanto a la reproducción social local, y en las

que los ciudadanos urbanos se ven crecientemente despojados del poder de conformar las condiciones básicas de la vida urbana cotidiana.

Una de las claves para trascender el neoliberalismo es, entonces, la construcción de nuevas formas de solidaridad urbana, entre ciudades y al interior de ellas (Theodore et al 2011). Así pues, es necesario poner en práctica modalidades estratégicas de gobernanza amplias e incluyentes, adecuadas al cambio y a la conversión económica, que articulen lo productivo y lo social en una perspectiva de economía social y solidaria (Fontan, Klein y Lévesque, 2003).

En lo territorial, esto se traduce en una visión estratégica pluralista donde tienen que impulsarse y combinarse tanto las iniciativas del capital privado y de las instancias públicas, como aquellas que emergen a partir de la sociedad civil, así como los puentes necesarios para establecer lazos entre ellas. Así planteado, el desafío es elaborar una visión multifacética en la cual lo local permita recrear lo global, imbricando las diversas escalas del desarrollo, y en la cual el desarrollo no se haga a expensas de la colectividad, sino que en su beneficio, (Klein, 2005).

## **1.2. Agenda 21, como estrategia de desarrollo local y generación de gobernanza.**

Desde 1992, con la reunión de más de 400 mil personas de 18 mil organizaciones y 178 jefes de estado de países desarrollados y en desarrollo, la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED) crea la Agenda 21, desde entonces se ha constituido en una guía modelo internacional para el desarrollo en el siglo XXI, de ahí su nombre.

La Agenda 21 es constituida como un plan de acción global para contribuir al avance hacia el desarrollo sustentable, a través de la promoción de estrategias que fortalezcan la capacidad de gestión y promuevan el compromiso y la corresponsabilidad de todos los actores de la sociedad para resolver no sólo los problemas locales del deterioro ambiental, sino también para identificar nuevas oportunidades de desarrollo desde una perspectiva integral en mundo del siglo XXI. Tras el fracaso del consenso de

Washington y la poca importancia del tema ambiental en la agenda mundial, en especial por los grandes industriales y empresarios concentradores del capital, la convicción de que el mundo ha llegado a un punto donde la actividad humana no puede seguirse desarrollando al mismo nivel que en décadas pasadas, este es el principal fundamento para la concepción de la Agenda 21.

La agenda sostiene que si las actividades y políticas actuales no cambian, la brecha económica entre los países seguirá aumentando, al igual que la situación de pobreza, hambre y enfermedad; los ecosistemas de los cuales depende la humanidad seguirán deteriorándose. Organizada en 40 capítulos, en cuatro vertientes:

- I. Dimensiones socioeconómicas;
- II. Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo;
- III. Fortalecimiento de los grupos principales y
- IV. Medios de ejecución.

Dichos capítulos atienden asuntos clave para la sustentabilidad, como cambios a los modelos de producción y consumo, protección de la salud humana, combate a la pobreza y el desarrollo de ciudades sustentables. También establece agendas para asuntos ambientales específicos, como la contaminación atmosférica, la degradación del suelo, la deforestación, la diversidad biológica, los químicos tóxicos, los residuos sólidos, la contaminación marina y de aguas dulces; delinea los papeles de una amplia gama de actores para lograr la sustentabilidad, incluyendo a mujeres, niños y jóvenes, grupos indígenas, organizaciones no gubernamentales, uniones de comercio, negocios e industria, planificadores del uso del suelo, científicos e ingenieros, agricultores, etc. (UNCED, Programa 21).

Para alcanzar estos objetivos, pone énfasis en la necesidad de un proceso planificado, transparente y de colaboración que implica planificar en todos los niveles, ya sea local como internacional, que todos los sectores de la comunidad tengan oportunidad de expresar sus puntos de vista sobre el medio ambiente y el desarrollo y que todos los grupos sociales y grupos de interés se asocien y trabajen coordinadamente. La

Agenda 21 compromete a cada país individualmente a enfrentar los temas sociales, culturales, económicos y ambientales y lograr un desarrollo sostenible a nivel local sin perder de vista los intereses de las actuales y futuras generaciones. De aquí el sentido de la frase *“pensar globalmente, actuar localmente”*.

### **1.2.1. Sus componentes a escala local: Capítulo 28.**

La Agenda 21 Local es la aplicación práctica de los contenidos del capítulo 28: *“Iniciativas de las autoridades locales en apoyo de la Agenda 21”*, de la tercera vertiente, en el que expone la importancia que las autoridades locales tienen en la tarea de motivar a sus comunidades a participar y conocer lo estipulado en la Agenda 21 y exhorta a que, en unión con los ciudadanos, empresas privadas, instituciones académicas y organizaciones civiles de su comunidad, realicen su propio plan local para la sustentabilidad. Las Agendas 21 locales son procesos cercanos a la población que, según su especificidad y en correspondencia con los esfuerzos nacionales y globales, contribuirán a modificar el actual patrón de crecimiento hacia el desarrollo sustentable. (UNCED, Programa 21).

*“Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un “Programa 21 local”. Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. Los programas, las políticas, la legislación y las reglamentaciones de las autoridades locales para lograr los objetivos del Programa 21 se evaluarían y modificarían sobre la base de los programas locales aprobados en el marco del Programa 21. También se podrían emplear estrategias para apoyar propuestas encaminadas a obtener financiación local, nacional, regional e internacional.”* (ICLEI, 2013).

*“La Agenda 21 Local es un proceso participativo e intersectorial que mediante la preparación, ejecución y evaluación de un plan de acción estratégico de largo plazo busca alcanzar los objetivos del desarrollo sustentable atendiendo las prioridades locales” (ICLEI, 2013)*

En este proceso las autoridades locales tienen un papel decisivo, ya que son los responsables de conocer e impulsar las necesidades y aspiraciones de sus representados y verlos reflejados en los alcances y objetivos de la Agenda diseñada, para hacer esto posible, están dotados de atribuciones que les confiere el marco legal y reglamentario del gobierno local, las cuales abarcan muchas funciones importantes con las que pueden contribuir al desarrollo sustentable y a mejorar la calidad de vida de sus comunidades: la restauración, la educación, los programas sociales, la vivienda, el transporte y las responsabilidades de gestión ambiental.

Con estas atribuciones y funciones, la autoridad local puede influir en otros, catalizar la energía e imaginación de las comunidades locales y coordinarse con el sector empresarial y otros niveles del gobierno; el gobierno local mismo, es consumidor y empleador importante, con la responsabilidad de organizar su propia actividad con criterios de sustentabilidad. Con su alcance, incide en la planeación, inversión, regulación, manejo y vigilancia de todo tipo de recursos, incluyendo los naturales (ICLEI, 2013).

Dentro de estas características y funciones del gobierno local, resalta su obligatoriedad para ser el principal difusor de información de interés público; *“El gobierno local es el ámbito en el que los valores y aspiraciones de la comunidad deben traducirse a través de un proceso participativo en políticas, planes, programas y proyectos concretos y corresponsables”*. Swedish Association for Local Authorities (SALA).

Según la SALA, la clave para una Agenda 21 Local debe basarse en un *proceso participativo donde estén representados* los grupos de la localidad, creando interés por el desarrollo sustentable, modificando las actividades económicas del sector gobierno y del sector privado e incrementando la conciencia ambiental y social de la comunidad, una Agenda exitosa debe tratarse como un proyecto específico, aunque

integrado a todas las actividades que realiza la autoridad municipal y los demás actores en el nivel local.

Las propuestas del capítulo 28 pueden ser concebidas de forma amplia como un proceso de gobernanza local (EVANS, 2006), en el sentido de que las autoridades locales tienden la mano al aprendizaje, a la promoción de diálogo y a la movilización de los recursos y energía, para generar políticas y acciones públicas que reciban el consentimiento y el apoyo de la ciudadanía. Un proceso de Agenda 21 Local, bajo estos criterios, se convierte en una herramienta para el mejoramiento de la democracia.

Diez años después, durante la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002, tuvo lugar una sesión dedicada a los gobiernos locales, que generó como dos de sus principales resultados la Declaración de los Gobiernos Locales y una declaración adicional para los gobiernos locales del mundo, bajo el lema “La Llamada de Johannesburgo”, que incluía el *Local Action 21* o Acción Local 21. Esta sesión enfatizó el papel de los gobiernos locales en la consecución del desarrollo sostenible, proponiendo de forma explícita que éstos desarrollaran enfoques más inclusivos y democráticos para dicho fin. El *Local Action 21* introduce otros elementos relevantes, como son el compromiso de los gobiernos locales con la implantación de Agendas 21 Locales y la introducción en la noción de sostenibilidad de temas como la pobreza, la exclusión o el conflicto. Cada país a apropiarse de la agenda puede regionalizarla según las características de su gobierno local. En el caso de México, la Agenda 21 es llamada Agenda Desde Lo Local (INAFED, 2012).

En este enfoque local del desarrollo, es necesario nombrar el papel que han jugado las Cumbres de la Ciudad o foros urbanos mundiales, para la difusión de la Agenda 21 Local en el mundo, en específico la Conferencia Habitat II, celebrada en Estambul en 1996, donde se reconoce su contribución como estrategia para el desarrollo y la gobernanza local.

*“Las autoridades locales deberían ser apoyadas en sus esfuerzos hacia la implementación de la Agenda Habitat, puesto que se requiere la acción local. Se deberían desarrollar y emplear todos los mecanismos participativos apropiados, incluyendo las iniciativas Agenda 21 Local.” (The Habitat Agenda).*

Otro elemento indispensable en la construcción de la Agenda es la Perspectiva de largo plazo. Quienes toman las decisiones necesitan planear y decidir con una perspectiva de mayor plazo y no sólo para el periodo en el que fueron elegidos. Esto es muy difícil de lograr en municipios con poca madurez política, como lo es el municipio de La Paz, B.C.S., el cual después de catorce ayuntamientos, sigue realizando su planeación a corto plazo, reinventándose cada tres años. El reto en las estrategias de desarrollo, está en la continuidad a mediano y largo plazo.

Parte esencial en un proceso de planeación democrático, como pretende ser la Agenda 21 Local es la rendición de cuentas, en el proceso, tanto de planeación como de implementación, existen claros momentos de riesgo y limitaciones de la participación y la rendición de cuentas. Se han identificado momentos especialmente delicados relacionados con la gobernanza que, si no se prevén bien, pueden hacer que fracase el proceso (Garrido, 2005).

Un mal inicio del proceso puede derivar en fracaso si no se prevén las reacciones que puedan surgir ante su implementación. Desde su inicio el proceso puede percibirse con una visión sesgada de la participación ciudadana, excluyente; pueden existir presiones de presiones de grupos que quieran boicotear la iniciativa (en el caso de la administración gubernamental podría haber resistencia del sindicato de burócratas y en caso privado de particulares que vean afectados sus intereses). La resistencia en gran medida puede derivarse del desconocimiento del proceso, por lo que se hace primordial una adecuada estrategia de información y comunicación, lo cual rebajará la posible desconfianza inicial y facilitará la transparencia del proceso (Garrido, 2005).

Como se mencionaba anteriormente, un momento decisivo para un proceso de Agenda 21 Local son los cambios de gobierno. Si ha habido consenso político, si se

han involucrado todos los sectores, si los otros niveles de gobierno, con un periodo mayor son participes y la Agenda está debidamente ciudadanizada no debieran surgir problemas; pero si no lo ha habido consenso político, la Agenda podrá verse por parte de quienes acceden al gobierno local como una de las actuaciones estelares del gobierno saliente. *“La rendición de cuentas desde el gobierno local se dificulta al no sentirse identificado el gobierno entrante con lo que hizo el anterior”* (Garrido, 2005).

La Agenda 21 Local es un continuo proceso de toma de decisiones. Cuando la autoridad local se ve inmersa en una visión cortoplacista del desarrollo y de la gestión municipal, es fácil en determinados momentos forzar los procesos de toma de decisión o incluso manipularlos, sobre todo cuando pueda haber en juego decisiones polémicas o impopulares *“con costo político”*. Este tipo de situaciones representan un freno significativo a la rendición de cuentas. De igual manera puede darse el desencanto y pérdida de confianza de los ciudadanos en el proceso si no se ven resultados a corto-medio plazo, por lo que es recomendable que se generen acciones de “soporte” que limiten el impacto de estos momentos (ICLEI, 2013).

La exclusión de grupos sociales y la escasa asistencia de la población a las convocatorias que no participen de forma efectiva pueden afectar, tanto por la desmotivación para convocantes y participantes que supone la baja implicación, como por la baja representatividad derivada de la poca participación. La débil participación de los ciudadanos y del tejido asociativo no favorece la responsabilidad de éstos sobre el proceso, por lo que no se sentirán sujetos que deban responder o rendir cuentas de sus acciones ante el resto (Calabuig, 2008).

### **1.3. Gobernabilidad y la interpretación del Banco Interamericano de Desarrollo.**

#### **1.3.1. El origen del concepto.**

La gobernabilidad es un concepto relativamente joven. Su delimitación conceptual está lejos de ser unánime y centra, desde hace más de un cuarto de siglo, la atención y el debate de politólogos, sociólogos, analistas y líderes políticos en diferentes naciones



y organismos internacionales (Carrizo, 2006). Actualmente el tema se encuentra en la agenda de diversos organismos internacionales y multilaterales, con diferentes objetivos y significados. En este apartado se busca entender el enfoque y elementos de la definición de gobernabilidad, adoptada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la cual es difundida e implementada a través de sus estrategias de desarrollo local, como lo es la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) implementada en la ciudad de La Paz, B.C.S., desde octubre de 2011.

El origen de los estudios acerca de la gobernabilidad de los sistemas sociales, en la literatura revisada, coincide en los años setenta, donde sobresale el *“Informe de la Comisión Trilateral”*<sup>2</sup>. Esta comisión se fundó en 1973 con el propósito de construir y fortalecer la asociación entre las clases dirigentes de Norteamérica, Europa occidental y Japón, los principales aportes teóricos se les reconocen a Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki. Con ellos, unos 300 miembros más, vinculados a la banca, los negocios, la vida empresarial. La Comisión Trilateral como entidad privada era, pues, una instancia que tenía como misión moldear la política pública y construir una estructura para la estabilidad internacional en las décadas venideras (Carrizo, 2006).

El informe fue publicado en 1975, teniendo como centro el déficit de la democracia y la urgencia de contar con instituciones capaces de generar desarrollo. En este informe aparece el término de *Gobernabilidad* para dar cuerpo conceptual al proyecto político del neoliberalismo. Desplaza la concepción del Estado de bienestar cuando este se considera fracasado y busca contribuir a fundamentar y diseñar la visión neoliberal del Estado y la política (Aguilera, 2002).

---

<sup>2</sup> Esta comisión fue convocada a raíz de los problemas en los centros del poder mundial y en su llamada periferia, lo cual surge como colofón de sucesos políticos, económicos y militares que mostraban la verdadera esencia del “imperialismo” mundial. La guerra de Vietnam, el escándalo Watergate, la crisis económica que abatía desde los primeros años de los setenta a los grandes centros del poder mundial, unidos a la crisis del Estado de Bienestar, la irrupción de regímenes militares en América Latina y el avance de las fuerzas de izquierda y del bloque socialista, conducían a un severo cuestionamiento de la legitimidad de las estructuras y sujetos del poder político en los países centrales. (Aguilera, 2002).

Los autores del Informe de la Comisión Trilateral consideran los grupos, organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos, en ese universo relacional el gran ausente son clases sociales. El informe ignora la relación esencial entre clases sociales, que en última instancia califica y define la gobernabilidad de un sistema social. Los autores parten además del presupuesto teórico de que la división de poderes y la concepción de los contrapesos y balances siguen marcando la esencia de la gobernabilidad. Es claro que la omisión de las clases sociales no puede ser involuntaria (Aguilera, 2002).

### **1.3.2. Instituciones y desarrollo.**

Desde 1937, cuando Ronald Coase planteó el argumento que las instituciones que reducen los costos de transacción --como aquellas que se ocupan de la protección de los derechos de propiedad-- son esenciales para el desarrollo económico, la literatura especializada se ha concentrado en el estudio del tema institucional (Alonso, 2005).

Actualmente, gran parte de la literatura apoya la tesis de que desarrollo sostenible y equitativo depende de la credibilidad del sistema jurídico y de las instituciones públicas, destacan la importancia de un marco legal de calidad, la protección de los derechos de propiedad, y la honestidad, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas, entre otros factores.

Existen también quienes sostienen lo contrario, es decir, que el desarrollo institucional es endógeno a lo que sucede en la economía<sup>3</sup> (Alonso, 2005). Es evidente que aunque existe un alto grado de endogeneidad entre instituciones y desarrollo económico, la relación que va de las primeras al segundo es positiva y significativa (Kauffman y Kraay, 2002), y es este enfoque el que adopta el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para sus políticas de fortalecimiento institucional en los países miembros, aun cuando los procesos de reformas institucionales impulsados desde estos organismos,

---

3 Esta posición es conocida como la “tesis de la prosperidad” o la “tesis de Lipset.” Siguiendo un planteamiento aristotélico, Lipset (1959; 1960), arguye que las buenas instituciones son un lujo que los países alcanzan cuando logran altos niveles de crecimiento económico y educación.

ha dejado claro que la voluntad política y buenos diseños institucionales y jurídicos son condiciones necesarias, pero a todas luces insuficientes, para garantizar el éxito de su implementación tras el añorado desarrollo económico.

Factores de orden político-institucional tales como la democracia interna de los partidos, el equilibrio entre los poderes del Estado y las normas electorales interactúan con elementos históricos, culturales, geográficos, políticos y económicos, afectando el proceso de creación y transformación institucional de manera diferente en cada país (Payne, 2003). Mientras que en algunos la modificación de las normas formales es suficiente para obtener los cambios esperados, en otros no (Carothers, 2003).

Autores como North (1990), Heiner (1983), Stinchcombe (1968), Wittfogel (1957) y Machiavelli (1965) sostienen que los patrones de distribución de poder y los sistemas políticos, jurídicos e institucionales asociados a los mismos tienden a persistir a lo largo del tiempo. En ese sentido, y debido a que el desarrollo institucional de los países se encuentra de alguna manera determinado por todo ello, el cambio institucional tiende a ser gradual.

Con base a los planteamientos de Douglas North acerca de la importancia de la calidad institucional para disminuir las diferencias económicas entre los países, Rodrik, Subramanian y Trebb, han medido el efecto de tres “aspectos usuales” como determinantes del desarrollo económico: las instituciones, la geografía y el comercio (integración), su argumento, es que las instituciones son las más determinantes del desarrollo económico, sostienen que *“cuando las instituciones son controladas, ni la geografía ni el comercio tienen algún efecto directo en el desarrollo”*.

El debate sobre los determinantes principales que afectan el desarrollo económico, es sin duda vigente y extenso, donde las instituciones se encuentran entre los principales factores para explicar su logro o fracaso. La experiencia con los temas de gobernabilidad democrática ha llevado a la reflexión acerca de que si las instituciones importan para el desarrollo, y la política importa para las instituciones, entonces la política importa para el desarrollo. La política, o *“la política democrática”*, para el BID

es el vínculo entre las instituciones y el desarrollo.

### **1.3.3. Definición de gobernabilidad.**

*“Históricamente ha existido en la región una relación deficiente entre el Estado y el mercado, por una parte, y el Estado y los ciudadanos, por otra, que se ha traducido en una erosión de las posibilidades de un desarrollo sustentable y equitativo. En efecto, el diagnóstico histórico reconoce la existencia, con diferencias entre los países, de un “déficit democrático” que, en ocasiones, se ha expresado en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, populismo, corrupción y captura de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares, que han conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del rentismo y la especulación. A su vez, esos mismos fenómenos han impedido que las políticas públicas puedan procesar, agregar y responder a las demandas de todos los ciudadanos, contribuyendo a la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento” (BID, 2013).*

Para el BID, esta “evidencia histórica” da fe de que actualmente existe un creciente consenso en que una efectiva gobernabilidad democrática es esencial para acelerar el desarrollo económico sustentable y combatir la pobreza y la desigualdad, sostiene que la democracia es condición para la eficiencia de la relación entre Estado y mercado. A mayor democracia es esperable menor “captura” de las políticas públicas por intereses particulares (BID, 2013)

En un contexto de efectiva política democrática es esperable un marco de incentivos alentadores de la competencia, la productividad y el funcionamiento eficiente de los mercados (BID, 2013).

Como consecuencia de esta aceptación generalizada acerca de la importancia de las instituciones en tanto factor del desarrollo, las organizaciones multilaterales comenzaron a incluir en su agenda de trabajo la cuestión de la gobernabilidad, lo cual ha dado lugar a diferentes definiciones del término. La mayoría de estas definiciones

refiere a la forma en que el poder o la autoridad política, administrativa o social es ejercida en el manejo de los recursos o asuntos que interesan al desarrollo de un país (Banco Mundial, 2007).

(Kaufmann, 1999) define a la gobernabilidad *“como las tradiciones y las instituciones por intermedio de las cuales la autoridad de los países es establecida. Esto incluye: a) el proceso mediante el cual el gobierno es elegido, monitoreado y reemplazado; b) la capacidad del gobierno de formular efectivamente e implementar políticas; y c) el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan la interacción económica y social entre ellos”*.

Para el Banco Mundial (BM), existe la buena y la mala gobernabilidad: *“La Buena gobernabilidad es personificada por intermedio de un proceso de toma de decisiones predecible y abierto y una democracia imbuida de un ethos profesional actuando en fomento del interés público, el estado de derecho, el proceso de transparencia, y el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los temas públicos”*. Por el contrario, la mala gobernabilidad es caracterizada *“por un proceso de toma de decisiones arbitrario, una burocracia muy grande, sistemas legales injustos, Poder Ejecutivo que ejerce un poder abusivo, una sociedad civil apática de la vida pública e importantes prácticas corruptas”* (Banco Mundial: 2000).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) también maneja una agenda de trabajo para tema de la gobernabilidad. Desde el proyecto del Milenio denominado *“What About Corruption and Governance”*, donde define las causas de la pobre o mala gobernabilidad: *“a) La corrupción de los líderes y la existencia de un Estado presidido por una pequeña elite; y/o b) Debido a un Estado que carece de recursos y capacidad técnica necesaria para una administración pública eficiente. De esta forma, la clave se encuentra en invertir para promover la gobernabilidad a partir del Estado de derecho, los derechos sociales y políticos, la existencia de políticas económicas; y una administración pública eficiente apoyada por la sociedad civil”*.

Por su parte, el PNUD establece que: *“Bajo los parámetros del Desarrollo Humano Sustentable, la gobernabilidad se ha conformado como un marco para el gerenciamiento público basado en el estado de derecho, un sistema judicial justo y eficiente, y un amplio involucramiento popular en los procesos de gobierno y de ser gobernados”* (UNDP: 2005)

El BID, como parte de su estrategia institucional para la modernización del Estado, incorpora al concepto de gobernabilidad la demanda de una democracia efectiva que garantice un equilibrio de relación y recursos de influencia entre el Estado, el mercado y la sociedad civil (Castagnino: 2006).

La Estrategia de Modernización del Estado (BID, 2003) sostiene que el desarrollo sostenible y equitativo requiere de: un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico; provea un marco regulatorio que conduzca al buen funcionamiento de los mercados; garantice un entorno macroeconómico estable y confiable, y brinde predictibilidad legal y seguridad jurídica; sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente; y que implante estas políticas en una forma eficiente, transparente y responsable.

A pesar de que el debate sobre la gobernabilidad se encuentra todavía abierto, existen elementos en común, que constituyen la base principal de la gobernabilidad democrática que intentan promover estos organismos y que se encuentran presentes en todas sus estrategias. Estos elementos giran en torno a la selección de quienes ejercen la autoridad en una sociedad mediante métodos democráticos y que estos provean una base de legitimidad popular asociada a la soberanía del voto:

- La vigencia del Estado de Derecho
- La eficiencia en la provisión de servicios públicos
- El control de la corrupción
- La capacidad del gobierno para desarrollar e implementar políticas
- El involucramiento de la participación ciudadana y control del gobierno.

#### **1.3.4. El rol de los estudios de gobernabilidad en la programación estratégica del BID y la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles.**

La Estrategia de Modernización del Estado del BID define un conjunto de líneas prioritarias de trabajo para promover la consolidación de la gobernabilidad democrática, definida desde el 2003, sigue siendo base para las políticas que este organismo impulsa en la materia<sup>4</sup>. Tal es el caso de la ICES, que incorpora en una de sus tres dimensiones la “Sostenibilidad Fiscal y Gobernabilidad”, donde agrupa criterios y acciones bajo esa guía (ICES, 2012).

El BID autodefine la gobernabilidad como un eje transversal de todas sus intervenciones, debido a que las recomendaciones que el organismo realiza, son planteadas a nivel de programa económico, inversiones públicas, desarrollo social, y otros tantos se vinculan con el aspecto institucional del Estado (ICES, 2012).

Para el BID, cuanto mayor sea la capacidad institucional del Estado, mejores serán los impactos o resultados positivos de sus intervenciones en infraestructura, programas sociales, medio ambiente, sector privado, etc.

La gobernabilidad en el marco de la ICES, es un eje, ligado a las intervenciones en temas vinculados específicamente con las reformas del marco normativo para el incremento de la recaudación fiscal, reformas en los reglamentos y el ejercicio de la justicia, la eficiencia de la burocracia y las instituciones con un enfoque muy cercano al de la nueva gerencia pública. Se busca diagnosticar de manera sistemática y comparativa, el grado de desarrollo de la estructura del gobierno local y de las instituciones que lo componen, así como analizar los factores de carácter histórico, geográfico y político que afectan su actual conformación (ICES, 2012).

Los Estudios de Gobernabilidad Democrática, realizados por el BID a nivel país<sup>5</sup>,

---

4 Ligado a la implementación esta Estrategia de Modernización del Estado, el BID comenzó en el año 2003 a desarrollar los Estudios de Gobernabilidad los cuales tienen su punto central en los Documentos de Diálogos de Políticas y la Estrategia del Banco con los países.

5 Mismos atributos se buscan a nivel local en la ICES.

comprenden cinco atributos de la gobernabilidad democrática: el sistema democrático, el estado de derecho, la gestión pública, las instituciones de mercado, y la descentralización territorial, financiera y administrativa del Estado (EGDs, 2006).

Cada uno de estos atributos está ligado a una serie de dimensiones y componentes de análisis. Los principales objetivos analíticos son: a) Analizar las instituciones básicas de las que se desprenden los incentivos de los actores; b) Incorporar en el análisis la visión de diversos actores nacionales e internacionales; c) Identificar procesos políticos que determinan la calidad de la gobernabilidad democrática en el país; d) Analizar la relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado y e) Ligar los diagnósticos de los diferentes sectores que impone la gobernabilidad a factores institucionales y organizativos que podrían ser objeto de intervenciones del país eventualmente apoyadas por el Banco u otros actores multilaterales y/o sub-regionales (ICES, 2012).

### **1.3.5. El otro enfoque de la gobernabilidad.**

Hoy en día el concepto de gobernabilidad sigue siendo sujeto de estudio de la ciencia política, aun con las profundas modificaciones de su conceptualización, desde la visión original en su manera de asumir la práctica política, tanto desde su interpretación neoconservadora, como desde la lectura que desde las izquierdas se hace de su valor metodológico para el estudio del mundo actual (IEN, 2000). La gobernabilidad encuentra en la literatura diferentes tratamientos conceptuales.

Para Aguilera “... *traída a la luz de la comprensión materialista de la historia, existen razones que le otorgan a la gobernabilidad un valor metodológico indiscutible para su introducción en los estudios marxistas de nuestros días*”. Entre esas razones apunta:

- Se acompaña de valores, componentes y dimensiones que se erigen en elementos sistematizadores para comprender la praxis política contemporánea tanto en los estados nacionales, inmersos en la profunda complejidad creciente de los procesos internacionales, como en la práctica política mundial.



- Brinda vías de esclarecimiento y discernimiento de los fines sociales de las prácticas políticas nacionales e internacionales.
- Permite identificar con carácter previsor el desenvolvimiento de los procesos de crisis políticas, sus razones más profundas, el rol de los diferentes sectores y clases sociales.
- Brinda pautas en el estudio de la interrelación economía-política-ideología.

En estos enfoques la gobernabilidad, se relacionan, además, con componentes cruciales de la vida social, lo que subraya su importancia metodológica (Carrizo, 2006).

- Capacidad de desarrollo de una sociedad.
- Capacidad de resolver pacíficamente los conflictos internos.
- Calidad de vida de los ciudadanos.
- Capacidad de sobrevivencia de un estado-nación como tal.

La gobernabilidad, se concibe como una *“capacidad social y una relación social”*. Es decir, *“...la capacidad social de trazar y lograr objetivos en organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos (gobernabilidad corporativa, local, nacional, regional y social)”* (Aguilera, 2002).

De esta manera, gobernabilidad es igualmente un concepto social como relacional. La capacidad de gobernabilidad puede ser optimizada al generar sinergias positivas entre entidades involucradas en relaciones de gobernabilidad. Las relaciones de gobernabilidad que permiten a una sociedad trazar y conseguir objetivos incluyen aquellos que se dan al interior de los poderes del estado y las que se dan entre estos, poniendo a todos los actores a un mismo nivel. Este tratamiento conceptual aborda un grupo de componentes sobre los cuales resulta imprescindible llamar la atención.

Otros enfoques en los que predomina el componente operativo del concepto definen la gobernabilidad como: *“... la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar*

*positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado» (Cerrillo, 2001).*

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la gobernabilidad significa “...*el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas*”.

Es común encontrar el término para englobar las reglas del sistema político para resolver los conflictos entre actores y adoptar las decisiones, es decir, como sinónimo de legalidad. También se le da el valor de “adecuado funcionamiento de las instituciones y la aceptación ciudadana”, esto es, como sinónimo de legitimidad. Y el tal vez el más socorrido, sobre todo por la autoridad local es el usado para invocar la *eficacia* del gobierno y el logro de consensos alcanzados por métodos democráticos: *participación* (Carrizo, 2006).

Con frecuencia la gobernabilidad se reduce a las reglas de juego que median la relación entre los actores institucionales, políticos o sociales. Este error en gran medida obedece a la traducción al español del concepto de *governance*, que sería más exactamente sistema institucional, que es solo una de las condiciones de la gobernabilidad.

El PNUD afirma que “...*el reto de la gobernabilidad democrática radica en fortalecer las capacidades de los gobiernos y demás actores de los países de la región para profundizar la democracia, hacer más eficientes y competitivos los mercados y mejorar la equidad, como componentes indisociables del concepto de desarrollo humano*”.

Otros autores enfocan la gobernabilidad como un concepto integral que permite comprender en un mismo proceso la relación entre los tres elementos clásicos de la teoría del Estado: población, territorio y poder. Estos autores, ponen especial énfasis en el fortalecimiento de la legalidad y la legitimidad, entiendo por legalidad la

generación de espacios institucionales para el ejercicio de los derechos por parte del ciudadano y por legitimidad la generación de espacios de consenso donde quede de manifiesto la aceptación y adhesión del ciudadano a la acción gubernamental. Bajo este enfoque se busca fortalecer los procesos de descentralización local y participación social.

A manera de síntesis, esta amplia variedad de consideraciones al abordar el concepto y la práctica de la gobernabilidad de los sistemas políticos actuales, centran su estudio en las formas organizativas, los mecanismos de funcionamiento, de búsqueda de equilibrios de intereses, enfocan la consideración social de la legitimidad del desempeño del gobierno, es decir, giran en torno a los componentes sustantivos que logran un desempeño eficaz y legítimo de los sistemas políticos (UNESCO, 2001).

Queda claro, que la implementación de estos conceptos no logra llevar el discurso por la vía de los hechos. Los desempeños gubernamentales siguen siendo caracterizados por crisis de legitimidad y por tanto de credibilidad, un ejemplo claro se tiene en las últimas elecciones locales en Baja California Sur. La corrupción y la ineficacia siguen siendo atributos de la mayoría de los gobiernos y los métodos para aminorar esta realidad siguen dirigidos a la minimización del rol del Estado y la preponderancia de los actores privados, a través de figuras como las asociaciones público-privadas, concesiones y privatizaciones, como una alternativa para disminuir el peso de la ineficacia gubernamental, y alcanzar así la mal llamada gobernabilidad democrática (UNESCO, 2001).

Otro camino es posible, más adelante se aborda el concepto de gobernanza, y como este puede servir para avanzar hacia mejores formas de gobierno, más democráticas y con mayor justicia social y lograr un desarrollo local sustentable.

#### **1.4. La Nueva Dimensión del Gobierno Municipal.**

El gobierno municipal en México se ha vuelto complejo y heterogéneo. Acra (2012), sostiene que este nivel de gobierno ha sufrido múltiples transformaciones en el último siglo, producto principalmente de cambios demográficos y socio-económicos.

Existe un amplio consenso acerca de coexistencia en el sistema político mexicano de tendencias centralizadoras y descentralizadoras. No obstante la tradición centralista del caso mexicano, en los últimos 20 años se han presentado importantes procesos de descentralización, que se concretan en la mayor distribución de competencias hacia municipios, particularmente, las establecidas por el artículo 115 Constitucional; esta divergencia ha retrasado la consolidación de un auténtico federalismo, donde converjan estados y municipios autónomos y soberanos (Ugalde, 2010).

Los cambios institucionales han sido producto de propósitos políticos encaminados a dar una nueva fisonomía y a modificar el papel que el gobierno local está llamado a cumplir en sus respectivos territorios y sociedades, teniendo gran influencia las perspectivas actuales de los municipios en México (Sosa, 2012).

Los cambios en la política social federal han modificado la forma tradicional de gobernar en los municipios de México, a la vez que está desafiando su capacidad de respuesta. De esta forma, el nuevo contexto político y los actuales retos del municipio invitan al estudio de las capacidades con las que cuentan los gobiernos municipales para insertarse en la nueva dinámica política (Ahuactzin, 2014), en esta dinámica, la mayoría de los gobiernos municipales ha tenido que aprender sobre la marcha y con medios limitados de apoyo por parte de las instancias estatales y de la propia federación.

Estas atribuciones conferidas en el 115 constitucional, no son acompañadas por los recursos financieros suficientes para hacerles frente, los gobiernos locales requieren de presupuestos más amplios para cumplir con sus competencias, para resolver los problemas públicos que aquejan a su población y para promover el desarrollo local.

De esta necesidad, surge de manera creciente en los últimos años el endeudamiento gubernamental, lo que presiona a los municipios a su vez, a seguir aplicando políticas de mercado, incluso concesionando la prestación de los servicios públicos a fin de poder cumplir con los estándares financieros que le establecen las instituciones crediticias. El municipio es la primera instancia de gobierno ante la sociedad, su dinámica es mucho mayor a los otros dos niveles de gobierno y las necesidades que atiende, son de mayor urgencia.

Su transformación, obedece a su influencia directa en el desarrollo en todas sus dimensiones, ya que gran parte de las actividades económicas del país se observan en primera instancia a nivel municipal, más aun en el plano social, donde tiene la oportunidad de observar a los sectores excluidos de la población, las condiciones de vida y evaluar los niveles de bienestar social, y es precisamente por la búsqueda de este bienestar social, que se requiere de la creación de nuevos modelos de relación entre la sociedad y el gobierno para fortalecer la toma de decisiones de los ciudadanos. Acra (2012), establece que el nuevo desafío del municipio hoy es promover el desarrollo, buscar con la comunidad una salida a los problemas institucionales y políticos. En el ámbito institucional, las nuevas responsabilidades de los municipios implican necesariamente la estimulación de nuevas capacidades técnicas, administrativas y un marco regulador nuevo, diseñado especialmente para todas las atribuciones municipales

La capacidad de adaptación que desarrollen los gobiernos locales, ante estas nuevas exigencias, será fundamental para el futuro de las sociedades locales y la calidad de vida de sus habitantes, la complejidad del reto, hace indispensable la coordinación de los tres niveles de gobierno, la ejecución plena de sus atribuciones y el fortalecimiento de la coordinación fiscal, para poder dotar al municipio de los recursos financieros, indispensables para su funcionamiento.

Este nuevo rol del gobierno local, nos lleva a cuestionar la capacidad que tienen los municipios para poder ejercer sus atribuciones y aterrizar una fórmula diseñada a nivel central, pensada para municipios homogéneos, ignorando las limitaciones históricas de los gobiernos locales.

El nuevo desafío es el desarrollo, el desarrollo en comunidad, para lo cual es indispensable su reestructuración, el municipio, como prestador de servicios queda rebasado, sus tareas ahora son de promotor del desarrollo, a través de la planeación del territorio y el desarrollo institucional, de la mano de la ciudadanía, haciendo indispensable su reestructuración.

*“Las ciudades necesitan resolver la articulación de lo global y de lo local, es decir, cómo los problemas y los retos globales se convierten en oportunidades y en elementos de fortalezas para el ámbito local. Las ciudades precisan pasar de la ciudad escenario a la ciudad protagonista, ya que en muchas ocasiones se ha procedido a conceptualizar la ciudad como un espacio, un escenario, un actor pasivo en el que se producían los acontecimientos, por lo que es necesario darle este valor decidido, valor de fuerza de que sea la ciudad un actor protagonista de los acontecimientos que se están produciendo (García, 2012)”.*

El reto no es menor y los gobiernos locales necesitan estrategias para atenderlos, estas estrategias pueden considerarse una nueva pauta de evolución de la gestión pública local que les permita cumplir a cabalidad con sus nuevas obligaciones.

#### **1.4.1. Descentralización y desarrollo local: perspectivas recientes.**

El municipio en México en los últimos cinco años, tras darse por concluido el “periodo de reformas al gobierno”, ha vivido lo que en la literatura llaman “nuevo orden institucional”, este nuevo orden, definido como una nueva Gobernanza, se sustenta y legitima en la aplicación generalizada de los principios de descentralización, participación ciudadana, mejora de la gestión, desregulación, transparencia, eficiencia

y rendición responsable de cuentas a la estructura y operación de las organizaciones públicas, tanto añejas como de nuevo cuño (Pardo, 2004) y (Aguilar, 2009).

La descentralización y la nueva fuerza de lo local, han tenido inicialmente un impulso desde las políticas tecnocráticas, razón por la que ambos procesos se visualizan como megatendencias impuestas desde la globalización, sin embargo, paralelamente se desarrollando dentro de la sociedad civil otros argumentos para referirse también a la descentralización y el desarrollo local como alternativas frente a la globalización. De ese modo, a partir de la segunda mitad de 1990, el desarrollo local se constituyó como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en un contexto de globalización (Mota-Díaz, 2008). En esta nueva forma, el territorio municipal se concibe en relación a cuatro dimensiones básicas:

1. económica, vinculada a la creación, acumulación y distribución de la riqueza;
2. social y cultural, referida a la calidad de vida, a la equidad y a la mayor integración social;
3. ambiental, referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazos; y
4. política vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo, específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales (Gallicchio y Camejo, 2005:25)

Es en estos cuatro ejes, en los que se concentra actualmente la propuesta del desarrollo local, en la que a diferencia de las décadas anteriores, la base se localiza en lo social. En ese sentido, el desarrollo local se presenta como una alternativa que pretende ser inclusiva, democrática y humana; partiendo de cuatro supuestos:

1. Una crítica a la racionalidad económica, que inspiró al pensamiento económico y las políticas de desarrollo dominantes.
2. Un reconocimiento de que la economía es parte integrante y dependiente de la sociedad y como tal, deben subordinarse los fines económicos solo a la protección de esos bienes y valores.

3. La consideración de los valores de igualdad y ciudadanía en todas las acciones orientadas al desarrollo.
4. La convicción de que favorece estrategias económicas autónomas.

A continuación, se exponen distintas concepciones del desarrollo local, basados en la reciente experiencia de la descentralización y el fortalecimiento de las atribuciones municipales.

Para Gallicchio y Camejo el desarrollo local es: *“...un proceso de concertación entre los agentes –sectores y fuerzas– que interactúan en un territorio determinado, para impulsar, con la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas, un proyecto común de desarrollo, que implica la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con el fin de: elevar la calidad de vida de cada familia, ciudadano y ciudadana que vive en ese territorio, contribuir al desarrollo del país, y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional”*(Gallicchio y Camejo, 2005).

Para Paulo de Jesús (2004) los objetivos del desarrollo local en el contexto actual, se enfocan en la promoción de la democratización de los procesos sociales mediante la ampliación de los derechos y las libertades, así como en la construcción de la ciudadanía, el aumento de la participación popular y el control social sobre la gestión pública, la satisfacción de las necesidades básicas de la población, la reducción de las desigualdades, mediante una mejor distribución del producto social y el crecimiento económico productivo.

Enrique Gallicchio (2002), distingue seis factores que interactúan para dar lugar al desarrollo local: 1. Los actores, 2. Las instituciones, 3. La cultura, 4. Los procedimientos, 5. Los recursos (humanos, materiales, psicosociales, el conocimiento) y 6. El entorno. De acuerdo con este autor, el desarrollo local lleva implícitas otras



prácticas como la descentralización, la participación social, la coordinación intersectorial e intergubernamental.

La descentralización tiene una connotación mucho más amplia que en el pasado, pues implica nuevas formas de cooperación, mayor participación social y mayor competencia por espacios y recursos. Es decir, la descentralización implica además de la transferencia de atribuciones del gobierno central a los gobiernos locales, la construcción de capacidades necesarias para la participación activa y conjunta de los gobiernos y la sociedad civil, lo que puede traducirse en la necesidad de mayor ciudadanía (Mota-Díaz, 2008).

En este escenario, los municipios son los protagonistas del desarrollo, los actores locales emprenden acciones colectivas, constituyéndose como agentes que movilizan colectivos para cuestionar el modelo de desarrollo dominante y a la vez proponer alternativas dentro de sus propios territorios. (Mota-Díaz, 2008).

Las propuestas actuales, no implican que lo local esté separado de lo global, ni una disociación entre gobierno y sociedad; por el contrario, lo que se plantea es generar un vínculo entre los diversos sectores gubernamentales y no gubernamentales a modo de garantizar efectividad; conjuntar esfuerzos, recursos humanos financieros y técnicos, con transparencia y rendición de cuentas, lo que se convierte en una fórmula para un gobierno efectivo, por esa razón el tema de la gobernanza local ha comenzado a ocupar también parte en los actuales debates del desarrollo. (Mota-Díaz, 2008).

#### **1.4.2. Las capacidades administrativas de los Municipios.**

En el campo de estudio de las políticas públicas, al abordar el tema las capacidades administrativas se está haciendo referencia a los conocimientos y habilidades que poseen los servidores públicos para el desarrollo de sus funciones con mayor eficiencia. Esta profesionalización del servidor público preocupa desde los estudios de Max Weber, en 1919. Para Weber, el *expertise técnico* del cuadro administrativo era una condición *sine qua non* para la eficacia de todo el aparato burocrático. La idea

de las capacidades administrativas también se encuentra implícita en la visión económica de North (1984/ 1994): un mayor *stock* de conocimiento puro y aplicado tiene potencial para incrementar la riqueza de una sociedad. Lo más importante es que la acumulación de conocimiento provoca cambios irreversibles, no cíclicos. (García, 2014)

En los países poco desarrollados la esencia de la perspectiva weberiana se identifica con mayor frecuencia en los gobiernos centrales, en tanto en los gobiernos locales posible identificar una débil profesionalización. (Cabrero- Carrera, 2000).

Cabrero y Carrera (2000) sugieren que los problemas aparejados a la descentralización no se reducen al ámbito fiscal, que permita hacer frente a los compromisos financieros, sino que convergen una serie de cuestiones institucionales-legales, de infraestructura técnica, de sistemas de gestión y de capacidad profesional de los funcionarios.

Estas capacidades gubernamentales y la gestión intergubernamental en los gobiernos locales en México son dos aspectos fundamentales para promover el desarrollo local. Sus funciones no se restringen a la administración del presupuesto, sino que se convierten en gestores de programas y proyectos entre los ciudadanos y los otros ámbitos de gobierno. Estas habilidades cobran especial relevancia en el contexto organizacional del municipio, que suele caracterizarse por la poca profesionalización del cuadro administrativo.

Para Cabrero (2004), entre los problemas generales para el logro eficiente de las funciones de una administración municipal en México se encuentran, entre otros, los siguientes:

1. La fragilidad del marco normativo, donde la administración municipal transcurre en un escenario de insuficiencia y obsolescencia de las leyes y reglamentos que rigen los municipios. En el caso del Ayuntamiento de La Paz, su marco normativo data de 1980 y en su gran mayoría son adecuaciones de leyes y reglamentos del Distrito Federal, que fueron “*adaptados*” a la realidad local.

2. La persistencia de sistemas administrativos obsoletos en muchos de los casos altamente improvisados y casi siempre inadecuados a la amplia agenda de asuntos municipales; esto genera ineficiencia y derroche de los escasos recursos disponibles. En el Ayuntamiento de La Paz, es muy común encontrar software o plataformas digitales aisladas, en lenguajes de programación incluso obsoletos, que hacen que la gestión de los recursos sea más lenta y menos eficiente. El nivel de profesionalización en tecnología digitales de los casi 4 mil empleados es bajo.

3. La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, los cuales no están técnicamente actualizados y suficientemente extendidos para atender de forma adecuada, en cobertura y calidad, a la totalidad de usuarios. El tema de los servicios públicos no es menor, conferidos como atribución exclusiva del gobierno municipal, representan el mayor gasto del municipio. En ciudades como La Paz, con un crecimiento urbano desmedido, tan solo en 15 años la mancha urbana se ha triplicado, con desarrolladores de vivienda que cada vez construyen más lejos del terreno urbanizado y encarecen la prestación de los servicios públicos, sin compartir responsabilidades en su prestación, el tema es cada día más complejo. La distribución del agua potable, la seguridad preventiva y la gestión de los residuos sólidos, son por mucho las mayores necesidades de cualquier población y el déficit de muchos gobierno locales.

4. La falta de profesionalización de los funcionarios municipales, los cuales generalmente llegan a la administración municipal sin una experiencia o preparación previa, sin los conocimientos técnicos necesarios y sin el espíritu y ética de servicio público deseable. Cada tres años, los servidores públicos municipales de los 4

primeros niveles en el organigrama<sup>6</sup> inician nuevamente el recorrido por la curva de aprendizaje. El municipio de La Paz, tras 14 administraciones municipales, cada una de 3 años, sigue sin contar con perfiles de puestos definidos, sin un sistema profesional de carrera; cada tres años, aparecen nuevas generaciones de servidores públicos, muchos de ellos salidos de filas del sector empresarial, con un desconocimiento total de la dinámica de la administración pública.

5. La ausencia de sistemas de planeación municipal que den una visión de mediano y largo plazos al desarrollo local. La visión de corto plazo sin evaluar las consecuencias de cada decisión, sin involucrar agentes no gubernamentales y sin tener clara una concepción integral de las acciones, es parte del escenario común de los municipios del país. Esta ausencia es la que da valor a la adopción de metodologías internacionales para los ejercicios de planeación, más aun, cuando estas incorporan la participación ciudadana.

6. La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local que permita concebir al municipio como un agente promotor del desarrollo y parte de un proyecto regional, con actores diversos y recursos a la vez complementarios y en competencia entre regiones del país. El gobierno local de La Paz, no ha tenido la capacidad de comprender el desarrollo, sigue basando sus estrategias en búsqueda del crecimiento económico, de la eficiencia en el uso del recurso, en la contención del gasto, sigue sin hacer del desarrollo social su prioridad y puede verse claramente en la construcción de sus presupuestos o en estrategias de despidos masivos de su fuerza trabajadora como estrategias de eficiencia, dejando de lado el impacto social de decisiones de este tipo.

Es en esta necesidad de optimización, donde las propuestas impulsadas por organismos internacionales han encontrado eco. El gobierno municipal se ve obligado a ser competitivo y eficiente, al igual que cualquier institución de índole particular o

---

6 El nivel 1 es la presidencia municipal, nivel 2 puestos de titularidad, 3 direcciones generales y 4 direcciones de área.

privado, sumado a su vulnerabilidad ante el centralismo fiscal, tenemos como resultado la adopción de recetas homogéneas o metodologías que dejan de lado el papel del estado como promotor del bienestar y lo convierte en una caja recaudatoria de suma y resta, donde la eficacia es medida por los saldos a favor y no por el beneficio social generado.

En este marco, se justifica la necesidad de un nuevo enfoque de gestión en el ámbito local en México con la finalidad de optimizar recursos y generar resultados socialmente aceptables que en su conjunto permitan el desarrollo (Cabrero 2004).

### **1.5. Gobernanza y Participación Ciudadana**

*“En las últimas décadas, en los gobiernos locales en México se han implantado procesos más participativos y menos verticales de solución de los problemas públicos. El balance es de avances, permanencias e inercias en la construcción de una nueva relación gobierno-sociedad local. En términos estructurales, se ha transitado de un predominio gubernamental a la presencia de una gran diversidad de actores y un proceso más participativo de toma de decisiones de política pública; asimismo se ha generado una agenda ampliada, que va más allá de la función de servicios públicos para abarcar temas del desarrollo local” (Cabrero, 2003).*

Los cambios políticos y administrativos que se han impulsado durante al menos las últimas tres décadas con el fin de hacer más participativa y eficiente la tarea de gobernar y responder con mayor eficiencia en la atención de las necesidades de la población han tenido impacto en la transformación de los procesos de gobierno municipal. Sin embargo, la calidad de las instituciones locales no parece ser la necesaria para enfrentar los desafíos en lo local (Santos, 2014).

#### **1.5.1. Introducción: la teoría de las partes interesadas**

La manera de ejercer el gobierno está experimentando importantes cambios, que obligan a un rediseño de las bases del poder político, principalmente en el ámbito de

lo local. El gobierno, en su conjunto, no tiene atribuida exclusivamente la capacidad de solventar las demandas sociales, de intervenir en los conflictos y crear oportunidades, sino que es necesaria la acción conjunta de un amplio y variado grupo de actores interesados e involucrados (*stakeholders*). Frente a la decisión unilateral y monopolio del Estado a la hora de gestionar el interés colectivo, surge otra forma de intervenir en la que las decisiones a adoptar son el producto de las relaciones y de las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad. Se impone el reparto de tareas y responsabilidades entre actores públicos y privados, y dentro de un proceso de relación e interdependencia constante (Rojo, 2005).

Actualmente, en las sociedades con una democracia madura, es complicado separar de manera clara la sociedad de la Administración, de igual manera, resulta complejo que ésta última imponga unilateralmente su voluntad y criterio (Pulido, 2014). Para diseñar e implementar políticas destinadas a la gobernabilidad de las nuevas sociedades, es necesario el acuerdo entre todos los actores interesados "*stakeholders*", los cuales disponen de una gran variedad de recursos cognoscitivos, técnicos, financieros, mediáticos (Rojo, 2005).

La Teoría de las Partes Interesadas fue formulada por Freeman en 1984, en su trabajo titulado *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. En él definió la "*parte interesada*" como "*grupo o individuo que puede afectar, o es afectado, por el logro de un propósito de la corporación*" (Pulido, 2014). Aquí, el concepto de *stakeholder* incluye a empleados, clientes, proveedores, accionistas, bancos, ambientalistas, gobierno u otros grupos que puedan ayudar o dañar a la corporación. Por tanto, la expresión *stakeholder* no se refiere solamente a personas o individuos, sino que también hace referencia a grupos y a organizaciones que tienen interés o participan activamente en el sistema (Pulido, 2010). Sin el apoyo de estos grupos, la corporación dejaría de existir, lo que conlleva que los gerentes de las empresas deben incitar a las partes interesadas para que aporten ideas constructivas para lograr alcanzar los resultados deseados (Donaldson y Preston, 1995).

La Teoría de las Partes Interesadas fue seguida por otros autores como Agle y Wood (1997), Clarkson (1995), Donaldson y Perston (1995), Friedman y Miles (2002, 2006), Jones (1995), Jones y Wicks (1999), Mitchell (2001).

Jones (1995) postula que las relaciones entre la empresa y sus grupos de interés, si son de confianza y cooperación, darán una ventaja competitiva a la empresa que no tendrán las empresas que no utilizan estos criterios, por otra parte, Evan y Freeman señalan que cada grupo interesado tiene derecho a ser tratado como un fin en sí mismo, y no como medio para lograr algún otro fin. Por ello, debe de participar en el establecimiento de la dirección futura de la empresa de la que forma parte (Pulido, 2014), debiéndose destacar los distintos enfoques que las relaciones con los grupos de interés pueden tener en cada organización (Ruiz, 2009).

- **Enfoque descriptivo.** Analiza qué grupos son identificados como *stakeholders* y cuál es la relación con ellos.
- **Enfoque instrumental.** Éste trata de analizar en qué medida los grupos de interés contribuyen a alcanzar los objetivos propios de la organización y cuanto contribuyen éstos a la supervivencia de la organización.
- **Enfoque normativo.** Este enfoque coincide con el enfoque de la responsabilidad social, en tanto considera a la empresa como responsable de sus actuaciones frente a sus grupos de interés. Asume que cada *stakeholder* tiene un valor en sí mismo..

Según la Teoría de las Partes Interesadas, el objetivo de cualquier empresa sería cumplir las expectativas de sus *stakeholders*. Muchos autores, defensores de esta concepción de la empresa, consideran que estamos ante nuevas formas de gobernanza que llevan a que el concepto de responsabilidad social de la misma sea un concepto dinámico, capaz de adaptarse a la visión que tienen sus grupos de interés sobre cómo la empresa puede contribuir al desarrollo sostenible (Ruiz, 2009).

Por otro lado, un proceso de planificación que involucra a una amplia gama de partes interesadas puede ser más lento, pero asegura una mayor posibilidad de alcanzar los objetivos del proceso. No existe un único procedimiento de resolución de problemas, pero el diseño de colaboración entre todas las partes interesadas puede conllevar dos pasos: La coordinación de las políticas, determinando los objetivos y metas a seguir y la coordinación administrativa y la creación de herramientas para alcanzar los objetivos (Pulido, 2014).

Es necesario, por tanto, realizar un estudio para identificar correctamente el conjunto de partes interesadas y su interrelación. Es vital entender de qué manera las intervenciones propuestas afectarán al poder y los intereses políticos de las partes interesadas, ya que todas las intervenciones en materia de políticas se realizan en un contexto social que se caracteriza por una pequeña mezcla de organizaciones, redes e instituciones informales. El diseño de intervención deberá tener en cuenta la posibilidad de que, al intervenir los grupos dominantes a favor de sus intereses, perjudiquen el bien público (Woolcock -Narayan, 2001).

Mitchell (1997) establecen tres atributos para clasificar a cualquier parte interesada: poder, legitimidad y urgencia, son tres de los atributos principales de la tipología de la identificación de las partes interesadas.

Definiendo poder, como la capacidad de un actor que tiene o puede tener acceso a imponer su voluntad en la relación. Legitimidad, como la percepción o presunción generalizada de que las acciones de un sujeto son deseables, adecuadas o apropiadas dentro del sistema socialmente construido de normas, valores, creencias y definiciones; urgencia, como el grado en que las reclamaciones de los interesados exigen una atención inmediata.

El autor señala que las partes interesadas que poseen estos tres atributos son más prominentes que las que poseen uno o dos de ellos. Asimismo, Timur (2002) indica que la Teoría de las Partes Interesadas implica que las organizaciones traten de llevar



a cabo políticas que compensen sus necesidades y las necesidades de sus participantes. Por su parte, Donaldson-Preston (1995) establecen que todos los sectores interesados participantes en una empresa lo hacen con el fin de obtener beneficios, sin que exista, a simple vista, prioridad de un conjunto de intereses y beneficios sobre otra.

### **1.5.2. La Gobernanza y el Desarrollo Sostenible**

Para abordar el tema de Gobernanza, es necesario iniciar con la revisión de algunos conceptos y principios que son base para la gobernanza global del medioambiente y para la manera en que hoy se conceptualiza el desarrollo sostenible. Es así como debemos remitirnos a la Declaración de Río de 1992, la cual incorporó 27 principios para la consecución global del desarrollo sostenible, basados en la Declaración de Estocolmo de 1972, así como en el concepto de desarrollo sostenible establecido por la Comisión Brundtland en 1987, expuesto en la parte inicial de esta sección.

***Principio numero 10: Acceso a la Información, Participación y Justicia (AIPJ).*** “*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes*”.

Este principio hace clara referencia a la toma de decisiones medioambientales, introduciendo la responsabilidad, transparencia y empoderamiento democrático en la toma de decisiones de esta naturaleza (WRI, 2005). Teniendo claramente una implementación desigual en el mundo.

**Bienes Públicos Globales.** Este principio hace referencia a los bienes y servicios medioambientales, tales como los océanos y la atmósfera terrestre. Un bien público así es “sin rival” y “no excluyente”, lo que significa que su uso o consumo o uso del bien no reduce la disponibilidad de él para otras, si bien estamos hablando bienes que son compartidos sin que exista responsabilidad expresa sobre su gestión, y el agua no cumple a cabalidad con estas características, si existe una gran diferencia entre los bienes privados y los bienes públicos globales o los bienes públicos.

Así pues tomamos este principio para la construcción del concepto de gobernanza, ya que aun cuando se presume un sano equilibrio entre bienes públicos y privados, la globalización ha destruido dicho equilibrio haciendo necesario proteger el tipo de bienes públicos que son vulnerables al interés de capital privado, como es claramente, el caso del agua.

**Equidad Intergeneracional.** Sin duda alguna el reconocimiento de la responsabilidad que una generación tiene para con la siguiente consagrada en el Informe Brundtland de 1987, debe tomarse en cuenta en la construcción de cualquier concepto de gobernanza. Este amplio paradigma de desarrollo sostenible da lugar a cuestiones importantes sobre cómo las sociedades pueden proporcionar los mismos niveles de desarrollo para las generaciones presente y futuras, y sobre qué formas o direcciones debe seguir este desarrollo para ser sostenible. La siguiente generación sólo podrá disfrutar de tanto bienestar como la presente si dispone de un stock de capital similar para producirlo; es decir, aprender a “vivir de los intereses” en lugar de “vivir del capital” (Schneeberger, 2012).

Las posibilidades y los riesgos inherentes a este proceso deben ser negociados y acordados para el caso de los bienes públicos comunes, con un proceso de negociación y toma de decisiones, requiriendo capacidades efectivas de gobierno, políticas, científicas y tecnológicas, debidamente interrelacionadas.

### 1.5.3. Acercamiento al concepto de Gobernanza

El concepto de gobernanza<sup>7</sup> es relativamente reciente, hace su aparición por primera vez en un informe del Banco Mundial en 1989, desde ese momento surge infinidad de literatura en torno al concepto y sus implicaciones. El concepto es utilizado con múltiples acepciones. En el ámbito espacial, autores de refieren a ella en distintos niveles: gobernanza local, gobernanza regional; también se aplica a sectores concretos: gobernanza turística, gobernanza económica; e, incluso, a técnicas específicas: gobernanza electrónica (Pulido, 2014). Algunas razones que originan la aparición del concepto:

1. El Estado ya no posee el monopolio sobre los conocimientos y recursos económicos e institucionales necesarios para gobernar.
2. El cambio ideológico hacia el mercado y la “*decepción*” acerca de las capacidades del Estado para la mayoría de las perspectivas ideológicas. El que se pusiera en entredicho la existencia de un centro de control político eficaz, incitó a buscar otras formas alternativas de coordinación entre lo político y lo social.
3. La globalización, debido a las consecuencias que ha tenido en la habilidad tradicional del Estado para dirigir la sociedad, y a la transferencia de competencias a instituciones internacionales.
4. La aparición de la Nueva Gestión Pública. Para citados por Natera (2004), un gobierno podría utilizar de forma eficiente un conjunto de instrumentos que fuesen más allá de la mera prestación de servicios. Para estos autores, gobernanza consiste en la posibilidad de contratar, delegar, implantar nuevas modalidades de regulación.

---

7 La Real Academia Española de la Lengua, en diciembre del 2000, incluyó una nueva acepción de “gobernanza” en su diccionario: “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado de la economía”.

5. La convergencia de tres caracteres clave del cambio social: complejidad, velocidad y diversidad, que han llevado a que se produzca, en la mayoría de los países occidentales, cambios significativos en la naturaleza de sus políticas públicas. Graña (2005), Rojo (2005) y Velasco (2010):

A pesar de todos estos factores, el Estado mantiene un papel importante, dada su capacidad negociadora y unificadora para contender con el entorno, sin embargo, ha necesitado adaptarse a la nueva sociedad en la que está inmerso (Prats, 2005). La gobernanza ha de tener su base en el desarrollo social y se atribuye a las crecientes o cambiantes interdependencias sociales (Duran, 2013).

Así, la gobernanza haría referencia, en definitiva, a *“las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos”* (Natera, 2005).

El proceso de gobernar, que era *“unidireccional”* de los gobernantes a los gobernados, pasa a ser *“bidireccional”*, en el que se tienen en cuenta aspectos, problemas y oportunidades del sistema de gobierno, pero también del sistema a gobernar; se producirían así relaciones e intercambios sistemáticos entre quienes gobiernan y quienes son gobernados (Pulido, 2013).

Por otro lado, Rojo (2005) señala, que la gobernanza es un *“mecanismo alternativo al gobierno tradicional, fundado en una relación jerárquica entre quien gobierna y quien es gobernado, y en la facultad normativa y coercitiva del Estado para establecer la norma y obligar a su cumplimiento”*. En la sociedad se han producido importantes cambios, diluyéndose la diferencia entre lo público y lo privado, creándose redes de actores autónomos e interdependientes con un alto nivel de especialización e influencia (económicos, sociales, culturales, tecnológicos, mediáticos, etc.) que unido al proceso de globalización, ha disminuido la idea de un gobierno incapaz de solucionar de forma satisfactoria los problemas, conflictos y demandas planteadas por

la sociedad actual, y dando lugar al concepto de gobernanza.

Para Barbini (2011) la gobernanza es un modelo innovador de gobierno, diferente al modelo tradicional y cuya estructura está compuesta por las organizaciones involucradas y las relaciones que se generan entre ellas. *“Gobernanza sería un nuevo modo de gobernar en las sociedades actuales, en el que existen espacios de colaboración y de participación para aquellos que no tienen estas competencias en sentido estricto”* (Vallecillo, 2011).

Por su parte, Buteau-Duitschaever (2010) definen la gobernanza como *“un proceso mediante el cual las sociedades u organizaciones toman sus decisiones importantes, determinan a quién involucrarán en el proceso y cómo rendirán cuentas”*.

Para Mayntz (1998) gobernanza es un nuevo modo de gobernar más cooperativo, diferente, no jerárquico, la autoridad ya no tiene poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que forman la sociedad civil.

En la gobernanza los actores públicos y privados cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas; a través de la existencia de organizaciones formales y redes entre organizaciones (Duran, 2013). Por tanto, la función del gobierno cambia, pasando a facilitar la creación de espacios para que los actores lleguen a acuerdos sobre los problemas y cómo afrontarlos. La gobernanza podría definirse en este caso como *“la estructura o pauta que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de los esfuerzos de interacción de todos los actores involucrados”* (Prats, 2005).

Para Peris (2010) la gobernanza se crea a través de la participación de los actores y sus relaciones en una serie de procesos sociales, políticos y económicos concretos. Por tanto, para la gobernanza es consecuencia de las relaciones sociales y políticas que se producen en el sistema, siendo responsables de tal proceso el conjunto de actores, organizaciones e instituciones que en él operan (locales, regionales, nacionales o internacionales).

La gobernanza puede considerarse un proceso abierto, de coordinación en los ámbitos económico, ambiental y político y entre numerosos intereses y actores que participan en el desarrollo territorial (Zunino-Vera, 2012). Las relaciones entre estos actores deben basarse en la confianza, facilitando la adopción de decisiones públicas y la toma de decisiones (Vallecillo, 2011). Y lo más importante, deberá involucrar a todos los actores y no solamente a intereses particulares: una gobernanza democrática (Romero- Farinós, 2011).

#### **1.5.4. En el marco de las Estrategias para el Desarrollo Sostenible**

Las formas de gobernanza son fundamentales para promover y garantizar el desarrollo sostenible...“*Las estructuras y la calidad de la gobernanza constituyen factores determinantes de la cohesión o el conflicto social, el éxito o el fracaso del desarrollo económico natural, y el respeto o la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales*” (Comisión de la Comunidad Europea, 2003).

El PNUD (1994) afirma que la buena gobernanza y el desarrollo humano sostenible son inseparables, en el mismo sentido, la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (2013) señala que la buena gobernanza es un importante medio para alcanzar las otras tres dimensiones del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental, pero también es un fin; ya que el desarrollo sostenible es fruto de la suma de las acciones de todas las personas, todas las partes interesadas han de poder participar en la toma de decisiones a todos los niveles (Pulido,2014).

Al inicio de este capítulo se ha abordado la Agenda 21 Local, como una estrategia para el desarrollo sostenible exitosa, en este apartado se valora su papel como promotora y generadora de gobernanza democrática en el ámbito local, abordándola desde las dimensiones de participación y rendición de cuentas, como un proceso orientados hacia el desarrollo humano sostenible. Lo anterior lleva a plantear la pregunta: *¿La Agenda 21 Local promueve la participación ciudadana?*

El desarrollo de la Agenda 21 Local, a través de las experiencias existentes tanto en países del Norte como del Sur, ha motivado en general efectos positivos sobre la participación. Por un lado estos procesos han reforzado la participación pública al hacerla más intensiva, inclusiva y diversificada; por otro, han matizado algunos de los problemas asociados a la participación pública (Font-Subirats, 2001).

*“Con el impulso de estrategias de desarrollo sostenible a nivel local se está apostando por la profundización de las libertades políticas, la garantía de transparencia, la cohesión social y la seguridad, lo que implica impulsar el desarrollo humano”* (Tomás, 2004).

La participación ciudadana suele quedar a menudo en la retórica y no materializarse de manera efectiva, por innumerables razones. Las estrategias de desarrollo local, son procesos, instrumentos que tienen como objetivo la articulación de los procesos consultivos y participativos. Como se explicó en apartados anteriores la Agenda 21 Local es un proceso eminentemente político; no únicamente técnico o de orden científico, sino de gobernanza (Torres-Rodó, 2004), donde la participación ciudadana es parte inherente.

Si el paso a un modelo de desarrollo sostenible requiere profundos cambios a nivel económico, político o cultural de gran envergadura, será necesario plantear las estrategias locales como un proceso continuo de aprendizaje y reajuste entre la multiplicidad de intereses del sector público y privado. Si este supuesto se acepta, entonces los procesos locales guiados por el desarrollo sostenible deben estar basados en la cooperación entre los poderes públicos y la sociedad; es decir, basados en la participación de los ciudadanos (Font-Subirats, 2001).

*“La participación en sí misma no tiene por qué promover el desarrollo humano sostenible, puesto que debe atenderse al resto de dimensiones de la sostenibilidad, criterios ecológicos, búsqueda de la equidad y la justicia social, fomento de economías*

*locales, etc...La participación debe ser de tipo inclusivo, sinérgica y pro-activa” (Font y Subirats, 2001).*

A la hora de vincular la participación a los procesos de desarrollo sostenible local, como en el caso de la Agenda 21 Local y la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles, son inevitables las siguientes interrogantes:

- Cómo articular y estimular una participación duradera, inclusiva y de fácil acceso
- Qué fórmulas participativas resultan las más adecuadas al momento y lugar
- Cómo puede la participación mejorar la calidad de las intervenciones públicas
- Cómo puede la participación profundizar la democracia
- Qué papel deben asumir las administraciones públicas en los procesos participativos
- Qué elementos hacen desviar las AG21L existentes del ideal de AG21L, basado en una planificación abierta o flexible.

Según lo planteado por Doak (2000) En un ideal, debe buscarse la representatividad en la participación de un amplio rango de grupos locales en la formulación e implementación de la política pública y un flujo libre de comunicación y discusión, diálogo basado en la transparencia, teniendo en cuenta el poder en el acceso a la información, entre ellos y sus respectivas autoridades locales, además de otras áreas y niveles de toma de decisión, con el objetivo de desarrollar planes de acción basados en el consenso.

A pesar de las ventajas inherentes de la participación, existen una serie de limitaciones potenciales de la participación en este tipo de estrategias locales. El fomento de la participación ciudadana, es un termómetro, una expresión de la calidad de la gobernanza, no es tarea fácil y sus resultados son a largo plazo.



Para Coenen (2001) estas son algunas de las principales limitaciones:

- La participación demandará a los participantes tiempo, recursos, conocimientos y capacidades de los que muchas veces no disponen.
- Normalmente los ciudadanos no sienten el compromiso de participar, ya que no se sienten responsables de la situación de insostenibilidad ni son conscientes de que su aportación es valiosa. No consideran por tanto que deban rendir cuentas de sus acciones frente al resto de actores.
- Aunque los ciudadanos quieran participar, su implicación dependerá entre otras cosas de su nivel educativo. Y esto hace que suelen participar grupos “*dominantes*” que no son representativos de la población, pero que sí disponen de tiempo, energías y conocimiento para participar.
- Las decisiones que suelen tomarse para la implementación de este tipo de estrategias, escapan la mayoría de veces de los temas cotidianos de los ciudadanos. Éstos habitualmente querrán participar sólo si piensan que el tema a tratar es de su interés inmediato.
- La apertura que introducen los procesos participativos puede generar expectativas en los participantes que no se cumplan.

Así mismo, estas estrategias son una oportunidad para reflexionar sobre el significado de la rendición de cuentas y para fomentar el debate sobre su alcance e importancia, entre otras cosas porque estos procesos pretenden promover una cultura de la información más abierta y transparente. Desde la perspectiva de la rendición de cuentas y sus mecanismos, cuentan con potencialidades interesantes para vincular la gobernanza con la gestión urbana del desarrollo sostenible. En el largo plazo puede propiciar modificaciones al marco normativo local que fortalezca los mecanismos burocráticos y legales de control, principalmente la transparencia y rendición de cuentas. El hecho mismo de apostar claramente por la subsidiariedad y la descentralización supone un refuerzo de la responsabilidad local.

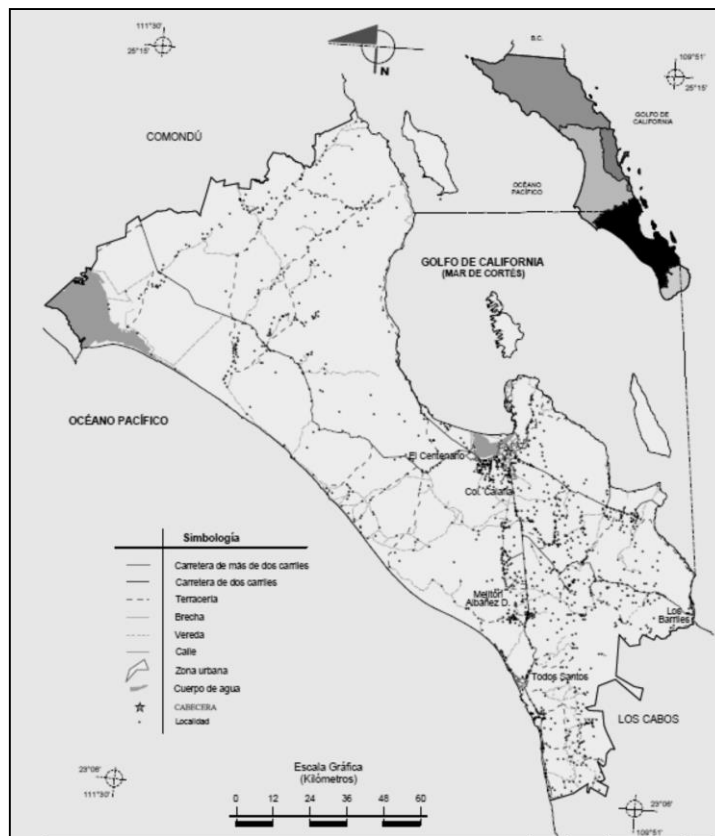
En el corto plazo pueden contribuir a la inclusión en los procesos de planificación del desarrollo sostenible, no sólo a expertos en temáticas específicas sino también a ciudadanos y representantes de la sociedad civil y el sector privado. Lograr procesos de planificación del desarrollo sostenible a nivel urbano que incorporen en su dinámica la rendición de cuentas es una contribución esencial a la gobernanza democrática, pues favorece el empoderamiento de actores esenciales. Finalmente vale resaltar entre los principales inconvenientes de estas estrategias, dificultades para la rendición de cuentas. Entre ellas se encuentran su propio carácter no vinculante, con frecuencia la inexistencia de consenso político y los cambios de gobierno cuando finalizan los períodos constitucionales.

## CAPÍTULO 2. LA CIUDAD DE LA PAZ, B.C.S.: SU INSOSTENIBILIDAD HOY

Este capítulo tiene como objetivo describir la ciudad de La Paz, desde distintas perspectivas, haciendo uso principalmente de información generada en los años recientes como resultados de las estrategias de desarrollo local implementadas por el gobierno municipal. Está dividido en cuatro secciones que pretenden describir la sostenibilidad o insostenibilidad actual de la ciudad, a través de indicadores duros u oficiales, indicadores de percepción y un acercamiento a la resiliencia de la ciudad ante fenómenos naturales extremos.

### 2.1 Conformación de la ciudad

Figura 1. Localización del municipio de La Paz



Fuente: INEGI [Instituto Nacional de Geografía y Estadística]. Compendio de información geográfica municipal 2010 La Paz.

La ciudad de La Paz, ubicada al sur de la península de Baja California, tiene un ligero e histórico sabor a utopía.

De 1535 y el arribó de Hernán Cortés en la época colonial, a 1830 con una nación ahora independiente y en pañales, la California sufrió de cambios irremediables. La misión mariana impulsada por los jesuitas en 1700 así como los distintos medios de la colonia para incitar la explotación de las tierras a cambio de ayuda en la colonización de los nativos, concluyó en muerte, (Cariño, 2008). Tras los abusos en la enseñanza de la agricultura y la ganadería así como las múltiples enfermedades traídas por terratenientes, soldados y misioneros; su ideal el cual fue siempre educar a los californios y convertirlos en cristianos ejemplares ajenos a la codicia y la corrupción quedó en otro ideal más, adornando la tierra maldecida/bendecida a la diestra de las indias.

La Bahía de la Santa Cruz fue rebautizada con el nombre de La Paz por Sebastián Vizcaíno en 1596, algunos años después, en 1720 es fundada la Misión de La Paz por los padres jesuitas Juan de Ugarte y Jaime Bravo y es en 1830 que la capital de las Californias ubicada antes en Loreto, es transferida siendo su jefe político el coronel Manuel Victorio. El reto de la joven y pobre nación era y sigue siendo, crear bienestar para sus habitantes, pero en la península son pocos los que la habitan y es imperante su población. La búsqueda de una vida digna provoca la movilización de las personas, ya sea huyendo o en búsqueda, cientos y miles de personas han cruzado el angosto mar de Cortés y deambulado por las arenas, montañas y valles de la península. Si bien la movilidad ha incrementado, la permanencia comienza a dar frutos-tardíos-.

### **Actualidad.**

En la actualidad (noviembre 2015) La Paz como capital del segundo Estado más joven de México, se encuentra en un periodo de transición, como observamos desde tiempos de la Colonia al México independiente, dejar detrás el Territorio para constituirse en Estado el 8 de octubre de 1974, implicó que la ciudad de La Paz se convirtiera en el centro administrativo, comercial y principal proveedor de todo tipo de servicios

necesarios para obtener, en la actualidad, indicadores promotores de una vida digna, siguiendo paradigmas internacionales.

A partir de los noventa, por neoliberalización se entiende como un proceso, el cual se manifiesta en una gran variedad de neoliberalismos, que se imponen en diferentes entornos socioespaciales, adaptándose a los contextos locales para poder transformarlos de forma más efectiva. En particular, Brenner (2011) ofrece una definición de la neoliberalización fundamentada en las diversas tendencias de cambios regulatorios iniciados en los setenta desde la perspectiva del *“gobierno por el mercado”*, poseedora de un carácter constitutivamente y espacialmente desigual, experimental, intrínsecamente contradictorio. Al surgir de que *“No ha implicado la construcción de un estado de neoliberalismo similar a un régimen plenamente formado, funcionalmente coherente y expandido progresivamente”* de forma homogénea, en virtud de que *“el desarrollo desigual no es una condición temporal, el producto de una institucionalización incompleta, sino una de sus características constitutivas.”* Esto debe a que *“la diferenciación ... es, al mismo tiempo, un medio y un producto de los procesos de neoliberalización”* (Brenner 2011).

Desde 2005 información estadística generada por investigadores de la ONU y en centros de investigación demográfica en diversas partes del mundo, señala que no solo es un hecho que más de la mitad de la humanidad ya es urbana, sino que se espera que para 2050 siete de cada 10 personas vivan en algún tipo de asentamiento que pueda considerarse urbano (UN-Hábitat, 2008, 1) La ciudad de La Paz, es también capital del municipio homónimo, mismo que cuenta con el 39.54% de la población total del Estado<sup>8</sup>. La ciudad capital cuenta con el 85.4 % del total de la población del municipio, obteniendo el 33.78% de la población total de Baja California Sur.

Durante la década de 1990 el municipio contó con dos localidades urbanas, las cuales concentraban el 87.6% de la población total. Para el año 2000 el número de localidades

---

<sup>8</sup> 637,026 mil habitantes en Baja California Sur según datos de INEGI, Censo de población y vivienda 2010.

aumento a 3, debido a que la localidad de El Centenario registró una tasa de crecimiento poblacional del 66% del año 1990 al 2000. Con ello paso de ser una localidad rural a una urbana. El crecimiento poblacional y su distribución en las localidades urbanas del municipio se aprecian en la tabla 2.

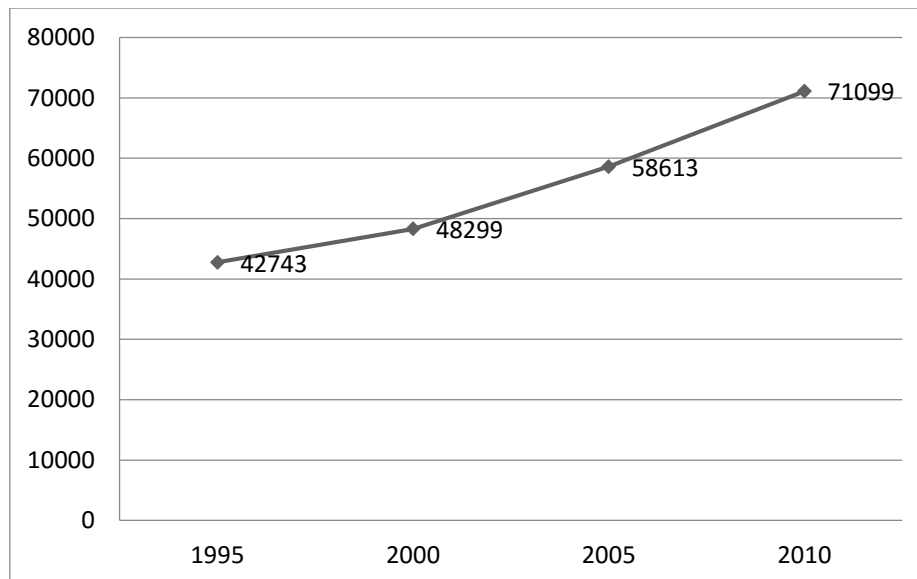
**Tabla 2. Distribución de la población en localidades urbanas**

Periodo	Localidad	Población	Hombre	Mujer	Porcentaje de la población total
<b>1990</b>	La Paz	137,641	68,971	68,670	85.5%
	Todos santos	3,384	1,750	1,634	2.1%
	Total	141,025	70,721	70,304	87.6%
<b>2000</b>	La Paz	162,954	80,946	82,008	82.8%
	Todos santos	3,940	2,030	1,910	2.0%
	El Centenario	3,472	1,784	1,688	1.8%
	Total	170,366	84,760	85,606	86.5%
<b>2010</b>	La Paz	215,178	106,938	108,240	85.4%
	Todos santos	5,148	2,631	2,517	2.0%
	El Centenario	4,696	2,361	2,335	1.9%
	Total	225,022	111,930	113,092	89.3%

Fuente: elaboración propia con base en INEGI. Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.

El número de viviendas particulares habitadas creció 13% de 1995 al año 2000, mientras que para el periodo de 2000 a 2005 aumento su tasa de crecimiento a 21%, cifra que se mantuvo del periodo 2005 al 2010. Este crecimiento se muestra en la gráfica siguiente.

**Gráfico 1. Número de viviendas particulares habitadas**



Fuente: elaboración propia con base en INEGI. Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010, así como Conteos de Población y Viviendas.

La población de La Paz creció en 32% entre 2000 y 2010 y, aunque el grueso de este crecimiento se ubicó en la periferia al sur de la ciudad, el fenómeno también dio pie a un incremento importante en la densidad demográfica de las zonas centrales (Ángeles, 2013). Por una parte, se observó un fuerte incremento en la presencia en la zona urbana de nuevos complejos habitacionales construidos como “*comunidades cerradas*” (gated communities), tanto para la población local de alto nivel de ingresos, como para extranjeros. Estos complejos residenciales cuentan con un perímetro definido por muros o rejas, y una entrada controlada única por un servicio de seguridad, para efectos de comprobar la identidad de los visitantes y anunciarlos. Esta tendencia de la urbanización paceña se consolida como una forma excluyente que aumenta la proporción de los que caen en su lógica de producción, los de adentro y los de afuera, y se da en imitación de los modelos de urbanismo que prevalecen en Estados Unidos.

En paralelo con el crecimiento de las comunidades cerradas, se dio un fuerte impulso a la construcción de vivienda social para los grupos ingresos medios que cuenten con financiamiento por parte de las entidades federales mencionadas. El esquema de financiamiento disponible para a estos grupos atañe de forma directa al tipo de

vivienda social que se manifiesta como parte de esta vertiente del fenómeno urbano en La Paz, tanto en la periferia como dentro de los confines de la ciudad. Típicamente se trata casas de pequeñísimas dimensiones (50 m<sup>2</sup>), de mala calidad (frecuentes resquebraduras y hundimientos), en un solar de mínimo tamaño, ubicado en zonas inundables o cerca de ellas; por tanto los costos de construcción bajos, al caracterizarse por una especie de producción en masa, colocando las viviendas agrupadas una tras otra en grupos de cien o más. Si bien esta asociación de intereses en los bienes raíces ha mejorado las posibilidades inherentes a la renovación urbana, también ha tendido una ciudad espacialmente más diferenciada que antaño en función de los niveles de ingreso.

Hacia el sur de la ciudad, la expansión de la mancha urbana sobrepasa los 20 km (medidos desde el centro de La Paz), llegando casi a la población de San Pedro, el crecimiento demográfico y la construcción de vivienda de interés social por las grandes constructoras privadas, y la financiación por la banca privada con garantía pública, ha favorecido la constante expansión de la mancha urbana hacia la zona periférica, mayormente hacia el sur, que llevó a la construcción de numerosos fraccionamientos a partir de mediados de los noventa, pero sobre todo durante la primera década del presente siglo. El tipo de construcción adoptado llevó la acelerada conversión de La Paz en una ciudad satelital, de la cual la mini ciudad construida en torno al fraccionamiento Camino Real es el ejemplo más flagrante: se cuenta con supermercados, escuelas, restaurantes y demás servicios, pero su población viaja a diario al trabajo en la ciudad central.

La “*división urbana*” (urban divide) es la frase que emplea el Programa Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (UN-Habitat, 2008) para denotar las enormes brechas en los niveles de desarrollo que esa entidad encuentra dentro de las ciudades. En muchas ciudades del Sur global, la separación de usos del espacio y de los niveles de bienestar son tan aparentes que “los ricos viven en los barrios bien provistos de servicios, urbanizaciones cerradas y asentamientos sólidamente construidos, mientras que los pobres quedan relegados a arrabales o asentamientos informales en zonas urbanas centrales degradadas o periurbanas” (UN-Habitat, 2008, viii).



De acuerdo a CONEVAL (2014), la pobreza multidimensional se presenta cuando al menos se tiene una carencia social (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios de la vivienda y acceso a la alimentación), y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. La condición de pobreza de la población municipal se muestra en la tabla 3

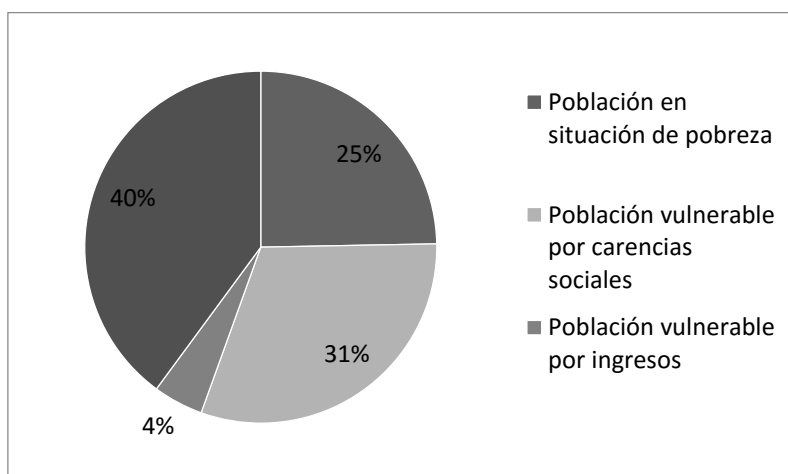
**Tabla 3. Pobreza 2010**

POBREZA	POBLACIÓN
POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA	69,922
POBLACIÓN VULNERABLE POR CARENCIAS SOCIALES	87,199
POBLACIÓN VULNERABLE POR INGRESOS	13,170
POBLACIÓN NO POBRE Y NO VULNERABLE	113,088

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL. Medición de la pobreza 2010-2014.

La población vulnerable por ingreso es aquella que no presenta carencias sociales pero cuyo ingreso es inferior a la línea de bienes. Es decir, sus ingresos son inferiores al valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.

**Gráfico 2. Condición por tipo de pobreza 2010**

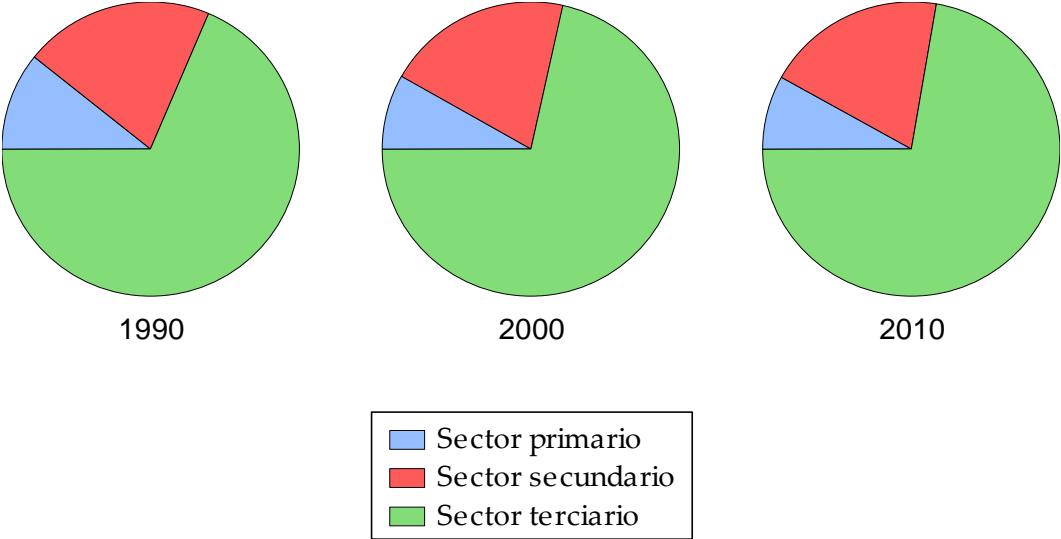


Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL. Medición de la pobreza 2010-2014.

Es importante señalar que a pesar de que la población vulnerable por ingresos representa solo el 4.6% del total, ésta se enfrenta a un reto mayor que la población promedio nacional en esta situación, debido a que el municipio de La Paz registra históricamente una inflación superior.

La estructura económica del municipio presenta una especialización en actividades del sector terciario, sobre todo en aquellas con relación directa con el turismo como lo es el comercio y servicios. En este sentido, la PO que participó en el sector terciario registro las mayores tasas de crecimiento decadal, a saber 57% de 1990 al año 2000 y 43.2% del 2000 al 2010. Para este último año, la proporción de la PO en el sector terciario respecto al total alcanzo el 72.1%.

**Gráfico 3. Participación de la población ocupada por sector económico 1990-2010**



Fuente: elaboración propia con base en INEGI. Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2010.

Desde principios del presente siglo se inició en La Paz la construcción de grandes plazas comerciales para dar cabida a una muy significativa penetración de grupos comerciales foráneos, que ya anteriormente se habían hecho presentes en Los Cabos. Hasta finales de los noventa, por ejemplo, los principales supermercados o grandes comercios en la ciudad eran de capital local (Centro Comercial Californiano, del grupo Ruffo), o bien externos pero ya con arraigo (Grupo Arámburo, Dorians). A partir de principios de siglo llegaron grupos nuevos: Ley y Soriana, Cinépolis, Sears, Walmart, Liverpool, Comercial Mexicana y los omnipresentes Oxxo. Si bien estos grupos, en virtud de sus sedicentes bajos precios, esgrimen una bandera pro-consumidor, sus prácticas laborales generan plazas mal remuneradas, con largas jornadas de trabajo precario, mientras que su configuración oligopólica y poder de mercado atentan en competencia desleal con los pequeños negocios paceños, poniendo en duda la supervivencia de los antiguos establecimientos y tiendas familiares, que generan una significativa proporción del empleo urbano local, estos últimos generan empleos mejor remunerados y con horarios más adecuados a la idiosincrasia del paceño (Ángeles, 2013).

De acuerdo al último Censo Económico (2014), el número de unidades económicas en el municipio de La Paz creció a una tasa mayor que a nivel estatal del 2009 al 2014, lo anterior se aprecia en la tabla siguiente.

**Tabla 4. Número de unidades económicas 2009-2014**

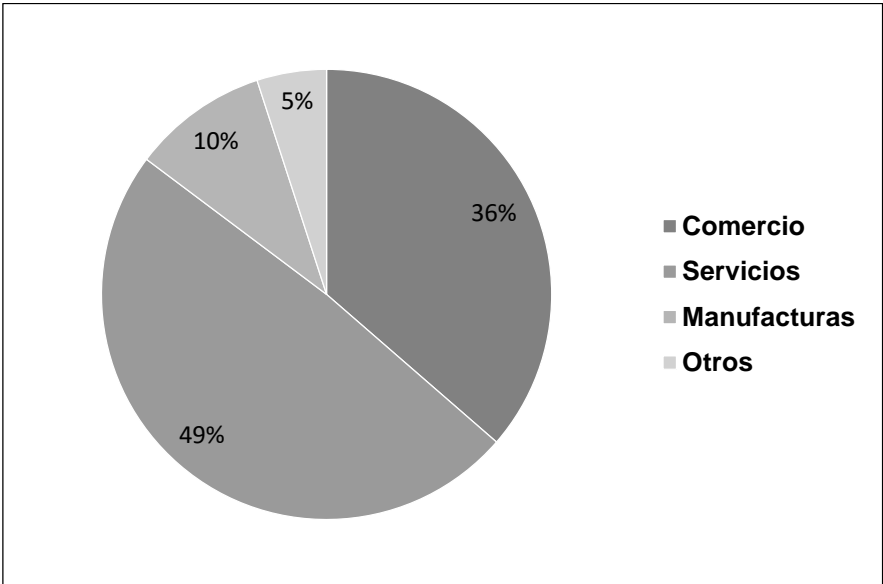
<b>Unidades económicas</b>	<b>2009</b>	<b>2014</b>
<b>Baja California Sur</b>	22,804	28,114
<b>La Paz</b>	9,171	11,508

Fuente: elaboración propia con base en INEGI. Censos Económicos 2009 y 2014.

No obstante, el mayor crecimiento en términos porcentuales en el número de empresas en el municipio de La Paz (25.5% La Paz y 23.3% el Estado), la proporción de las empresas de La Paz respecto al ámbito estatal no mostró un cambio significativo manteniéndose en 40.2% en 2009 y 40.9% para el 2014.

Como se menciona anteriormente, la estructura económica del municipio presenta una concentración de sus actividades económicas en el sector terciario, como lo revela el siguiente gráfico.

**Gráfico 4. Unidades económicas por sector 2009-2014**



Fuente: elaboración propia con base en INEGI. Censos Económicos 2009 y 2014.

El 85% de las empresas constituidas en el municipio de La Paz se concentran en actividades del sector terciario tales como comercio, servicios y transportes, la cuales presentan mayor vinculación con el turismo. Cabe mencionar que el cambio estructural registrado en la tasa de desempleo a partir del 2010, se asocia a la ligera recuperación de la actividad económica a nivel nacional y global, lo cual contribuyó en la mejora de las condiciones para la generación de empresas en el sector servicios.

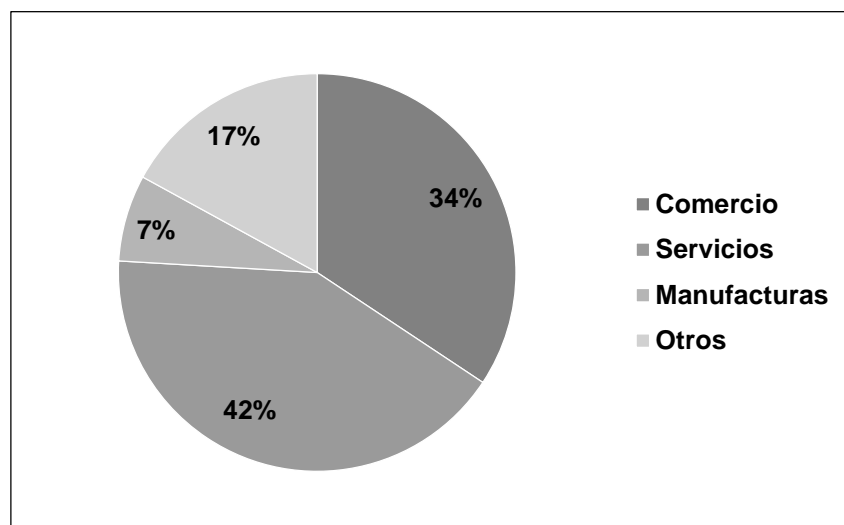
**Tabla 5. Personal ocupado 2009-2014**

<b>Personal ocupado</b>	<b>2009</b>	<b>2014</b>
Baja California Sur	151,898	156,985
La Paz	58,237	58,278

Fuente: elaboración propia con base en INEGI. Censos Económicos 2009 y 2014.

A pesar de la disminución relativa del desempleo con respecto al registrado antes del 2010, éste se mantuvo en los mismos niveles (5.9%) entre el 2012 y 2014. En este sentido, el Censo Económico del 2014 registró un aumento marginal en el personal ocupado de 2009 al 2014, lo cual indica que el empleo en el municipio se ha mantenido estancado desde 2009 al 2014, como lo revelan las tasas de desocupación del 5.8% y 5.9% para el mismo periodo respectivamente. La distribución del personal ocupado por sector económico de muestra en el gráfico 5.

**Gráfico 5. Personal ocupado por sector 2009-2014**



Fuente: elaboración propia con base en INEGI. Censos Económicos 2009 y 2014.

Consistentemente con la participación de las empresas por sectores económicos, el personal ocupado en el sector terciario es mayor en términos porcentuales (76%), pero inferior al porcentaje de empresas en el sector terciario, lo cual sugiere que la intensidad del trabajo es mayor en otros sectores que concentra el 17%.

De acuerdo a Harvey (2013) el derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a recursos urbanos, es el derecho común que nos permite cambiarnos a nosotros mismos, a través del poder colectivo de remodelar los procesos de urbanización. En este sentido, disponibilidad de infraestructura urbana determina también nuestro nivel de bienestar al afectar la esencia de la ciudad misma, que es la libertad de tránsito en el espacio común. La disponibilidad de infraestructura urbana para el año 2010, se muestra en la tabla 6.

**Tabla 6. Infraestructura urbana en La Paz**

<b>Tipo de carencias de infraestructura vial y de servicios</b>	<b>Número de vialidades</b>
<b>Sin pavimento</b>	6,758
<b>Sin banquetas</b>	7,177
<b>Sin guarnición</b>	6,421
<b>Sin plantas de ornato</b>	3,737
<b>Sin alumbrado público</b>	3,457
<b>Sin drenaje pluvial</b>	15,327
<b>Sin rampa para silla de ruedas</b>	12,627
<b>Sin letrero con nombre de la calle</b>	7,477
<b>Total de vialidades</b>	16,500

Fuente: elaboración propia con base en INEGI. Infraestructura y características del entorno urbano

Para el año 2010 el 59% de las vialidades de la ciudad de La Paz contaba con calles pavimentadas, mientras que el 57% tenía banquetas y el 61% guarnición. El 77% de los camellones contó con plantas de ornato. En términos de iluminación, el 78% contaba con alumbrado público. Solo el 7% de las vialidades contó con drenaje pluvial y tan solo el 23% de estas tenían rampas para sillas de ruedas. En relación a la señalización mediante letreros con los nombres de las calles solamente el 55% de las calles contaba ellos.

La falta de infraestructura urbana junto con la elevada motorización en la ciudad de La Paz, afectan considerablemente la movilidad urbana en las principales vialidades sobre todo en horarios pico (8:00 am y 3:00 pm). El número de vehículos motorizados se muestra en la tabla.

**Tabla 7. Motorización de la ciudad de La Paz 2010**

<b>Transporte privado, público y accidentes de tránsito</b>	<b>La Paz</b>
<b>Número de automóviles registrados</b>	140,501
<b>Motocicletas registradas en circulación</b>	2,999
<b>Camiones y camionetas para carga registrados en circulación</b>	50,368
<b>Camiones de pasajeros registrados en circulación</b>	1,157
<b>Vialidades con presencia de transporte colectivo</b>	1,545
<b>Accidentes de tránsito en zona urbana</b>	2,885

Fuente: elaboración propia con base en INEGI. Infraestructura y Características del Entorno Urbano 2011 y Banco de información.

Para el año 2010 en ciudad de La Paz había 1.5 habitantes por automóvil registrado, mientras que para el mismo año el número de habitantes por unidad de transporte

colectivo fue de 186. Lo anterior sumado con el número de camiones y camionetas de carga constituyen la principal explicación de los problemas de movilidad en las principales vialidades de la ciudad.

Otro de los aspectos importantes a considerar en términos de movilidad es el acceso peatonal. Para el año 2010 había 16 vialidades que no permitían el acceso peatonal dentro de la ciudad. Otro obstáculo importante para la movilidad peatonal es la aglomeración de establecimiento semifijos en las principales vialidades, las cuales se caracterizan por presentar sobrecarga vehicular y en sus banquetas puestos y vendedores ambulantes. El número de vialidades con presencia de comercio semifijo y ambulante se muestra en la tabla.

**Tabla 8. Comercio en vialidades en la ciudad de La Paz 2010**

<b>Presencia de comercio y accesibilidad en vialidades</b>	<b>La Paz</b>
	Número de vialidades
<b>Con presencia de vendedores ambulantes</b>	172
<b>Con presencia de puestos semifijos</b>	451
<b>Vialidades sin acceso a personas</b>	16

Fuente: elaboración propia con base en INEGI. Infraestructura y Características del Entorno Urbano 2011 y Banco de información.

Siguiendo los pasos de David Harvey (ver, por ejemplo, Harvey, 1993, 2004, 2012), Theodore, Peck y Brenner (2011) ubican a las ciudades en el centro de los intentos neoliberales de reestructuración regulatoria. Lejos de ser meros accesorios en los proyectos neoliberalizadores, las ciudades son “espacios cada vez más centrales para la reproducción, transmutación y continua reconstitución del neoliberalismo mismo.” los centros urbanos son campos experimentales donde se ponen a prueba mecanismos, estrategias y proyectos para avanzar e institucionalizar cada vez más la privatización, el pensamiento empresarial, la reestructuración de la sociedad civil y el modo de vida neoliberal.



El proceso no es inmediato ni automático: no se da como una transición lineal desde un modelo genérico de una putativa 'ciudad del bienestar' enmarcada en el modelo de la 'Edad de Oro' keynesiano-fordista de la posguerra inmediata, para pasar hacia un nuevo modelo de 'ciudad neoliberal.' Más bien, son procesos contradictorios que con frecuencia generan más problemas que los que buscan solucionar (o desplazar a otras ubicaciones), como el estancamiento económico y el alto desempleo (Theodore, Peck y Brenner, 2011).

El modelo económico fomenta un estilo de vida que depende de un consumismo dispendioso, accesible sólo a las elites (locales o extranjeras), ecológica y socialmente insustentable, imitador de los patrones imperantes en Estados Unidos (Ángeles, 2013). Al mismo tiempo, los megadesarrollos turísticos constituyen en la fase de construcción un poderoso atractor de mano de obra procedente de otras zonas de la República, mayormente los estados de Sinaloa, Guerrero y Oaxaca, que cuando permanecen en la zona tanto este grupo poblacional como el turismo "residente" vienen a incrementar la presión demográfica en la región, aumentando los requerimientos de todo tipo de servicios, si bien de forma sumamente diferenciada: la coexistencia de estos grupos, el trabajador migrante y el turista "residente," contribuye de forma significativa al incremento de la desigualdad socio-espacial en La Paz. Ambos grupos, y el modelo turístico en sí, ocasionan fuertes demandas adicionales de agua en una zona que ya sufre de un severo déficit hídrico (Ángeles, 2013).

Ante la ejecución de nuevos planes de desarrollo para la región, humanos o no, estamos frente a la concepción de una nueva utopía, donde la isla es península y el oro se traduce fácilmente en papel moneda a través de la explotación de las riquezas naturales de la California. La ciudad de La Paz, vive sumergida en la reproducción de las elites causantes de su accidentada historia, y ahora sigue presentándose la oportunidad de construir nuevos ideales lejanos de ambiciones, con críticas y propuestas sólidas que nos lleven a encontrar alternativas donde la ciudad sea para todos.

## **2.2 Principales indicadores de sostenibilidad.**

El uso de indicadores sociales y ambientales surgen aproximadamente a mediados de 1960, para medir los aspectos no económicos del desarrollo (Arancón, 2007). En la década de 1980, se empiezan a manejar las primeras estadísticas ambientales, tendientes a medir los aspectos ambientales y sociales del desarrollo, para la década de 1990 el desafío es la incorporación de indicadores en materia de desarrollo sustentable. Dada la falta de medidas de los costos ambientales y sociales de la actividad económica y productiva, la ONU recomienda a los países incorporar estas variables en las cuentas nacionales (Claude-Pizarro, 1996). El impulso que se dio a la construcción de indicadores de desarrollo sustentable fue la Cumbre de la Tierra de 1992, a través de la Agenda 21.

Los indicadores de desarrollo sustentable son variables integradas y contextualizadas en su territorio y cultura, los cuales muestran las variaciones en el tiempo de los aspectos fundamentales del proceso de desarrollo (Quiroga, 2002). Tratando de superar los enfoques sectoriales, se consideran normalmente variables ambientales, sociales, económicas, institucionales y democráticas.

Los indicadores de desarrollo sustentable son variables integradas y contextualizadas en su territorio y cultura, que muestran las variaciones en el tiempo de los aspectos fundamentales del proceso de desarrollo (Quiroga, 2002). Tratando de superar los enfoques sectoriales, se consideran normalmente variables ambientales, sociales, económicas, institucionales y democráticas. Este tipo de indicadores son (Blanco, 2001):

- Información para medir el progreso hacia el desarrollo sustentable
- Datos que permiten conocer detalladamente el funcionamiento de un sistema complejo (Ejem. el desarrollo de un asentamiento humano)
- Información que en su conjunto permite tener una visión global de la realidad

Un indicador de desarrollo sustentable debe dar cuenta del nivel efectivo respecto de las metas evocadas en el concepto de sustentabilidad, evalúa el progreso hacia esos objetivos contruidos a partir de una concepción teórica que tiene como objetivos el bienestar humano y ecosistémico (Quiroga, 2002). Los indicadores de desarrollo sustentable son el medio para dar cuenta del proceso de desarrollo o evolución de los objetivos en políticas, planes y programas. Un buen indicador, resume o simplifica información relevante, vuelve visibles fenómenos de interés, cuantifica, mide y comunica información relevante (Gallopín, 2006).

La utilidad de los indicadores es la simplificación, siendo más relevante en la medida que un ofrece una mejor imagen, que si bien precisa de exactitud científica, requiere también de datos o aspectos cualitativos o preceptuales para ser construido y puesto en valor (Salas, 2008). Los indicadores de desarrollo sustentable son una herramienta que si bien no tiene una receta universal para ser construida, ayuda a medir el progreso de las regiones hacia el desarrollo sustentable, al diseño y evaluación de políticas públicas y por lo tanto se constituye en una herramienta útil para la toma de decisiones (Quiroga, 2002).

Para Gallopín (2006), un indicador no es un necesariamente una cifra, es una variable que representa atributos de un sistema. En su construcción debe existir una metodología clara y explícita que indique además el grado de fidelidad con que la variable refleja el atributo y cuan significativo es para la toma de decisiones. Dicha variable tiene un significado que va más allá de su valor nominal, y es más relevante en la medida que recoge más atributos y da cuenta con mayor precisión de la evolución de los procesos antrópicos (Quiroga, 2002).

Un indicador bien diseñado, resume o simplifica información relevante, vuelve visibles fenómenos de interés, cuantifica, mide y comunica información relevante (Gallopín, 2006). Su valor útil es la simplificación, pues es más relevante en la medida que un ofrece una mejor imagen que si bien precisa de exactitud científica, requiere también

de datos o aspectos cualitativos o preceptuales para ser construido y puesto en valor (Claude-Pizarro, 1996).

Los indicadores de desarrollo sustentable son una herramienta que ayuda a medir el progreso hacia el desarrollo sustentable, al diseño y evaluación de políticas públicas y por lo tanto se constituye en una herramienta útil para la toma de decisiones (Quiroga, 2002). Para Claude y Pizarro (1996), el principal aporte en la toma de decisiones radica en la capacidad de sintetizar información socio-económica y territorial en relación a los objetivos de desarrollo propuestos, permitiendo identificar las presiones a largo plazo. De igual manera, Quiroga (2002), considera relevante que los indicadores sean vinculantes, de modo de conjugar distintas materias de interés para el desarrollo sustentable. Dourojeanni (1996) señala que no resultaría raro tener indicadores con diferentes unidades de medida.

Para Quiroga (2002), se optimiza el trabajo de construcción de indicadores en la medida que se los define antes, considerando la información disponible, en vez de recopilar la información y ver hacia dónde está conduce. Ante la falta de datos para construir un indicador en específico sobre un tema de interés, tan solo el revelar esa carencia y dimensionar la necesidad de levantarla, puede significar un aporte importante.

Para continuar con el acercamiento la sostenibilidad de la ciudad de La Paz, en este apartado se presentan una serie de *“Indicadores objetivos o duros de sostenibilidad”*, en esta ocasión se toman los indicadores contemplados en la Iniciativas de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La batería de indicadores definida por el BID, esta ordenada en 3 grandes dimensiones, 22 temas y 120 indicadores. Cada indicador fue sometido al análisis de semáforo donde se utilizaron los *“benchmarks”* teóricos establecidos por el equipo del BID para los países latinoamericanos, asignándole un color (verde / amarillo /rojo) de semáforo a cada indicador, donde el color rojo significa que el indicador está por debajo

de la norma mínima para ese criterio. El color verde representa a los sectores que alcanzan o superan los estándares de sostenibilidad establecidos por los expertos del BID, de acuerdo con los indicadores definidos. El color amarillo designa aquellos indicadores que tienen vacíos en su medida de sostenibilidad (Geoadaptive, 2012). Los datos que se presentan tienen como fuente el “*Reporte de Sistema de Indicadores para la Plataforma de Ciudades Emergentes y Sostenibles*”, realizado en 2012, como parte de los trabajos en la etapa de diagnóstico en el marco de la implementación de la metodología de la ICES en la ciudad de La Paz.

### Dimensión 1. Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático.

#### Tema: Agua

Subtemas	Indicador	Estatus	Fuente
Cobertura de agua potable	Población con acceso a agua potable	97.97% Verde	Organismo Operador Municipal Del Sistema De Agua Potable, Alcantarillado Y Saneamiento (OOMSAPAS, 2011) • Comisión Nacional del Agua (CONAGUA,2011)
Eficiencia en el uso del agua	Consumo de agua per cápita	82.54 m <sup>3</sup> /persona /año Verde	
Eficiencia en la prestación de servicios de agua potable	Continuidad del servicio de agua potable	<8 hrs/día Rojo	
	Agua no contabilizada	20.99% Amarillo	
Disponibilidad recursos hídricos	Balance neto de agua (recursos internos y externos)	< 0 millón de m <sup>3</sup> /año Rojo	
Resultado: Para el tema Agua el 40% de sus indicadores (2 de 5) son semáforo verde, 20% (1 de 5) son amarillos y el 40% restante (2 de 5) son rojos.			

## Tema: Saneamiento

Subtemas	Indicador	Estatus	Fuente
Cobertura de saneamiento	Población con acceso a saneamiento por alcantarillado	91.43% Verde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismo Operador Municipal Del Sistema De Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (OOMSAPAS, 2011)</li> <li>• Instituto Nacional De Estadística Y Geografía (INEGI, 2010)</li> </ul>
	Población con pozo séptico, letrina de pozo mejorada o con loza	97.21% Verde	
Eficiencia de drenaje	Área inundada durante precipitaciones con frecuencia de ocurrencia igual a 5 años / área urbana total	0.03% Rojo	
Tratamiento aguas residuales	Tratamiento secundario de aguas residuales	100% Verde	
Reutilización de aguas residuales	Aguas residuales reutilizadas	100% Verde	
Resultado: Para el tema Saneamiento 75% de sus indicadores (3 de 4) son semáforo verde y 25% (1 de 4) son rojos.			

Sin duda el mayor reto para la sostenibilidad de La Paz es la provisión de agua para sus residentes, en suficiente cantidad y calidad. A pesar de que los indicadores muestran una buena cobertura y eficiencia, la ciudad afronta importantes retos respecto a la eficiencia futura en la prestación de servicio de agua potable derivado del rápido crecimiento urbano y en la sostenibilidad a mediano y largo plazo del recurso. Estos factores relacionados con la demanda futura e insostenibilidad del recurso no han sido capturados por los indicadores debido a que únicamente miden la cobertura, la eficiencia del uso y prestación de servicios de agua potable. El tener 2 de los 4 indicadores en verde se debe a que los indicadores están diseñados alrededor de la prestación del servicio en lugar de la sostenibilidad de los recursos en el contexto de la prestación del servicio, sin considerar las demandas futuras o la sostenibilidad de las fuentes del recurso. Los indicadores no capturan consideraciones importantes como la medición del consumo, la falta de medidores impacta la sostenibilidad del recurso en cuanto a la demanda. Esta situación afecta financieramente la sostenibilidad del recurso, lo cual empeora con el hecho de que no se cuenta con una escala y estructura tarifaria que considere las mejores de infraestructura a futuro.

## Tema: Gestión de Residuos Sólidos

Subtemas	Indicador	Estatus	Fuente
Cobertura de recolección de residuos sólidos	Población con acceso regular a recolección de residuos sólidos	100% Verde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General De Servicios Públicos Municipales (DGSPM) (2010)</li> <li>• PEACC, 2012</li> </ul>
Disposición final adecuada de residuos sólidos	Disposición final: Relleno sanitario	0% Rojo	
	Vida remanente del predio en el cual está instalado el relleno sanitario o vertedero controlado	12 años Verde	
	Disposición final: Vertederos a cielo abierto, vertederos controlados, cuerpos de agua y quemados	99% Verde	
Tratamiento de residuos sólidos	Tratamiento: Compostaje	0Rojo	
	Tratamiento: Reciclados	10% Rojo	
	Tratamiento: Usado como recurso energético	0 Rojo	
Resultado: Para el tema Gestión de Residuos Sólidos el 43% de sus indicadores (3 de 7) son semáforo verde, y la mayoría con un 57% (4 de 7) son semáforo rojo.			

A pesar de que este tema cuenta únicamente con siete indicadores es evidente que la disposición final adecuada de residuos sólidos así como su tratamiento necesita mejoras sustanciales. La ciudad de La Paz cuenta con un servicio de recolección de residuos sólidos que cubre la totalidad de la ciudad con una frecuencia adecuada. Sin embargo, la disposición final se hace en un vertedero controlado que no cuenta con una protección adecuada del suelo, ni con un manejo de lixiviados o manejo adecuado de captura y quema de gases. Dichas condiciones ponen a la Gestión de Residuos Sólidos en una posición no deseable frente a los retos de la sostenibilidad (Geoadaptive, 2012).

El problema de no contar con un manejo adecuado de lixiviados o una adecuada impermeabilización del suelo potencializa la contaminación de las fuentes de agua subterránea. Esta situación causa un efecto acumulativo sobre la condición del tema de agua, debido a que el acuífero de La Paz representa en la actualidad la única fuente de agua potable para el consumo de la ciudad. El tratamiento de residuos se ve aún más afectado debido a que no existe un programa para el manejo integral de residuos sólidos (reciclaje, compostaje y producción de energía), lo que genera más masa de

residuos por tratar y resulta en menor vida útil para las instalaciones *del “relleno sanitario”*. Asimismo el inadecuado tratamiento de los gases generados por los residuos expuestos, contribuye a las causas del cambio climático, ya que GEI se liberan directamente a la atmósfera. Actualmente, se calcula que la emisión total de GEI a la atmósfera por parte de desechos sólidos alcanza a ser el 6% de lo emitido en el municipio. De continuar esta condición, las emisiones de GEI se multiplicarán con el crecimiento urbano y poblacional esperado.

### Tema: Energía

Subtemas	Indicador	Estatus	Fuente
Cobertura energética	Población con acceso formal a energía eléctrica	98% Verde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General De Servicios Públicos Municipales (DGSPM) (2010)</li> <li>• CFE, Cuaderno de datos Básicos de B.C.S (2010)</li> <li>• Instituto Nacional De Estadística Y Geografía (INEGI, 2010)</li> </ul>
	Población con acceso formal a gas por red domiciliaria	0 Amarillo	
	Población con acceso formal a gas por garrafa	100% Amarillo	
	Población con acceso formal a gas por red domiciliaria o garrafa	100% Amarillo	
	Continuidad del servicio de energía eléctrica	24 hrs/día Verde	
Eficiencia en el uso de la energía	Consumo anual de energía eléctrica per cápita	3,334.77 kwh/hab Verde	
	Existencia, monitoreo y cumplimiento de regulaciones de eficiencia energética	0 (no) Rojo	
Energías alternativas y renovables	Producción/uso de energías renovables como porcentaje del total de energía eléctrica (incluye grandes represas hidroeléctricas, año promedio en hidrología)	0% Rojo	
	Producción/uso de energías renovables como porcentaje del total de energía eléctrica (sin grandes represas hidroeléctricas)	0% Rojo	
	Energía generada anualmente por la captura de gas metano	0 (no) Rojo	
Resultado: Para el tema Energía el 33% de sus indicadores (3 de 9) son semáforo verde, 11% (1 de 9) es amarillo y el restante 45% (4 de 9) son semáforo rojo. El restante 11% no se pudo medir por falta de datos.			



El sector Energía es fundamental en la sostenibilidad de la ciudad, equiparable a la importancia del agua; cubre un amplio espectro en la actividad económica, desde la explotación de los recursos naturales hasta su utilización final en el sector industrial, servicios, residencial y transporte. El aislamiento de Baja California Sur de la red eléctrica mexicana y a las diferencias estacionales representa el mayor reto de este sector y configuran su futuro.

Los principales problemas de la sostenibilidad en este sector son la fuente de generación de la electricidad que se consume en La Paz y el aumento previsto de la demanda (BID, 2011), aun cuando existen esfuerzos para la generación de energía por fuentes alternativas, la generación sigue en un 100% basada en combustibles fósiles como diésel o combustóleo y gas que llegan por medio marítimo.

Asimismo, respecto a la demanda, se estima un aumento anual de 6% que será cubierta en su gran mayoría por energías fósiles, según los planes actuales de expansión de la CFE. Estos patrones de generación y demanda son preocupantes debido al modelo de desarrollo basado en turismo al que apuesta la ciudad.

En la actualidad el sector comercial y de servicios es responsable del 55% del consumo eléctrico seguido por el consumo residencial, en un 37% (BID, 2011). Si se prevé un crecimiento en dichos sectores, el sector energía asumirá importantes retos en la sostenibilidad del recurso debido a que se incrementará su dependencia exterior de combustibles.

Además, el tipo y magnitud de desarrollos turísticos que se promueven en el modelo que impera en el estado, genera importantes demandas del recurso e incentivan el crecimiento urbano y poblacional incrementando la tasa neta de la demanda. Este patrón es más adverso si se consideran las grandes diferencias por estacionalidad en cuanto a demandas máximas, siendo en el caso de La Paz que la demanda en invierno es un 32.9% de la demanda pico en verano, lo cual denota un uso extremo de sistemas

de refrigeración, aire acondicionado y otros consumos sujetos a la época turística (BID, 2011).

Por otro parte, las proyecciones de temperatura, estacionalidad y desertificación para la región sugieren consumo aún mayor por el posible incremento de temperaturas, generando una mayor dependencia de los sistemas de enfriamiento.

La seguridad energética de La Paz es fundamental para su desarrollo sostenible; aún más si se considera su íntima relación con el tema fiscal-tarifario, uso del suelo, cambio climático, competitividad económica, transporte y agua, se hace inevitable considerar al tema energía como prioritario.

### Tema: Calidad del Aire

Subtemas	Indicador	Estatus	Fuente
Control de la calidad del aire	Existencia, monitoreo y cumplimiento de regulaciones sobre calidad de aire	0 (no) Rojo	n/a
Resultado: Para el tema Calidad de Aire no posee indicadores con semáforo verde, el 25% (1 de 4) de los indicadores son semáforo rojo y el restante 75% (3 de 4) no tiene datos.			

## Tema: Mitigación del Cambio Climático

Subtemas	Indicador	Estatus	Fuente
Control de emisiones GEI	Existencia y monitoreo de inventario GEI	0 (no) Rojo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Nacional De Estadística Y Geografía (INEGI, 2010)</li> <li>• Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2004)</li> <li>• Plan Estatal de Acción Ante el Cambio Climático, BCS (PEACC--BCS, 2012)</li> </ul>
Cantidad de emisiones GEI	Emisiones GEI per cápita	7.53 tonelada anual per cápita Amarillo	
	Emisiones GEI / PIB	0.838 kg/US\$ de PIB Amarillo	
	Emisiones de CO2 del sector energía (sin transporte)	619,062 tonelada de CO2/año Rojo	
	Emisiones de CO2 del sector transporte	1,169,510 tonelada de CO2/año Rojo	
	Emisiones de CO2 del sector residuos (incluyendo aguas residuales)	90,037.5 tonelada de CO2/año Rojo	
	Emisiones de CO2 del sector industrial y otros	4210.86 tonelada de CO2/año Rojo	
	Emisiones de CO2 del sector UTCUTS -- Sumideros	7794.3 tonelada de CO2/año Rojo	
	Emisiones anuales de CO2 debidas al consumo eléctrico de la ciudad / habitantes ciudad	2.457 tonelada de CO2 anual por persona Rojo	
Resultado: El tema Mitigación del Cambio Climático no posee indicadores con semáforo verde, el 60% (3 de 5) de los indicadores son semáforo rojo y el restante 40% (2 de 5) son amarillos.			

La evaluación de indicadores y de los efectos del cambio climático es esencial, las principales fuentes de emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) son: El transporte, el cual contribuye en un 56% a las emisiones totales de GEI; energía que suma un 37% de los GEI, y los residuos sólidos al cual le corresponden un 6% del GEI, se espera que estos sectores incrementen sus contribuciones, debido a las

proyecciones de las demandas de energía y transporte, lo cual impactará las emisiones totales de GEI de la ciudad.

En lo referente a eventos extremos, la comprensión de los efectos del cambio climático tendrá una incidencia fundamental en temas sociales, competitividad de la economía, manejo de desechos y agua. Para todos ellos, la evaluación de indicadores arrojó porcentajes por encima del 40% en semáforo rojo. Asimismo, expertos en cambio climático sugieren que en un futuro cercano temas como salud, saneamiento, etc... experimentarán retos considerables. Estos temas, cuya evaluación se presenta en verdes o amarillo, podrían cambiar a rojo debido a su relación con eventos extremos, arribo de nuevos brotes de enfermedades e inundaciones. En particular, el cambio climático debe ser tratado como una amenaza emergente para la ciudad y deben considerarse sus efectos en la salud pública y en acciones para la protección de las poblaciones vulnerables, tratamiento de enfermedades y dinámicas poblacionales (Geoadaptive, 2012).

### Tema: Ruido

Subtema	Indicador	Estatus	Fuente
Ruido	Existencia, monitoreo y cumplimiento de regulaciones sobre polución acústica	0(no)	• Dirección de Ecología, Educación y Gestión Ambiental (2011)
Presión sonora	Niveles medios de presión acústica en horas críticas de áreas clave (decibel)	65 dB de 10pm a 6am y 68 dB de las 6am a 10pm Amarillo	
Resultado: Para el tema Ruido no posee indicadores con semáforo verde, el 50% (1 de 2) son semáforo rojo y el restante 50% (1 de 2) son semáforo amarillo.			

## Tema: Vulnerabilidad ante Desastres Naturales

Subtema	Indicador	Estatus	Fuente
Capacidad adaptativa al cambio climático y eventos naturales extremos	Existencia de mapas de riesgo de la ciudad que incluyen amenazas naturales (geofísicas e hidrometeorológicas) y análisis de vulnerabilidad	1 (si) Verde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Municipal de Emergencias</li> <li>• Atlas de peligros naturales de la ciudad de La Paz, BCS</li> <li>• Reuniones de Consejo Municipal de Protección Civil (2011)</li> <li>• Programa Anual de Simulacros y Plan de Contingencia por Ciclones (2011)</li> <li>• Plan de Desarrollo Urbano para la ciudad de La Paz,</li> <li>• Instituto Nacional De Estadística Y Geografía (INEGI, 2010)</li> <li>• Departamento de Regularización de Asentamientos Humanos (2011)</li> <li>• Servicio Meteorológico Nacional y Centro Nacional para la Prevención de Desastres (2011)</li> </ul>
	Existencia de planes de contingencia adecuados para desastres naturales y cambio climático	0 (no) Rojo	
	Existencia de sistemas de alerta temprana efectivos	0 (no) Rojo	
	Existencia de planes efectivos de gestión del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático	0 (no) Rojo	
	Porcentaje de medidas implementadas de los planes de gestión del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático	0% Rojo	
	Pruebas anuales de planes de contingencia y sistemas de alerta	3 Verde	
	Planes de desarrollo urbano tienen en cuenta riesgos y vulnerabilidades	1 (si) Amarillo	
Sensibilidad a desastres naturales	Viviendas en riesgo debido a construcción inadecuada	9.70% Verde	
	Área ocupada por asentamientos informales / área urbana total	7.59% Verde	
	Población que vive en asentamientos informales	4.60% Verde	
	Viviendas en asentamientos informales	4.70% Verde	
Exposición a desastres naturales	Cantidad de desastres naturales registrados en la ciudad en los últimos 10 años	4 Verde	
<p>Resultado: Para el tema Vulnerabilidad ante Desastres Naturales el 46% de los indicadores (7 de 15) son semáforo verde, el 27% (4 de 15) son semáforo rojo, y el 7% (1 de 15) son semáforo amarillo. No hubo datos adecuados para 20% (3 de 15) de los indicadores.</p>			

## Dimensión 2. Sostenibilidad Urbana

### Tema: Uso del Suelo

Subtema	Indicador	Estatus	Fuente
Densidad Urbana	Tasa de urbanización (crecimiento de footprint)	0.234 Rojo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional De Evaluación De La Política De Desarrollo Social (CONEVAL, 2012)</li> <li>• Plan de Desarrollo Urbano para la ciudad de La Paz, Baja California Sur (BCS, 2007)</li> <li>• Plan de Ordenamiento Ecológico para el municipio de La Paz, Baja California Sur (BCS 2010)</li> </ul>
	Densidad de población	45.6 habitantes por KM2 Amarillo	
Vivienda	Déficits de vivienda cuantitativos y cualitativos	6.90% Verde	
Áreas verdes y de recreación	Áreas verdes por habitante	0.0032 ha/hab Rojo	
Planificación de uso de suelo	Posee un plan de utilización del suelo activamente implementado	1 (si) Amarillo	
	Existencia de un plan de desarrollo urbano de largo plazo (al menos 20 años) que se encuentre vigente	0 (no) Rojo	
	Existencia de un plan de desarrollo territorial urbano	0 (no) Rojo	
Resultado: Para el tema Uso del Suelo el 10% de los indicadores (1 de 10) son semáforo verde, 20% (2 de 10) son amarillos y el 40% (4 de 5) son semáforo rojo. No hubo datos adecuados para 30% (3 de 15) de los indicadores.			

El Uso del Suelo es un recurso vital para la sostenibilidad de las ciudades. Debe ser gestionado considerando el aprovechamiento y protección de aquellos suelos más valiosos y productivos, evitando la pérdida irreversible del mismo.

A pesar de que 10% de los indicadores fueron evaluados como verdes, la problemática principal de la carencia de datos no ha permitido considerar aspectos fundamentales para la evaluación integral de este tema. Entre ellos se incluyen conocimiento de las tasas de crecimiento urbano, su relación con el empleo, razón de empleo/vivienda, acceso a áreas verdes y recreación. Dichos datos representan el 50% de toda la información requerida para la evaluación y son factores fundamentales para la sostenibilidad y desarrollo urbano debido a que mediante el uso del suelo se regulan y configuran los patrones consumo de recursos, y la eficiencia en la distribución de servicios.

El principal problema es la relación del uso del suelo con el crecimiento acelerado que La Paz está experimentando y el cual está cambiando profundamente la ciudad de una entidad compacta y eficiente a una ciudad dispersa. La problemática del patrón de crecimiento de ciudad disperso incide en varios aspectos críticos como la provisión y eficiencia de servicios (incluyendo agua, energía, alumbrado, manejo de desechos), y de otros temas medulares como transporte, desechos, inequidad urbana y cambio climático.

Los niveles de densidad urbana se han reducido, generando un mayor consumo per cápita del suelo disponible e imponiendo una menor eficiencia y rentabilidad en la provisión de servicios públicos (Geoadaptive, 2012).

Parte del reto de evaluar adecuadamente la sostenibilidad de la gestión del uso del suelo recae en los indicadores utilizados. Desgraciadamente, no se considera el desarrollo urbano gestado fuera de los planes o los patrones de desarrollo que persiguen los planes a corto y largo plazo. Es evidente que el crecimiento acelerado de una serie de desarrollos periféricos se configura en un patrón de ciudad dispersa (Geoadaptive, 2012). Estos patrones reflejan la política habitacional y de desarrollo de la ciudad, y hacen evidentes los efectos adversos: problemas de tráfico y transporte público, la huella ambiental y el alto costo de proveer y mantener infraestructura y servicios para esta creciente periferia.

### Tema: Inequidad Urbana

Subtema	Indicador	Estatus	Fuente
Pobreza	Población en situación de pobreza	0.247 Amarillo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional De Evaluación De La Política De Desarrollo Social (CONEVAL, 2012)</li> <li>• Instituto Nacional De Estadística Y Geografía (INEGI): Censo Económico (2010)</li> </ul>
Desigualdad de ingreso	Porcentaje del PIB en manos del 10% más rico de la población	0.338 Amarillo	
Resultado: Para el tema Inequidad Urbana 67% de los indicadores (2 de 3) son semáforo amarillo. No hubo datos adecuados para 33% (1 de 3) de los indicadores.			

## Tema: Transporte

Subtema	Indicador	Estatus	Fuente
Transporte Público	Cantidad de vías preferenciales para el transporte público	0 Rojo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de Tránsito en Vigor Para El Municipio De La Paz BCS (2006)</li> <li>• Departamento de Informática de la Dirección General de Seguridad Pública, Policial Preventivo y Municipal (2011)</li> <li>• Estadísticas de Accidentes (2011)</li> <li>• Reglamento de Tránsito en Vigor para el Municipio de La Paz BCS (2006)</li> <li>• Chequeadores de Tiempo del Transporte Público de Pasajeros (2011)</li> </ul>
	Viajes utilizando transporte público	0.375 Amarillo	
	Velocidad media en principales corredores de transporte público	40 km/hr Verde	
	Modal split Vehículo motor privado	0.01 Rojo	
	Modal split Transporte público (incluyendo taxi)	0.01 Amarillo	
	Modal split Bicicleta	0.0135 Amarillo	
	Modal split A Pie	0.1014 Amarillo	
Transporte limpio	Flota utilizando combustibles alternativos	0 Rojo	
Seguridad vial	Víctimas mortales por accidentes de tráfico cada 100.000 habitantes	880 Rojo	
Congestión vehicular	Velocidad media en vías principales	60 km/hr Rojo	
	Políticas y prácticas para la gestión adecuada de la demanda activamente implementadas	0 (no) Rojo	
	Índice de tiempo de viaje privado	Sur 45 Min., Norte 30 Min. Amarillo	
	Índice de tiempo de viaje público	Sur 60 Min., Norte 40 Min. Amarillo	
	Cantidad de vehículos privados per cápita	0.64 vehículos per cápita Rojo	
<p>Resultado: Para el tema Transporte el 8% de los indicadores (1 de 13) son semáforo verde, 46% (6 de 13) son semáforo rojo y el 46% restante (6 de 13) son semáforo amarillo.</p>			

El sector de Transporte es uno de los temas prioritarios para la sostenibilidad de la ciudad. Los indicadores evaluados como rojos se centran en la identificación de políticas y prácticas para la gestión adecuada de la demanda, conteo de víctimas por



accidentes y en la distribución de modos de transporte (peatonal y bicicleta). Asimismo, han sido insuficientes los datos en el 8% de los indicadores, los cuales evalúan el uso y recurrencia del transporte público así como la distribución entre modos de transporte peatonal y bicicleta. Por sí mismo, el hecho de que 46% de los indicadores estén en rojo coloca a este sector como prioritario.

Como se ha mencionado anteriormente, La Paz depende en su totalidad de la importación de combustibles. En este sentido, es preocupante la relación del número de vehículos per cápita (1,25), el poco uso de transporte público y las tasas de crecimiento del parque vehicular. Un indicador indirecto de esta condición es que el 40% del parque vehicular del Estado de BCS se encuentra registrado en La Paz, alcanzando en 2010 un total de 492 316 vehículos en 2010 (INEGI, 2011). La tasa de crecimiento del parque vehicular registrada entre 1995 y 2010 fue de un 7% anual, lo que posiciona a La Paz muy por encima de las tasas de crecimiento promedio del PIB Nacional y Estatal de 3% y 5% respectivamente (BID, 2012).

Por otro lado, la proyección del crecimiento urbano y los indicios negativos a nivel del uso del suelo, empeoran las expectativas futuras del desempeño de varios de los indicadores de transporte. La tasa de crecimiento poblacional del 3% anual en promedio presionará hacia una mayor demanda por transporte, que no podrá ser satisfecha con la distribución modal (modal split) actual basada en el automóvil particular (BID, 2012). Estas condiciones generarán una serie de encadenamientos en varias áreas relevantes para la sostenibilidad de la ciudad; bajo el patrón de ciudad dispersa en un contexto en que la tasa de crecimiento vehicular se incrementa, las tendencias propias del parque vehicular y de distribución modal, indican un futuro menos sostenible en relación al tema de transporte.

Respecto a la transversalidad del tema de Transporte Público, es importante indicar que el incremento de transporte privado a distancias más largas, derivadas de los nuevos patrones de ciudad dispersa, incrementan las demandas a nivel energético/combustible, así como la provisión y mantenimiento de infraestructura de

carreteras e impacta de forma negativa la oferta de servicio de transporte público. La falta de movilidad urbana incrementa la inequidad urbana, debido a que los grupos con menos recursos tardarán más en desplazarse por la ciudad, disminuyendo sus posibilidades de trabajo, educación y recreación. Asimismo, en el área de cambio climático, un bajo uso de transporte público y un creciente uso de transporte privado incrementarán las emisiones de GEI, alejando a la ciudad de un futuro más sostenible.

### Tema: Competitividad de la Economía

Subtema	Indicador	Estatus	Fuente
Regulación de negocios e inversión	Días para obtener licencias de explotación	3 días Verde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Mexicano para la Competitividad, (IMCO)</li> <li>• Instituto Nacional De Estadística Y Geografía (INEGI): Censo Económico (2010)</li> </ul>
Fomento de negocios e inversión	Existencia de plataforma logística	0 (no) Rojo	
Responsabilidad social y ecológica	Industrias locales con certificado ISO 14.000	0.0866 Verde	
Producto bruto	PIB per cápita	\$122,211 (US\$ per cápita) Verde	
	Índice de diversificación	0.73 Rojo	
Resultado: Para el tema Competitividad de la Economía el 60% de los indicadores (3 de 5) son semáforo verde, el 40% restante (2 de 5) son semáforo rojo.			

### Tema: Empleo

Subtema	Indicador	Estatus	Fuente
Desempleo	Tasa de desempleo	0.044 Verde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Mexicano para la Competitividad, (IMCO, 2012)</li> </ul>
Empleo informal	Empleo informal como % del empleo total	0.179 Verde	
Resultado: Para el tema Empleo 100% de los indicadores (2 de 2) son semáforo verde.			

## Tema: Conectividad

Subtema	Indicador	Estatus	Fuente
Internet	Conexiones a internet por banda ancha cada 100 personas	31 Verde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Mexicano para la Competitividad, (IMCO, 2012)</li> <li>• Comisión Federal De Telecomunicaciones (COFETEL, 2008)</li> </ul>
	Conexiones a internet móvil por banda ancha cada 100 personas	10.5 Amarillo	
Telefonía	Teléfonos cada 100.000 personas (fijos)	17.11 rojo	
	Teléfonos cada 100.000 personas (móviles)	130021 rojo	
Para el tema Conectividad el 33% de los indicadores (1 de 3) son semáforo verde, el 33% (1 de 3) son semáforo amarillo y el restante 33% son semáforo rojo.			

## Tema: Educación

Subtema	Indicador	Estatus	Fuente
Calidad educativa	Calidad educativa	19.6 : 1 Amarillo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quinto informe de Gobierno. Secretaria de Educación (2011)</li> <li>• Secretaria de Educación Pública de Baja California Sur (SEP-BCS) (2010)</li> </ul>
Asistencia escolar	Población en edad escolar registrada en escuela (menores de 12 años)	0.9846 Verde	
	Población en edad escolar registrada en escuela (12 a 15 años)	0.883 Rojo	
	Población en edad escolar registrada en escuela (15 a 18 años)	0.51 Rojo	
Educación superior	Vacantes universitarias cada 100.000 personas	5809 Verde	
Resultado: Para el tema Educación por cuanto el 40% de los indicadores (2 de 5) son semáforo verde, el 40% (2 de 4) son semáforo rojo y el 20% (1 de 4) restante son semáforo amarillo.			

## Tema: Seguridad Ciudadana

Subtema	Indicador	Estatus	Fuente
Violencia	Homicidios cada 100.000 habitantes	3.57 Verde	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partes Informativos Emitidos Por Personal de Seguridad de la Dirección General de Seguridad Pública Policía Preventiva y Tránsito Municipal (2011)</li> <li>Base de Datos de Llamadas Recibidas Al Número de Emergencias 066 (2010)</li> <li>Información Generada Por Ministerios Públicos Adscritos a la Procuraría de Justicia del Estado de BCS (2010)</li> <li>Encuestas de Percepción</li> <li>Programa Policía Escolar, Iniciado por la Dirección General de Seguridad Pública, Policía Preventiva y Tránsito Municipal (2011)</li> <li>Reglamento de la Administración Pública Municipal de La Paz, Baja California Sur y Reglamento Interior De La Dirección General de Seguridad Pública, Policía Preventiva y Tránsito Municipal</li> </ul>
	Robo con violencia (rapiña) cada 100.000 habitantes	42.9 Verde	
	Hurto cada 100.000 habitantes	1126.4 Verde	
	Homicidios perpetrados por población de entre 14 y 24 años	0.22 Verde	
	Incidentes de violencia doméstica	0.33 Amarillo	
Confianza ciudadana	Ciudadanos que se sienten seguros	0.65 Verde	
	Confianza de la ciudadanía en su policía	1 (SI) Verde	
Participación ciudadana en la seguridad	Tienen lugar procesos de participación para el diseño y el monitoreo de políticas locales de seguridad (GCI9 target)	1 Amarillo	
	Policía comunitaria activa	1 (SI) Amarillo	
<p>Resultado: Para el tema Seguridad Ciudadana por cuanto el 55 % de los indicadores (5 de 11) son semáforo verde y el 27% (3 de 11) son semáforo amarillo. No hubo datos adecuados para 18% (2 de 11) de los indicadores.</p>			

## Tema: Salud

Subtema	Indicador	Estatus	Fuente
Nivel de salud	Esperanza de vida masculina	73.8 años Verde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010)</li> <li>• Cuaderno de Datos Básicos (fuente original Secretaría de Salud --SSA) (2010)</li> <li>• Instituto de Salud del Gobierno del Estado (31 Diciembre 2009)</li> </ul>
	Esperanza de vida femenina	78.6 años Verde	
	Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años	0.17 Rojo	
Provisión de servicios de salud	Médicos cada 1.000 personas	2.9 Verde	
Resultado: Para el tema Salud el 60% de los indicadores (3 de 5) son semáforo verde y el restante 20% (1 de 5) son semáforo rojo. No hubo datos adecuados para 20% (1 de 5) de los indicadores.			

## Dimensión 3. Sostenibilidad Fiscal y Gobernabilidad

### Tema: Gestión Pública Participativa

Subtema	Indicador	Estatus	Fuente
Participación ciudadana en la planeación de la gestión pública de gobierno	Existencia de proceso de planificación participativa	0 (no) Rojo	n/a
	Existencia de presupuesto participativo	0 (no) Rojo	
Participación ciudadana en la auditoria de la gestión pública de gobierno	Sesiones de rendición pública de cuentas por año	1 Amarillo	
Resultado: Para el tema Gestión Pública Participativa el 67% (2 de 3) de los indicadores son semáforo amarillo, y el restante 33% (1 de 3) son semáforo rojo.			

## Tema: Gestión Pública Moderna y Transparencia

Subtema	Indicador	Estatus	Fuente
Procesos modernos de gestión pública de gobierno	Existencia de proceso de up--budgeting plurianual	0 (no) Rojo	n/a
	Evaluación "metric-based" de la actuación profesional del personal	0 (no) Rojo	
Sistemas modernos de gestión pública de gobierno	Existencia de sistemas electrónicos de rendición de cuentas	0 (no) Rojo	
	Existencia de sistemas electrónicos de adquisiciones	0 (no) Rojo	
	Cuentas de empresas municipales auditadas por un tercero	0.2727 Rojo	
<p>Resultado: En Gestión Pública Moderna 100% de los indicadores (4 de 4) son semáforo rojo.                      Resultado: Para el tema Transparencia el 75% de los indicadores (1 de 4) son semáforo rojo. No hubo datos adecuados para 25% (3 de 4) de los indicadores.</p>			

## Tema: Impuestos y Autonomía Financiera

Subtema	Indicador	Estatus	Fuente
Ingresos impuestos municipales	Ingresos propios como porcentaje de ingresos totales	0.46 Rojo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuenta Pública (noviembre 2011)</li> <li>Instituto Nacional De Estadística Y Geografía (INEGI, 2010)</li> </ul>
	Impuestos a la propiedad como porcentaje de ingresos totales	0.11 Rojo	
	Ingresos fiscales per cápita	3,028.41 US\$ Verde	
Fuentes de ingresos	Ingresos por fuente: impuestos totales	0.16 Verde	
	Ingresos por fuente: transferencias nacionales	0.54 Rojo	
	Ingresos por fuente: donantes externos	0.0006 Verde	
	Ingresos por fuente: otros	0.02 Verde	
	Transferencias con uso específico asignado como porcentaje del total de transferencias	0.2 Verde	
Gestión de cobranza	Impuestos recaudados como porcentaje de los impuestos facturados	0.16 Rojo	
<p>Resultado: Para el tema Impuestos y Autonomía Financiera el 56% de los indicadores (5 de 9) son semáforo verde, y el restante 44% de los indicadores (4 de 9) son semáforo rojo.</p>			

## Tema: Manejo del Gasto

Subtema	Indicador	Estatus	Fuente
Control del gasto	Existencia de indicadores clave del desempeño y metas para seguimiento de ejecución del presupuesto	0 (no) Rojo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuenta Publica (noviembre 2011)</li> <li>• Instituto Nacional De Estadística Y Geografía (INEGI, 2010)</li> <li>• Subdirección de Contabilidad</li> </ul>
	Presupuesto bruto operativo	0.79 Verde	
	Presupuesto bruto de capital	0.0003 Rojo	
	Tasa de crecimiento anual del gasto operativo	12.97% anual Rojo	
	Tasa de crecimiento anual del gasto de capital	10.48% anual Verde	
Inversión pública municipal	El presupuesto está alineado con la planificación, los objetivos y los indicadores	1 (Sí) Amarillo	
Agencias y empresas públicas	Recuperación de costos de empresas públicas de provisión de servicios	-0.15 Rojo	
Resultado: Para el tema Manejo de Gasto el 20% de los indicadores (2 de 10) son semáforo verde, y el 10% (1 de 10) de los semáforos son amarillo y el restante 40% de los indicadores (4 de 10) son semáforo rojo. No hubo datos adecuados para 30% (3 de 10) de los indicadores.			

## Tema: Deuda

Subtema	Indicador	Estatus	Fuente
Sostenibilidad de la deuda municipal	Coeficiente del servicio de la deuda	Coeficiente 0.21 rojo	Subdirección de Contabilidad
	Deuda total como porcentaje de ingresos totales	No hay deuda legal Amarillo	
	Crecimiento de la deuda	0.0747 Rojo	
Resultado: Para el tema de Deuda el 50% de los indicadores (2 de 4) son semáforo rojo y el restante 25% (1 de 4) son semáforo amarillo. No hubo datos adecuados para 25% (1 de 4) de los indicadores.			

Los temas de la dimensión de Sostenibilidad Fiscal y Gobernabilidad representan el tema de mayor urgencia de la ciudad. La situación financiera de la ciudad impacta todos los temas de una forma medular.

Las finanzas municipales enfrentan un serio problema de liquidez, generado por un elevado gasto en servicios personales, compromisos de corto plazo para pago a proveedores y pago de la deuda, difícilmente se puede acceder a recursos extraordinarios para realizar las inversiones que requiere la ciudad, inversiones que de no llevarse a cabo acentuarán la problemática que se enfrenta actualmente respecto a la provisión, frecuencia y eficiencia de prestación de servicios públicos.

## **2.3 Cambio Climático y Resiliencia**

### **2.3.1 La ciudad de La Paz, en el contexto del Cambio Climático**

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) define el cambio climático como: *“Cualquier cambio en el clima a través del tiempo, ya sea debido a su variabilidad natural o como resultado de la actividad humana”*<sup>9</sup>, en este capítulo cuando se menciona al cambio climático, se hace referencia al aumento observado y previsto del promedio de la temperatura global, como asimismo a los impactos asociados (por ejemplo, un aumento en la frecuencia o intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos; derretimiento de icebergs, glaciares y permafrost; incremento del nivel del mar; y cambios en la frecuencia o intensidad de las precipitaciones), de igual manera, para facilitar la discusión del tema, se toman algunos conceptos en base a la definición del IPCC:

---

9 IPCC, 2007. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.



**Tabla 9. Conceptos en el contexto de Cambio Climático**

Vulnerabilidad al cambio climático	Nivel al que un sistema (natural o humano) es susceptible, o no es capaz de soportar, los efectos adversos del cambio climático, incluida la variabilidad climática y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad está en función del carácter, magnitud y velocidad de la variación climática al que se encuentra expuesto un sistema, su sensibilidad, y su capacidad de adaptación.
La exposición a la variación climática	Es básicamente una función de la geografía. Por ejemplo, las comunidades costeras están más expuestas a la subida del nivel del mar y a los ciclones, mientras que las comunidades de zonas semiáridas tal vez estén más expuestas a la sequía.
La sensibilidad	Grado en el cual una determinada comunidad o ecosistema se ve afectado por el estrés climático. Por ejemplo, una comunidad dependiente de una agricultura de secano es mucho más sensible a los cambios en los patrones de precipitación que aquella en la cual la minería es el medio de vida predominante.
La capacidad de adaptación	La capacidad de un sistema, humano o natural, para ajustarse al cambio climático (incluida la variabilidad climática y los cambios extremos) a fin de moderar los daños potenciales, aprovechar las consecuencias positivas, o soportar las consecuencias negativas.

Fuente: IPCC, 2007. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

Como se mencionó en el apartado anterior, la ciudad de La Paz en los últimos 15 años ha presentado un incremento poblacional acelerado, que ha traído consigo un cambio en el ambiente regional, principalmente a la generación de desechos, aumento en la flota vehicular y la deforestación. La escasa planificación para el crecimiento y ordenamiento urbano, ha ocasionado diversos problemas de contaminación e incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) (PACC-LAP, 2013).

En el contexto del Cambio Climático, la ciudad es considerada como un “*ecosistema urbano*”, con clima desértico, área de costa, zona semí-árida, potencial económico mediano, desarrollo social alto, tasa de crecimiento de 4.5% promedio anual. (PACC-LAP, 2013).

Los principales impactos del cambio climático de relevancia para los sectores económicos clave y la sociedad de la ciudad de La Paz son: variación de las temperaturas; mayor costo de energía; modificación de la línea costera, inundaciones, intrusión salina; amenazas hidrometeorológicas; severidad y redistribución de lluvias y sequías; cambio de cauces de arroyos, desertificación; menor disponibilidad de agua para uso humano y productivo, impactos sobre salud humana, animal y vegetal. (PACC-LAP, 2013).

El PACC-LAP (2013) reconoce la extrema vulnerabilidad de la ciudad de La Paz derivada de su ubicación geográfica y condiciones específicas, con principales impactos reales y potenciales del cambio climático. Al amenazar los recursos hídricos, provocar ciclones más fuertes e inundaciones, acelerar la desertificación, e impactar negativamente la biodiversidad y poblaciones naturales marinas y terrestres, el calentamiento encarece los costos para mantener niveles de confort y seguridad suficientes que permitan realizar las actividades productivas y la vida cotidiana de la población. Estos impactos tienen consecuencias adversas en la sociedad y economía de la ciudad de La Paz, el PACC-LAP destaca también el estrés hídrico como la mayor vulnerabilidad reconocida para la ciudad.

Uno de los factores más importantes que determina la capacidad de adaptación de las personas, hogares y comunidades, es el acceso y control que puedan tener sobre los recursos naturales, humanos, sociales, físicos y financieros, en general, las personas más pobres en el mundo a menudo tienen un limitado acceso a aquellos recursos de subsistencia que facilitarían su adaptación, influyendo factores externos tales como políticas, instituciones y estructuras de poder. En contextos con un alto grado de marginación, las mujeres son a menudo particularmente vulnerables a los impactos del cambio climático, debido a su limitado acceso a la información, recursos y servicios. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que la capacidad de adaptación puede variar en el tiempo, fruto de las condiciones imprevisibles, y puede ser diferente frente a determinadas amenazas.

Con la intención de describir la sustentabilidad de la ciudad, bajo el enfoque de la integración del cambio climático, a continuación se presentan los resultados de estudios importantes en la materia, realizados en los últimos tres años, basados en la identificación de grupos vulnerables y la focalización en las estrategias de adaptación, dependiendo tanto del contexto humano como eco-sistémico-natural.

En el contexto de la reducción del riesgo de desastres (DRR) la resiliencia es un concepto familiar, y está incorporándose crecientemente al debate en la esfera de la adaptación. La resiliencia se puede definir como: *“La capacidad de un sistema [humano o natural] para resistir, asimilar y recuperarse de los efectos de las amenazas de manera oportuna y eficiente, manteniendo o restituyendo sus estructuras básicas, funciones e identidad esenciales”* (UNISDR, 2009).

Una comunidad resiliente está bien posicionada para manejar las amenazas, minimizar sus efectos y/o recuperarse rápidamente de cualquier impacto negativo, lo que deriva en un estado similar o mejor en comparación con el que se tenía antes de que ocurriera la amenaza. Existen fuertes nexos entre resiliencia y capacidad de adaptación. Por consiguiente, la resiliencia también puede variar significativamente entre los distintos grupos de una comunidad, Molin (2012) Define una ciudad resiliente como aquella ciudad donde:

- Los desastres son minimizados porque la población reside en viviendas y colonias que cuentan con servicios e infraestructura adecuados, cumple con reglamentos de construcción y no existen asentamientos informales ubicados en llanuras aluviales o pendientes pronunciadas.
- Tiene un gobierno local incluyente, competente y responsable que vela por una urbanización sostenible y destina los recursos necesarios para desarrollar capacidades, a fin de asegurar la gestión y la organización de la ciudad antes, durante y después de una amenaza natural.

- Las autoridades y la población comprenden sus amenazas, y crean una base de información local compartida sobre las pérdidas asociadas a la ocurrencia de desastres, las amenazas y los riesgos, y sobre quién está expuesto y quién es vulnerable.
- Los ciudadanos participan, deciden y planifican su ciudad conjuntamente con las autoridades locales.
- La ciudad resiliente toma medidas para anticiparse a los impactos de los desastres.
- Es capaz de responder, implementar estrategias inmediatas de recuperación y restaurar rápidamente los servicios básicos necesarios para reanudar la actividad social, institucional y económica tras un desastre.
- Desarrolla resiliencia a las repercusiones medioambientales negativas, incluyendo el cambio climático.

Cuando se habla de reducción del riesgo de desastres, la amenaza se define como: *“Fenómeno, sustancia, actividad humana o situación peligrosa que puede causar la muerte, lesiones u otros impactos sobre la salud, daños materiales, pérdida de los medios de vida y servicios, interrupción de la actividad social y económica, o degradación ambiental”*. (UNISDR, 2009).

Para analizar la vulnerabilidad de una ciudad, es necesario conocer la naturaleza dinámica, causas e interacciones de sus amenazas.

El término “amenazas naturales” se refiere a todos los fenómenos atmosféricos, hidrológicos, geomorfológicos y a los incendios que por su ubicación, severidad y frecuencia tienen el potencial de afectar adversamente al ser humano, a sus estructuras y a sus actividades. Un fenómeno natural que ocurre en un área poblada

es un evento peligroso. Un evento peligroso que cause fatalidades y/o serios daños más allá de la capacidad de responder de la sociedad, es un desastre natural. (GeoAdaptive, 2015).

Los desastres naturales conllevan a pérdidas materiales y humanas que se originan de la correlación entre un fenómeno natural peligroso y determinadas condiciones de vulnerabilidad, pudiendo ser socioeconómicas o físicas. Como se mencionó, la vulnerabilidad es un factor interno de riesgo de una comunidad expuesta a una amenaza, en función de su predisposición a resultar dañada.

La adaptación es un proceso enfocado a reducir la vulnerabilidad, que a menudo implica fortalecer la capacidad de adaptación, en especial de aquellas personas más vulnerables. En algunos casos, también supone reducir la exposición o sensibilidad a los impactos del cambio climático. De hecho, la adaptación es más que reducir la vulnerabilidad; es garantizar que las iniciativas de desarrollo no la aumenten involuntariamente. Dado que la reducción de la vulnerabilidad es la base de la adaptación, se requiere de un conocimiento detallado de quién es vulnerable y por qué. Esto implica analizar tanto la exposición actual a los impactos y estrés climáticos, así como analizar los modelos de impactos climáticos futuros.

Para determinar el nivel de vulnerabilidad de una ciudad, son determinantes su ubicación geográfica, calidad de las viviendas, el nivel de mantenimiento de servicios públicos, tipo de actividad económica, grado de organización social y la capacidad de gestión.

La ausencia o desviación en el proceso de planeación de la ciudad, como lo es la ubicación de desarrollos habitacionales en áreas de inundación, escurrimientos y corridas de arroyos (En la parte sur de la ciudad), asentamientos irregulares en causes de arroyos o barrancas (Parte norte de la ciudad), sumada a la amenaza de fenómenos hidrometeorológicos y a la precaria situación socio económica de quienes habitan

estos asentamientos, incrementará el riesgo de afectación como consecuencia de un desastre natural.

Para poder comprender los impactos de los desastres y los eventos extremos, se deben tomar en consideración los componentes del riesgo, para Westen (2011) el riesgo es la combinación de la amenaza natural, la vulnerabilidad, y la exposición de la población y sus activos ( $\text{Riesgo} = \text{Amenaza} * \text{Exposición} * \text{Vulnerabilidad}$ ). Dada la importancia del desarrollo urbano y la condición socioeconómica para aumentar o disminuir el riesgo de una zona o colonia, a continuación describen en función de estos dos factores, las principales zonas de la ciudad, a fin de poder entender la vulnerabilidad y capacidad de resiliencia de la ciudad<sup>10</sup>.

### **2.3.2 Amenazas, exposición y vulnerabilidad en La Paz**

La Paz está expuesta a diversas amenazas naturales, como calor extremo, huracanes, sequías, deslizamientos, eventos sísmicos, inundaciones (causadas por lluvias torrenciales y marea de tormenta), y vientos de alta velocidad (Atlas de Riesgos, 2012).

---

<sup>10</sup> Para tal fin, se han tomado de base los resultados presentados en el estudio “Intervenciones Estratégicas Hacia un Futuro Resiliente La Paz, BCS, México”, elaborado por GeoAdaptive, LLC en septiembre del 2015, tras el paso del huracán Odille.

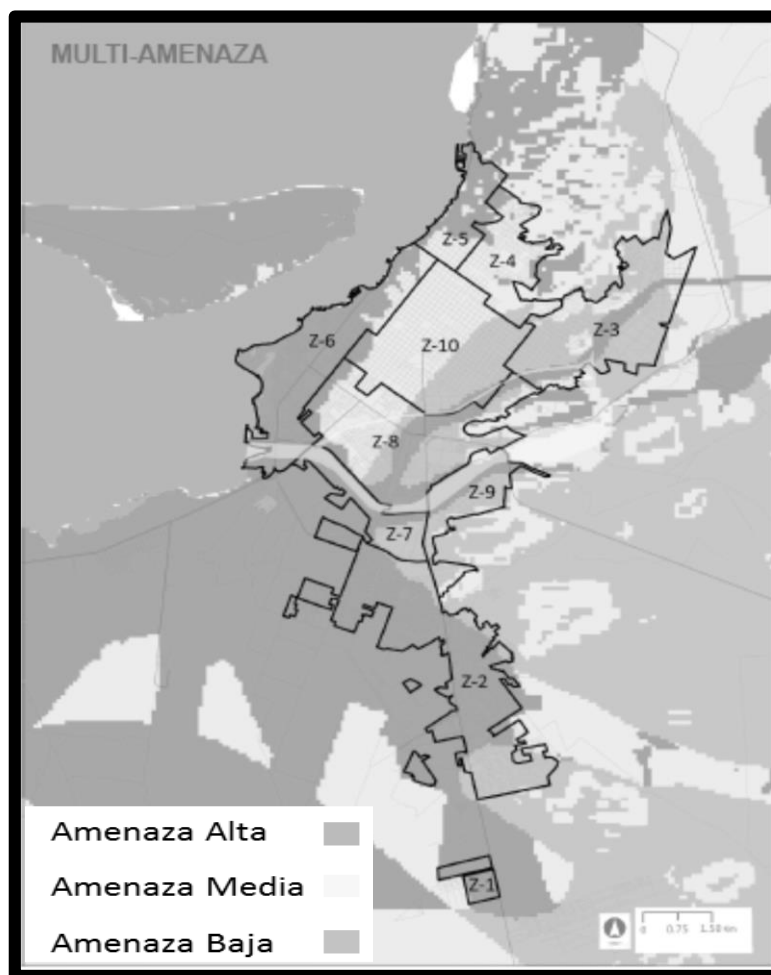
**Tabla 10. Resumen de las estimaciones de los impactos de cambio climático ante las amenazas ambientales para la ciudad de La Paz, BCS.**

Origen del fenómeno	Parámetros	Estimación	Amenaza
<b>Hidrometeoro lógico</b>	Precipitación	Precipitación total anual disminuirá entre 0 y 15% (Escenario 2020); Precipitación total anual variará entre +20 y -20% (Escenario 2050); Precipitación total anual disminuirá entre 5% y 20% (Escenario 2080); Incremento de la intensidad de precipitaciones: 592 mm en 24hrs para un período de retorno de 500 años.	Inundación pluvial, deslizamiento, sequia.  Lluvias de intensidad alta y poca duración a consecuencia de ciclones.
	Temperatura	Temperatura media anual aumentará entre 0.8 y 1.0°C. (Escenario 2020); Temperatura media anual aumentará entre 1.5 y 2.0°C - extensión del verano (Escenario 2050); Temperatura media anual aumentará entre 2*-4°C (Escenario 2080)	Inundación pluvial, deslizamiento, sequia.  "Prolongación del verano a los meses de octubre y noviembre"
	Ciclones, huracanes y ondas tropicales	Variabilidad climática por el Niño (amplitud y frecuencia), el aumento de la temperatura superficial del mar crean eventos más frecuentes.	Vientos fuertes, Inundaciones.  Extensión de la temporada e intensificación de  Ciclones.
<b>Variable global</b>	Elevación del nivel medio del mar	Aumento total de 18 cm (2030) -30 cm (2050); B1 de 1.8 mm  mínimo y 3.8 mm máximo, para AIF1 2.6 mm mínimo y 5.9 mm  máximo  0.5m, 1.0m y 1.5 m	Inundación costera.

Fuente: GeoAdaptive, 2015.

Existe la posibilidad de que varias amenazas ocurran simultáneamente; por ejemplo, las inundaciones podrían desencadenar deslizamientos en las pendientes pronunciadas. Con este escenario, se hace importante considerar los impactos que pueden tener múltiples amenazas sobre un lugar específico, en el mapa que se muestra, se han sobrepuesto las amenazas naturales que existen en La Paz: sequía, altas temperaturas, inundación, área, derrumbes, tsunami, erosión, pendientes pronunciadas, fallas, vientos y aumento en el nivel del mar.

**Figura 2. Mapa Multiamenazas para la ciudad de La Paz, B.C.S.**



Fuente: GeoAdaptive, 2015.

Como se observa, las áreas que más se enfrentan a múltiples amenazas se concentran en la zona norte y occidental de la ciudad (zonas 1, 2, 5, 6, 7) y constituyen



las zonas litorales o en proximidad a las planicies de inundación. Es también esta zona norte donde se concentra la población con mayor índice de marginación, asentamientos irregulares y carentes de servicios básicos como agua potable, drenaje y alumbrado público. Las áreas orientales de la ciudad son menos susceptibles a las amenazas, al no estar en contacto con el litoral o en las planicies de inundación. El centro de la ciudad (zona 10) también experimenta una baja amenaza al estar situado en una mayor elevación y fuera de las zonas de amenaza alta.

Entendiendo por exposición a la cantidad de infraestructura, población y activos ubicados geográficamente dentro de un área de amenaza (Westen, 2011), queda claro que el crecimiento urbano descontrolado de la ciudad en los últimos 15 años, utilizando más suelo, recursos y servicios municipales por habitante, ha aumentado su nivel de exposición.

La mayor parte de ese crecimiento está ocurriendo fuera de las áreas planificadas para el desarrollo. La *“gentrificación”* ha sido más evidente desde el año 2000 al 2010, con el establecimiento de “colonias dormitorio” en la periferia de la ciudad, las cuales no están sujetas a procesos de control por parte de la autoridad municipal, con un reglamento de construcción que no se cumple y un Plan de Desarrollo Urbano (PDU) desfasado. Estas condiciones de crecimiento hacen que la infraestructura para los servicios públicos sea insuficiente, principalmente en el tema de dotación de agua, energía, servicio de alumbrado y recolección de basura, los cuales se tornarán más costosos y menos efectivos (ICES, 2012).

Según los escenarios de huella urbana futura, si continúa con un patrón de crecimiento disperso, la ciudad doblará su huella urbana en los próximos 20 años, al pasar de 5.425 a 10.200 hectáreas para el 2030 (ICES, 2012). A medida que la ciudad continúe creciendo y desarrollando en zonas no planificadas y de amenaza alta, aumentará la exposición de la población y de la infraestructura urbana. La planificación urbana y el adecuado ordenamiento del territorio, pueden contribuir en gran medida a disminuir los

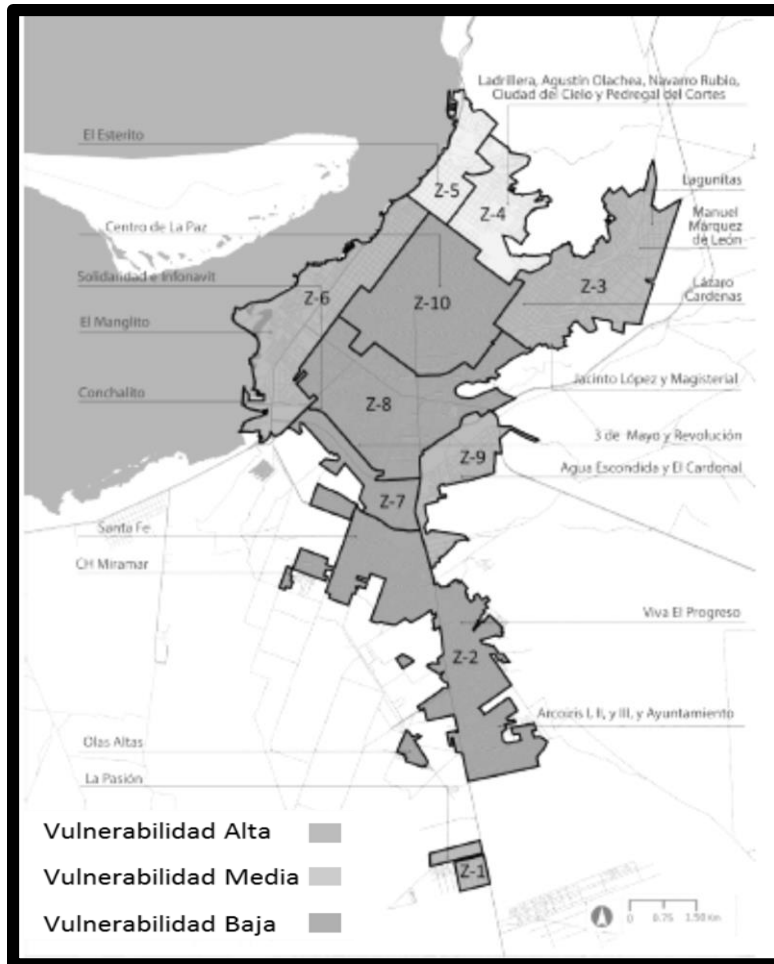
riesgos, la autoridad local debe hacer del cambio climático una política transversal en todos sus instrumentos y herramientas de planeación.

La vulnerabilidad refleja las características y las circunstancias que tiene la ciudad, las cuales la hacen susceptible a los efectos dañinos de las amenazas y a los efectos del cambio climático (PACCLAP, 2013). La vulnerabilidad de una ciudad depende de sus capacidades para lidiar con la ocurrencia de una amenaza, y considera las condiciones intrínsecas de sus diversos sistemas (servicios, recursos, infraestructura). Existen dos tipos de vulnerabilidad: **Vulnerabilidad Física** (activos, estructuras o infraestructura). Se mide al examinar las características estructurales de la construcción y las condiciones físicas de la infraestructura (materiales de construcción, edificación, localización, etc). **Vulnerabilidad Social** (personas o poblaciones). La vulnerabilidad social se mide considerando información demográfica, la densidad poblacional y los factores socioeconómicos, así como el nivel de marginación.

Tomando en cuenta las amenazas de huracán (inundaciones y viento) y temperaturas máximas extremas, las principales “*Vulnerabilidades urbanas*” según la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología del XIV Ayuntamiento de La Paz, son:

Las estructuras metálicas, como aquellas utilizadas en anuncios de publicidad exterior (espectaculares), el mobiliario urbano, la señalización vial y los semáforos resultan ser los más dañadas por el viento; y como consecuencia, su desplome puede darse en edificaciones, viviendas, vehículos y personas; el arboleado urbano se ve afectado por los fuertes vientos que pueden generar daños a infraestructura, viviendas y personas con su caída, así como interrumpir en las vías de comunicación y transporte y rutas de evacuación; el desarrollo urbano y la instalación de infraestructura y servicios básicos (agua potable, electricidad, etc.) en zonas que pueden inundarse causan problemas en la operación de la ciudad y generan daños económicos al ser impactados por amenazas naturales como la inundación.

**Figura 3. Mapa Vulnerabilidad Física de la ciudad de La Paz, B.C.S.**



Fuente: GeoAdaptive, 2015.

**Zonas con alta vulnerabilidad física.**

**Zona 1.** Caracterizada con viviendas construidas con materiales endebles (lámina, madera, residuos) y con métodos de construcción inadecuados sumado a las condiciones de inundación propias de la zona.

**Zona 3.** Alta proximidad a laderas y arroyos con viviendas construidas con materiales endebles y utilizando métodos de construcción inadecuados.

**Zona 6.** Infraestructura y construcciones resistentes. Hoteles construidos con marcos fijos y fachadas de panel. Parte baja de la ciudad frente a la bahía donde no existen obras de protección contra inundación.

**Zona 9.** Mayoría de viviendas y construcciones endebles en asentamientos irregulares, construidas con materiales endebles y métodos de construcción inadecuados.

### **Vulnerabilidad social.**

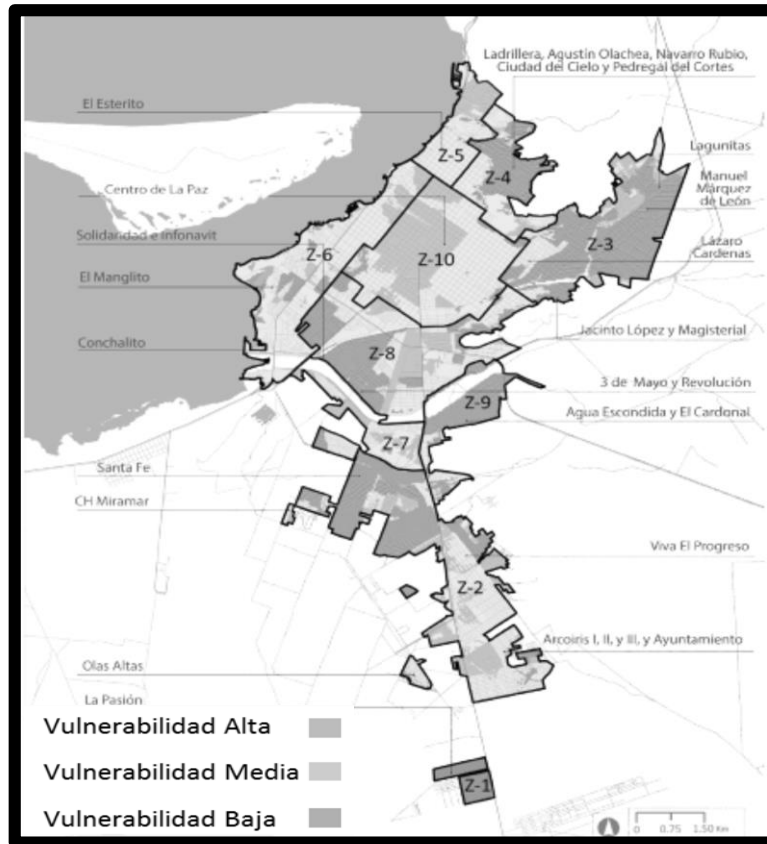
Se define como la incapacidad de las personas, organizaciones o sociedades de resistir los impactos adversos de diversos factores estresantes a los que están expuestos. Estos impactos se deben en parte a características inherentes de la interacción social, instituciones y factores culturales. Es una condición que antecede a eventos extremos, y afecta la capacidad de la sociedad para enfrentarlos, resistir y recuperarse (Barbier 1987, St. Bernard 2002). También se hace referencia a factores externos, particularmente el proceso de globalización y sus efectos sobre el empleo. En el municipio de La Paz, el 24,7% de la población está en niveles de pobreza, con el 22% en pobreza moderada, y el 2,8% en pobreza extrema (SEDESOL, 2010).

Las viviendas del 6,9% de la población se encuentran en mal estado y el 5,3% de las viviendas de la población no cuenta con servicios básicos disponibles (SEDESOL, 2010), los cuales se ubican principalmente en las zonas 1, 3, 4 y 9 en la figura 3, este muestra el análisis geoestadístico de vulnerabilidad social calculado por GeoAdaptive, con base en las siguientes variables: estado socioeconómico de la población con los índices de marginación de INEGI<sup>11</sup>, densidad de la población, mapa multi-amenaza (Atlas de Riesgos, ICES, Harvard), evaluación de accesibilidad a servicios de gestión de emergencia (albergues y hospitales).

---

<sup>11</sup> El INEGI considera que las colonias con alto nivel de marginación son de bajo nivel socioeconómico, lo que se traduce muchas veces en la utilización de materiales y técnicas de construcción endebles.

**Figura 4. Mapa Vulnerabilidad Social de la ciudad de La Paz**



Fuente: GeoAdaptive, 2015.

**Zona 1.** Tiene un alto nivel de marginación, con población de bajos recursos socioeconómicos. La población de esta colonia no cuenta con albergues asignados en el Programa Hidrometeorológico de la Unidad Estatal de Protección Civil, y la zona se sitúa lejos de hospitales.

**Zona 2.** La mitad de la zona tiene pocos recursos socioeconómicos. No existen suficientes albergues planeados para atender a la población. El acceso a servicios médicos y hospitales es difícil, la población requiere hacer viajes más largos para llegar a ellos.

**Zona 3.** La población de esta zona tiene muy bajos recursos socioeconómicos para enfrentar emergencias. Se encuentran en peligro constante al estar ubicada en pendientes pronunciadas, y de desprendimientos de tierra del cerro Loma Linda; y el cauce del arroyo El Triunfo puede intensificar los impactos de inundaciones. La zona se sitúa lejos de hospitales.

**Zona 4.** Los habitantes de la zona tienen muy pocos recursos socioeconómicos y se encuentran próximos al Cerro Loma Linda el cual puede tener desprendimientos de tierra.

**Zona 9.** La población de esta área de orígenes informales está clasificada con bajos recursos socioeconómicos y se encuentra al margen del Arroyo El Cajoncito, el cual puede inundarse y generar impactos negativos en la población.

El Atlas de Riesgos del municipio, menciona además otras condiciones específicas de vulnerabilidad social, ante amenazas de huracanes e inundaciones:

- La capacidad de los albergues y los servicios médicos en la ciudad no basta para las áreas más vulnerables. En específico, el área sur de la ciudad carece de servicios médicos necesarios y albergues suficientes. Cruzando “El bordo” de la colonia 8 de octubre viven 100 mil personas (PIMUS, 2014), en el 2014 fue inaugurada la primer unidad médica de la zona, dependiente de la secretaria de salud de gobierno del estado. No existe otro espacio para servicios de urgencias, en la zona sur de la ciudad.
- Los vientos fuertes afectan principalmente a las localidades asentadas en las zonas del litoral, las zonas rurales y a los asentamientos de construcciones precarias en la zona urbana.
- Los problemas de encharcamiento después de un evento de lluvia facilitan la propagación de enfermedades infecciosas transmitidas por mosquitos como el dengue y chikungunya.
- Las afectaciones que provoca el calor extremo en los habitantes son la deshidratación y el golpe de calor, así como la descomposición de alimentos e incendios forestales. El incremento de temperatura unido al de la humedad del ambiente, afecta principalmente a la población con viviendas de materiales deficientes y escasos servicios públicos, así como a los sectores de población

vulnerables (infantes, adultos mayores e indigentes), especialmente al norte y al sur de la ciudad.

**Así pues, conjugando la vulnerabilidad física y social, la ciudad de La Paz, cuenta con 5 zonas altamente vulnerables: Z1, Z3, Z4, Z6 y Z9**, integradas por las colonias: La Pasión, Lagunitas, Marqués de León, Lázaro Cárdenas, Jacinto López y Magisterial; Ladrillera, Agustín Olachea, Navarro Rubio, Ciudad del Cielo y Pedregal del Cortes; Conchalito y el Manglito; Agua Escondida y El Cardonal.

Los procesos de adaptación al cambio climático y generación de resiliencia, requieren una visión integral, aun cuando existan esfuerzos en los temas de ordenamiento territorial, protección al medio ambiente y gestión de riesgos, su efectividad depende de una coordinación entre ellos por parte de los actores, para que los mismos puedan ser aplicados de forma adecuada y eficiente, de ahí la importancia de determinar la integración intergubernamental, ejercicio que se realiza en el siguiente capítulo.

#### **2.4 La ciudad que los paceños quieren: Indicadores e Índices de percepción ciudadana.**

En una ciudad con las características socioeconómicas antes descritas, sus ciudadanos promedio están hoy en día más informados de sus derechos y de las obligaciones del gobierno municipal, lo que los hace más exigentes e interesados en la transparencia y rendición de cuentas de sus gobernantes. Medir la gestión gubernamental y la capacidad institucional se ha convertido en un tema de creciente interés. Las características propias de los servicios (intangibilidad, complejidad, simultaneidad, heterogeneidad, estacionalidad, inseparabilidad o caducidad), hacen que sea más complejo analizar las expectativas y las percepciones ciudadanas. (Hernández - Pérez, 2013).

La percepción sobre el funcionamiento de los servicios públicos está influida por la visión que los ciudadanos tienen de la administración pública en turno, el peso de la figura del gobernante decrece cuanto más concreto sea el servicio analizado. (Van de Walle, 2006). Sin embargo, la evaluación es una percepción ciudadana que se fundamenta en muchos otros criterios y que además, varía en función de la información a la que se está expuesto. (Cooper, 2008).

La percepción se ve afectada por cuestiones de pensamiento, emoción y conducta. Es a partir de sus experiencias, como el ciudadano construye una parte cognitiva que refiere al procesamiento de información; una parte emocional que refiere a las sensaciones de satisfacción y a otro tipo de sentimientos; y una parte que finalmente determina cómo se conduce el individuo. (Hernández - Pérez, 2013).

El cambio principal que afrontan los gobiernos locales modernos es ser generador de valor público en términos de desarrollo y bienestar social. En un entorno social, el individuo construye la evaluación del desempeño de su gobierno a partir de su percepción sobre la calidad y eficiencia de los servicios públicos recibidos. (Hernández - Pérez, 2013). A lo largo de este capítulo, se ha buscado describir la ciudad de La Paz desde distintos ángulos, en esta sección se analizan los resultados del “Estudio de Percepción Ciudadana Sobre Calidad de Vida en la Ciudad de La Paz, Baja California Sur, México.”, realizada en mayo de 2014. El cuestionario aplicado a través de la encuesta, consta de 55 preguntas, las cuales están divididas en 20 categorías, las cuales corresponde, casi en su totalidad, a la batería de indicadores de la ICES del BID, descritos en el apartado anterior, los resultados de esta encuesta permiten identificar los principales aspectos que caracterizan la percepción de la ciudadanía, así como la asociación de la misma por componente socioeconómico de acuerdo al Grado de Marginación Urbana (GMU).

Se decidió tomar el estudio en referencia, porque es uno de los pocos instrumentos de aplicación reciente en la ciudad, que permiten tener un termómetro de la opinión de la ciudadanía en temas relacionados con la sostenibilidad ambiental y el desempeño de



la autoridad local: Agua, saneamiento, residuos sólidos, energía, vulnerabilidad ante desastres naturales, uso de suelo, transporte, calidad de vida, seguridad ciudadana, gestión municipal y participación ciudadana. De acuerdo a la representatividad de la muestra aleatoria estratificada por ponderadores del grado de marginación urbana, es posible generalizar los resultados de percepción ciudadana por cada uno de los rubros considerados. Los resultados se han sistematizado bajo los siguientes atributos socioeconómicos:

**Figura No. 5 Atributos socioeconómicos**

<i>Edad</i>	<i>Genero</i>	<i>Grado de Marginación Urbana</i>	<i>Ámbito Espacial</i>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> De 18 a 24 años	<input type="checkbox"/> Hombre	<input type="checkbox"/> Muy Bajo	<input type="checkbox"/> Centro
<input type="checkbox"/> De 25 a 34 años	<input type="checkbox"/> Mujer	<input type="checkbox"/> Bajo	<input type="checkbox"/> Norte
<input type="checkbox"/> De 35 a 44 años		<input type="checkbox"/> Medio	<input type="checkbox"/> Sur
<input type="checkbox"/> De 45 a 54 años		<input type="checkbox"/> Alto	
<input type="checkbox"/> De 55 años o más		<input type="checkbox"/> Muy Alto	

Fuente: Estudio de Percepción Ciudadana Sobre Calidad de Vida en la Ciudad de La Paz, Baja California Sur, México.

Para la mayoría de los temas presentan los resultados por *Ámbito espacial*, donde el norte comprende de la calle 5 de mayo hacia adelante en dirección norte, el centro de la calle 5 de mayo hasta el Boulevard Colosio y finalmente la parte sur del Boulevard Colosio hasta el término de la mancha urbana hacia el sur.

Lo anterior, dado que lo largo de este capítulo, ha quedado claro la segmentación de la ciudad, con una clara concentración de marginación y asentamientos irregulares al norte de la ciudad, con un centro en proceso de gentrificación y un sur con una gran cantidad de desarrollos de vivienda de interés social.

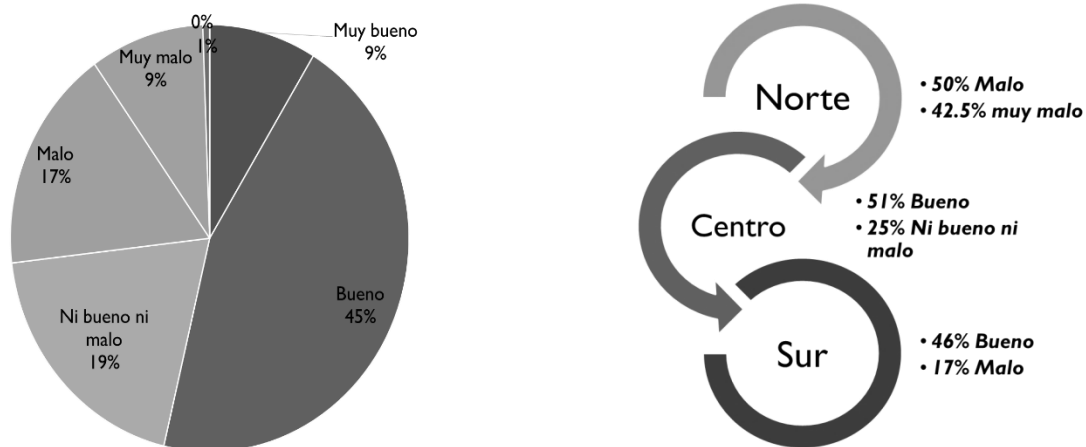
## Agua.

Sin duda uno de los más importantes para la población, debido a que la cantidad de esta y el tiempo de flujo determinan su calidad de vida. Considerando las características del agua en cuanto olor, color y sabor, la percepción en general de la población arriba del 40% consideran buenas estas características. En cuanto a la presión hasta un 45% lo considera muy bueno.

Al ver el resultado por ámbito espacial, las divergencias de la ciudad vuelven hacerse presentes, en el norte un 50% lo considera muy malo y un 42.5% lo califica como muy malo. La tendencia se invierte en el sur y centro de la ciudad, con una evaluación como bueno del 46% y 51% respectivamente.

En la continuidad de la prestación del servicio, las tres zonas lo califican como bueno, sin diferencias marcadas: Norte y sur con un 40% y el centro con un 49%. En cuanto a la percepción que la continuidad es mala, un 20% de la población del norte y el sur coinciden.

**Figura No. 6 Presión del agua**

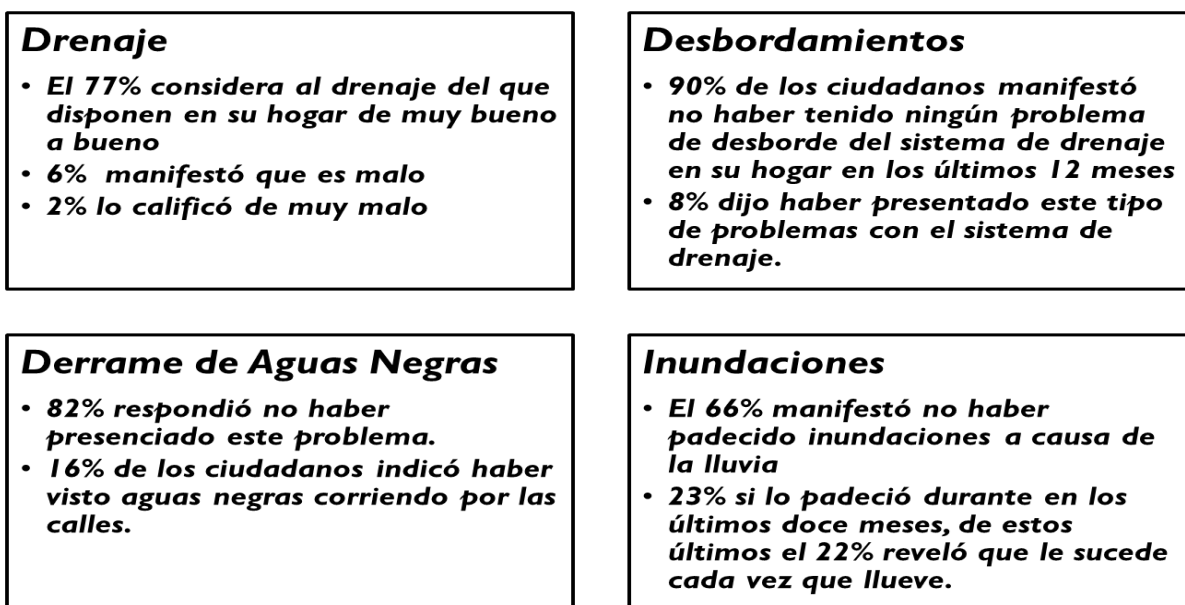


Fuente: Elaboración propia con base al Estudio de Percepción Ciudadana Sobre Calidad de Vida en la Ciudad de La Paz, Baja California Sur, México.

## **Saneamiento**

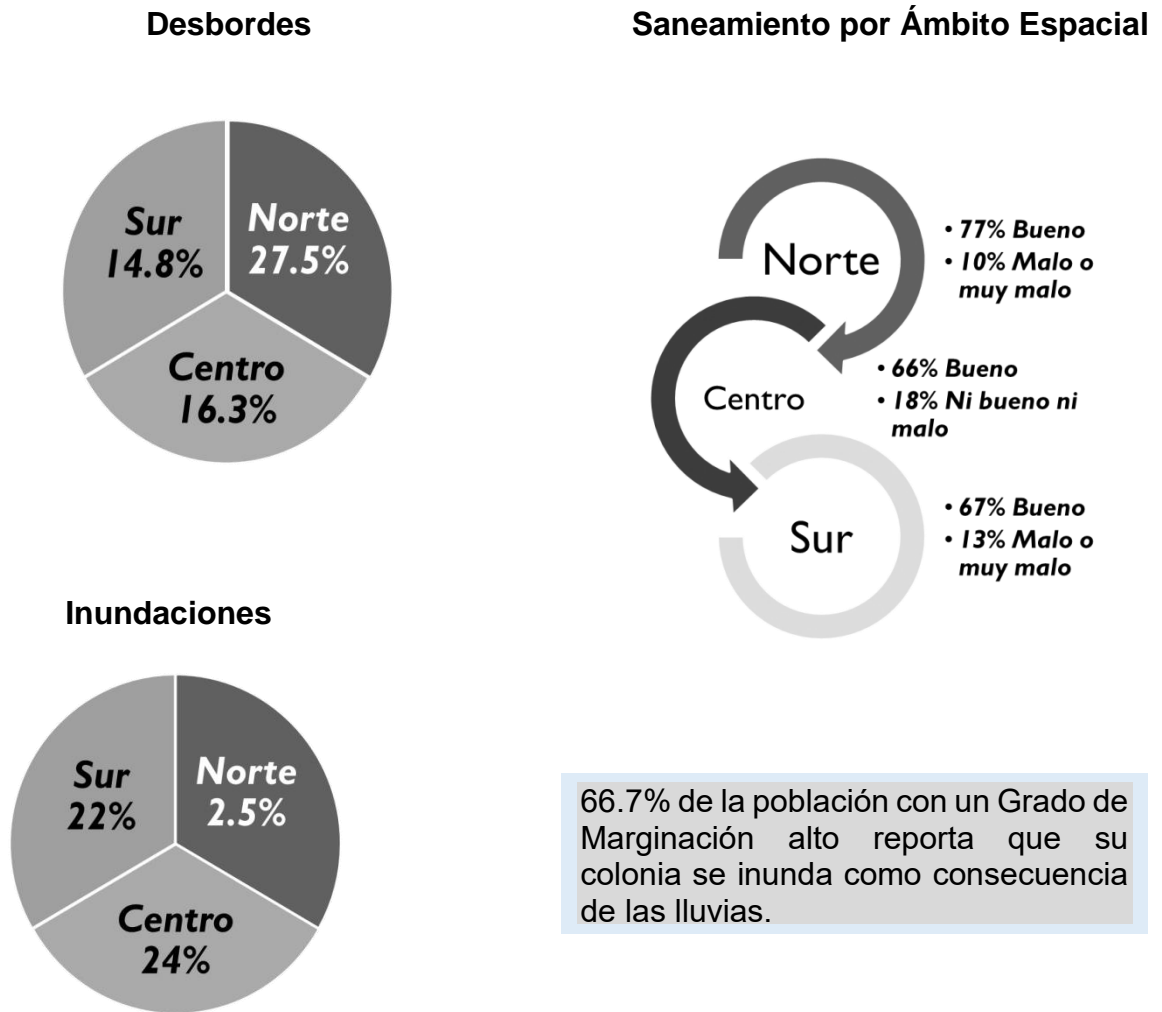
En términos de la percepción de los ciudadanos de La Paz, acerca del servicio de saneamiento de la Ciudad, el 77% considera al drenaje del que disponen en su hogar de muy bueno a bueno, 8% y 69% respectivamente, mientras que el 6% manifestó que es malo y el 2% lo calificó de muy malo. Al analizar el dato por ámbito espacial, nuevamente se presentan diferencias, en esta ocasión en la parte sur de la ciudad, que le da una evaluación solo de 67% como bueno y hasta un 13% como malo o muy malo. Como se vio en la sección 2 de este capítulo, es el área sur de la ciudad la que presenta mayores zonas de escurrimientos y cruces de arroyos, con una falta clara de infraestructura para su adecuado cauce. En cuanto el desborde de aguas negras, el 27.5% de la población de la zona norte, ha tenido desbordamientos en su calle, mientras la zona con mayor propensión a inundarse en la zona centro, por donde desbordan los arroyos al mar, principalmente por la calle 16 de septiembre.

**Figura No. 7 Saneamiento**



Fuente: Elaboración propia con base al Estudio de Percepción Ciudadana Sobre Calidad de Vida en la Ciudad de La Paz, Baja California Sur, México.

**Figura No. 8 Desborde de aguas negras, Saneamiento e inundaciones**



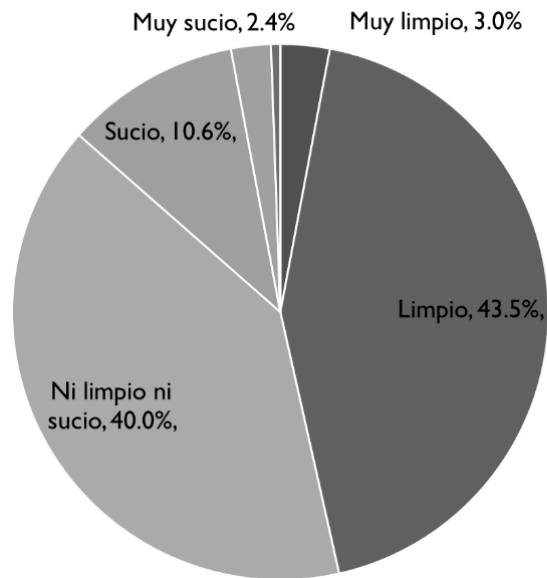
Fuente: Elaboración propia con base al Estudio de Percepción Ciudadana Sobre Calidad de Vida en la Ciudad de La Paz, Baja California Sur, México.

**Residuos Sólidos**

43.5% del total de encuestados cree que la colonia donde vive es un lugar limpio. Al ver los resultados por rango de edad, se observa que el 15.4% de los jóvenes de 18 a 24 años, creen que el lugar es muy sucio.

La satisfacción con la recolección de residuos alcanza su evaluación más alta en el sur de la ciudad con un 78% y el más bajo en la zona centro con un 62%.

**Grafico No. 6 Percepción de limpieza**

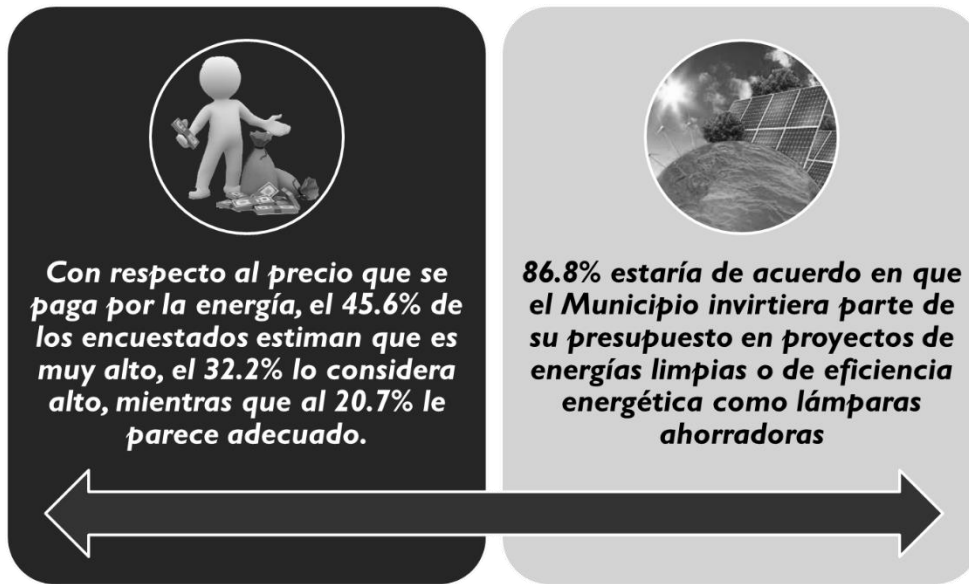


Fuente: Elaboración propia con base al Estudio de Percepción Ciudadana Sobre Calidad de Vida en la Ciudad de La Paz, Baja California Sur, México.

### ***Energía***

En la ciudad de La Paz, la energía eléctrica, es proporcionada por la Comisión Federal de Electricidad, principalmente a través de la quema de combustibles fósiles, los cuales contribuyen en gran medida a la generación de gases de tipo invernadero. El 86.8% de la población coincide en que el gobierno local invierta en energías limpias o acciones de eficiencia energética.

**Figura No. 9 Percepción del Servicio de Energía**



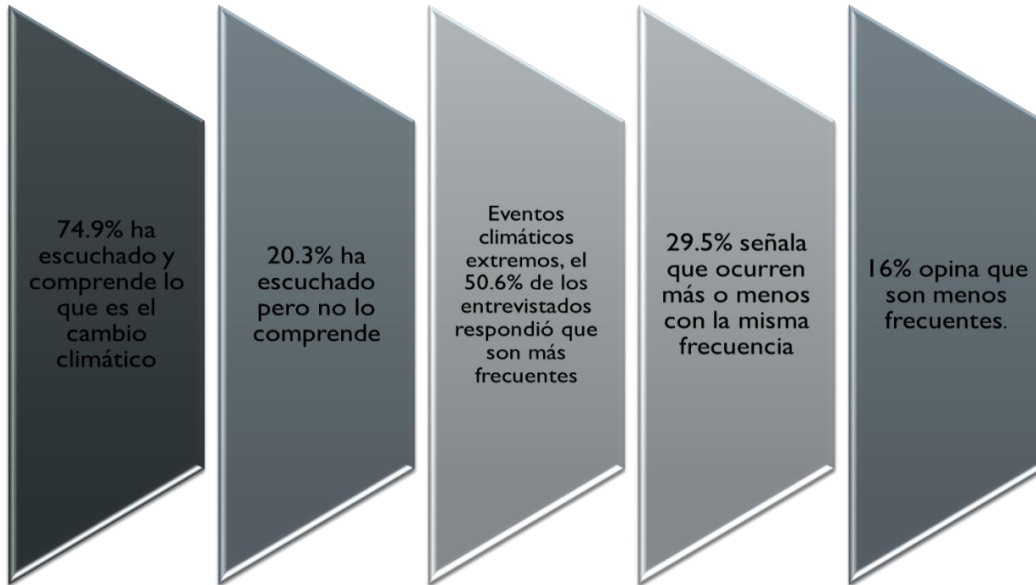
Fuente: Elaboración propia con base al Estudio de Percepción Ciudadana Sobre Calidad de Vida en la Ciudad de La Paz, Baja California Sur, México.

### ***Vulnerabilidad ante los Desastres Naturales***

Resulta interesante observar los resultados de la percepción ciudadana en relación a la vulnerabilidad ante los desastres naturales, el número de habitantes que dice haber escuchado, pero no comprende el fenómeno del cambio climático es muy alto, casi un 75%, sin embargo el 50.6% tiene la percepción que los fenómenos meteorológicos extremos son cada vez más frecuentes.

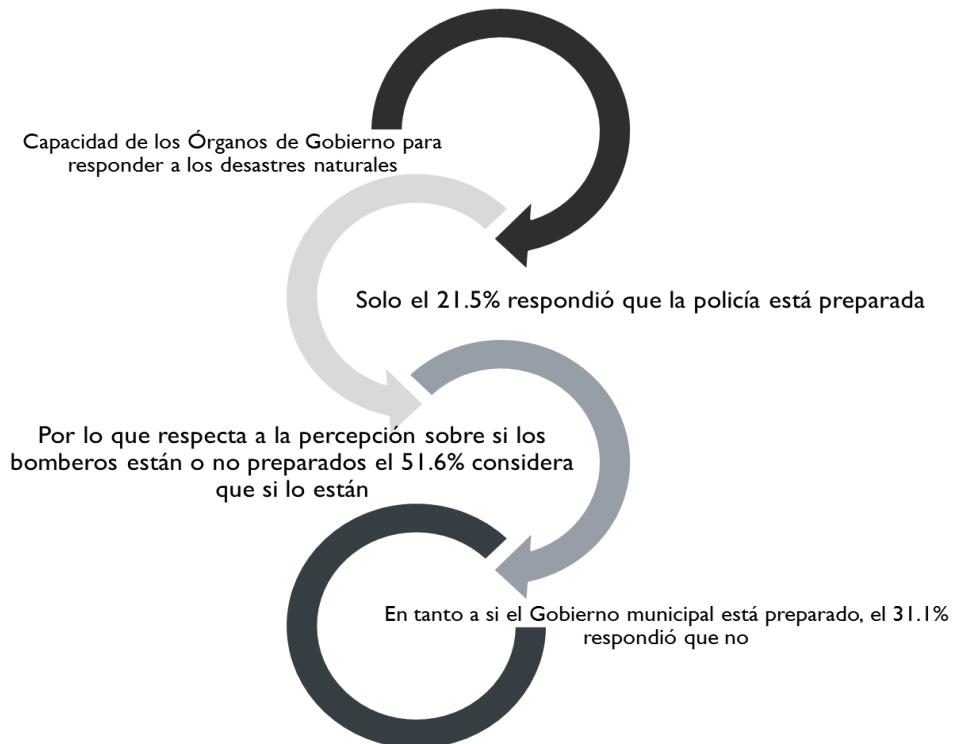
La confianza en el papel de la autoridad para hacer frente a estos fenómenos es muy baja, lo que deja claro el vacío de resiliencia de la ciudad.

**Figura No. 10 Cambio Climático y desastres naturales**



Fuente: Elaboración propia con base al Estudio de Percepción Ciudadana Sobre Calidad de Vida en la Ciudad de La Paz, Baja California Sur, México.

**Figura No. 11 Respuesta ante desastres naturales**

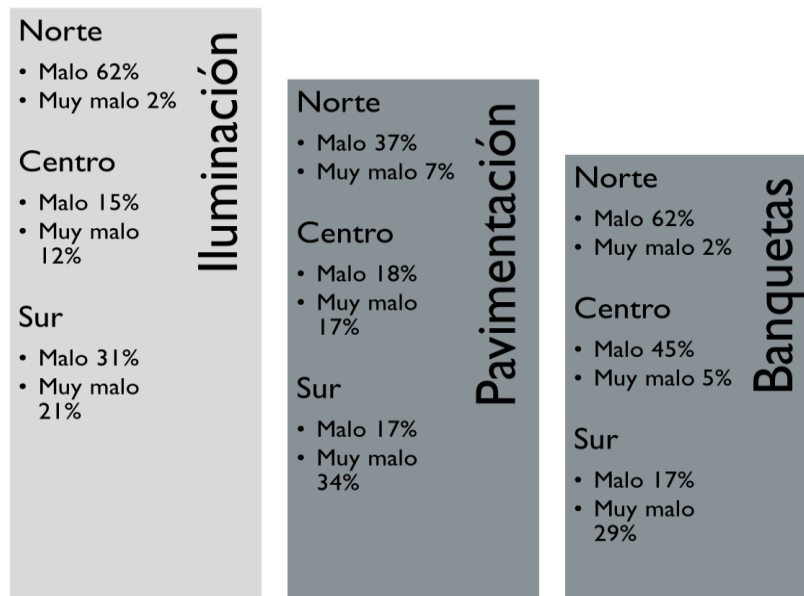


Fuente: Elaboración propia con base al Estudio de Percepción Ciudadana Sobre Calidad de Vida en la Ciudad de La Paz, Baja California Sur, México.

## ***El espacio público***

Los siguientes gráficos, dan cuenta de la evaluación de servicios públicos, conferidos exclusivamente al gobierno municipal, en el artículo 115 constitucional, en su mayoría relacionados con el espacio público. Nuevamente queda manifestada la desigualdad en la zona norte, con una percepción negativa y una necesidad manifiesta de iluminación y mejores calles y banquetas.

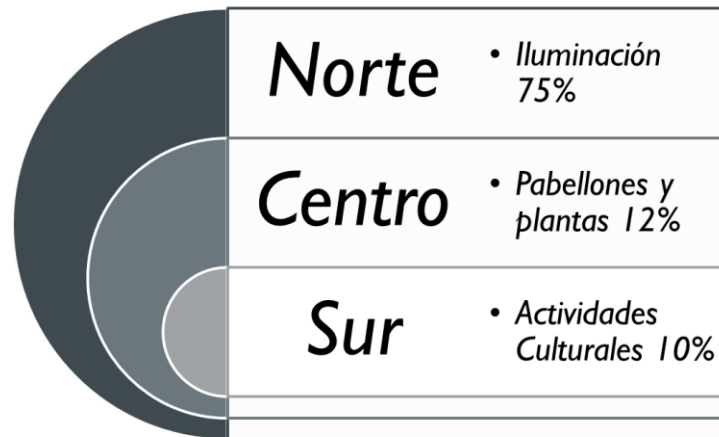
**Figura No. 12 Percepción de los principales servicios públicos por ámbito espacial**



Fuente: Elaboración propia con base al Estudio de Percepción Ciudadana Sobre Calidad de Vida en la Ciudad de La Paz, Baja California Sur, México.



**Figura No.13 Percepción de necesidades de infraestructura urbana por ámbito espacial**

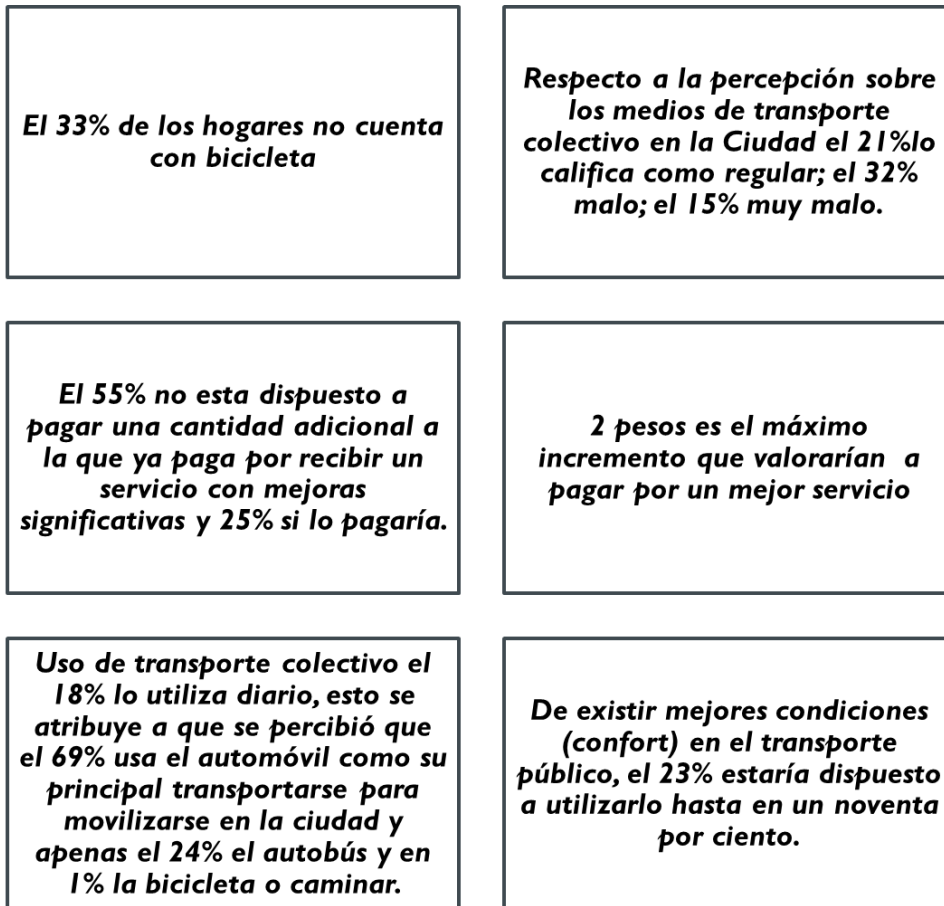


Fuente: Elaboración propia con base al Estudio de Percepción Ciudadana Sobre Calidad de Vida en la Ciudad de La Paz, Baja California Sur, México.

### ***Transporte***

Como se vio en la sección de indicadores duros, el transporte es un problema fuerte en materia de sostenibilidad, para la ciudad. Con la mayor tasa de motorización del país, con un costo por viaje de \$10 pesos, donde el 40% de los usuarios deben transbordar y pagar de nuevo el mismo importe, donde los tiempos de espera pueden ser de hasta 27 minutos y viajes con una duración entre 40 y 50 minutos. (PIMUS, 2014).

**Figura No. 14 Movilidad urbana**



Fuente: Elaboración propia con base al Estudio de Percepción Ciudadana Sobre Calidad de Vida en la Ciudad de La Paz, Baja California Sur, México.

### ***Calidad de vida***

En un documento de trabajo, presentado por la Comisión sobre la Medición del Desempeño Económico y el Progreso en 2009, Joseph Stiglitz Amartya Sen y Jean Paul Fitoussi presentaron al presidente de Francia y la comunidad, la importancia de identificar los límites del Producto Interno Bruto (PIB) y proponer indicadores alternativos la medición del bienestar social y calidad de vida, así como el carácter duradero del desarrollo. El reporte de la Comisión menciona que el bienestar es multidimensional y hacen mención de dimensiones claves que se deberían tomar en cuenta en la medición: Materiales relacionados con estándares de vida,

ingreso/consumo/ riqueza, salud, educación; actividades personales incluyendo trabajo, voz política y gobernabilidad; conexiones sociales y relaciones; medioambiente (actual y a futuro); inseguridad: económica y física (Ángeles, 2013).

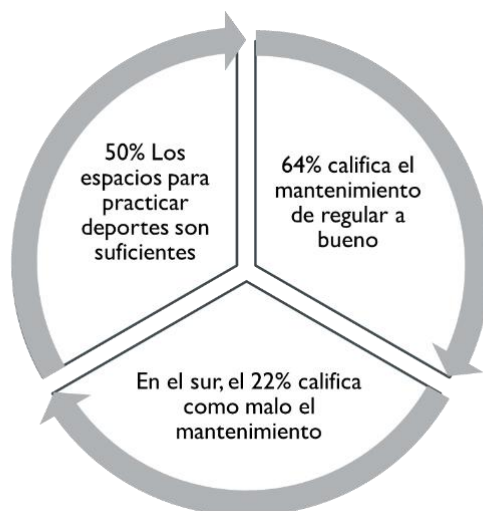
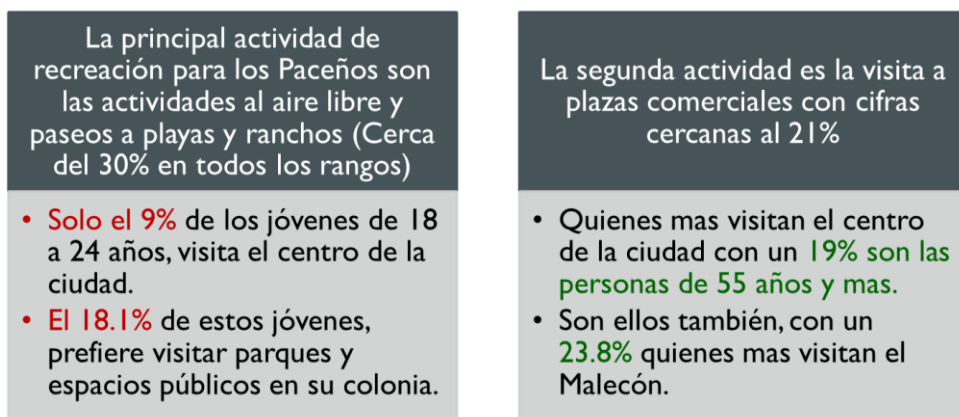
Dentro de sus recomendaciones, mencionan que la calidad de vida depende de las condiciones objetivas y capacidades, por lo que el paso a seguir por debería ser el proveer sobre medidas de salud de la población, educación, actividades personales y condiciones ambientales; por lo que los esfuerzos sustanciales deberían ser dedicados a desarrollar y en robustecer, medidas seguras de conexiones sociales, voz política e inseguridad que pueden ser demostradas para predecir una satisfacción de vida. Las medidas objetivas y subjetivas son información clave acerca de la calidad de vida de las personas. Las estadísticas oficiales deberían incorporar cuestiones de captura sobre la evaluación de la vida de la gente, experiencias satisfactorias y prioridades en su propio estudio (Ángeles, 2013).

Como respuesta a la pregunta concreta: ¿De los problemas anteriores cuál diría que es el que más afecta su calidad de vida actualmente?, señalan en primer lugar: Ingresos insuficientes para cubrir gastos de alimentos, vivienda y transporte, seguidos por saneamiento, calidad del aire, recolección de residuos sólidos y empleo.

En cuanto al uso de los espacios públicos, en general manifiestan una mayor necesidad de espacios, mantenimiento a los ya existentes y un mayor número de actividades culturales, principalmente en la zona sur de la ciudad.

El malecón costero, sigue siendo, por mucho el principal espacio público de la ciudad funciona como punto de encuentro, recreación y deporte, desafortunadamente no todos los habitantes de la ciudad tienen fácil acceso, ya que las rutas de transporte público no llegan directamente a él y un traslado en auto particular desde la zona norte puede llevar más de 45 minutos. (PIMUS, 2014).

**Figura No. 15 Uso y condiciones físicas del espacio público**



Fuente: Elaboración propia con base al Estudio de Percepción Ciudadana Sobre Calidad de Vida en la Ciudad de La Paz, Baja California Sur, México.

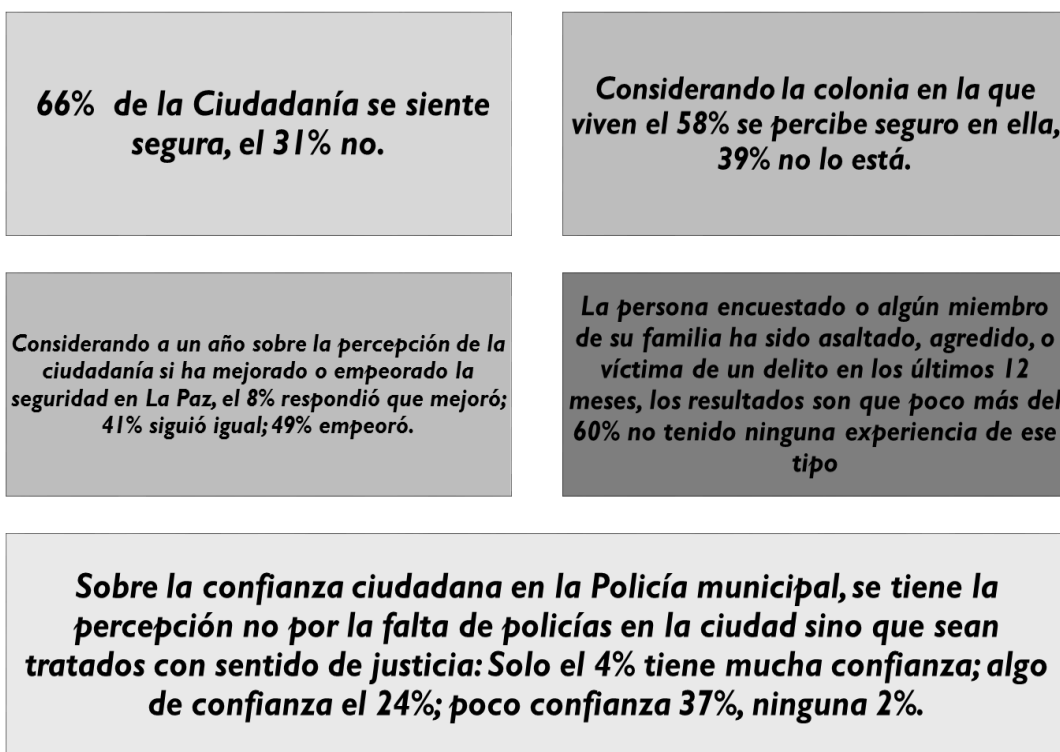
## **Seguridad**

La seguridad ciudadana ha pasado a ser un elemento clave en la percepción de la calidad de vida de los habitantes de grandes áreas urbanas en países del primer al tercer mundo, y las encuestas la colocan continuamente como uno de los temas álgidos en la agenda de gobiernos locales y nacionales.

En el ámbito de las políticas públicas de reducción de la delincuencia, la seguridad se acota a la ausencia de delincuencia y temor a ella; es decir, la inseguridad ciudadana se restringe a las amenazas a las personas y sus bienes derivadas de la actividad

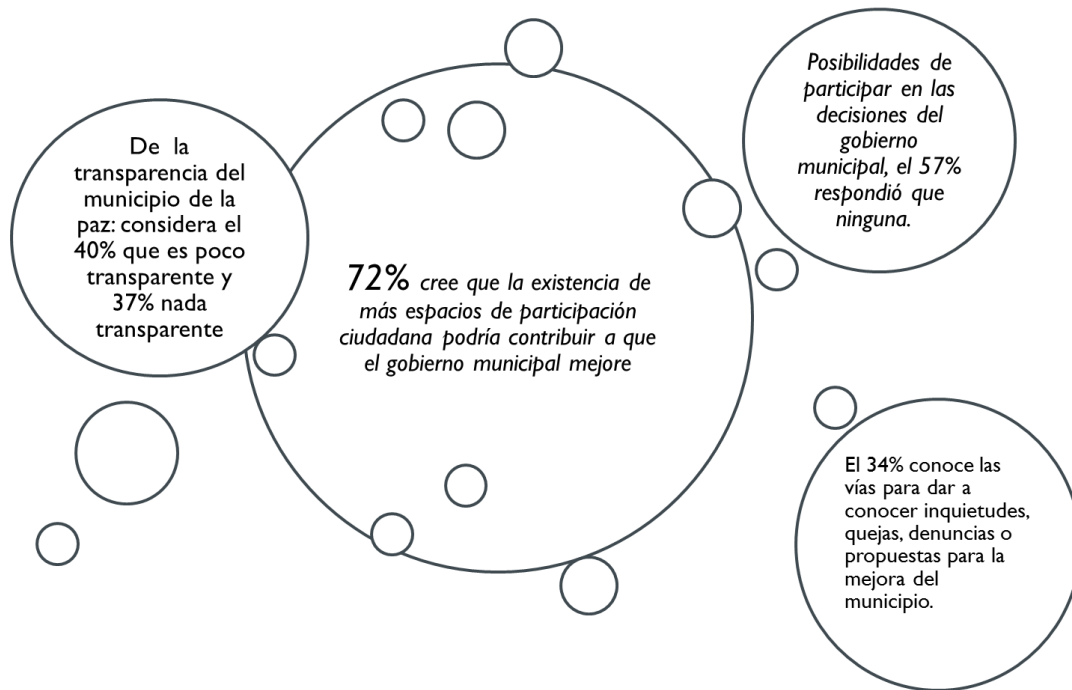
delictiva (MINVU, 2003). Así, se postula que la sensación de inseguridad es tan o más dañina para la calidad de vida de los habitantes que el crimen mismo, ya que es mucha más la gente con temor, y que por ello cambia sus hábitos de vida, que la que ha sido objeto de una acción criminal (Dammert-Oviedo, 2004).

**Figura No. 16 Percepción de la seguridad**



Fuente: Elaboración propia con base al Estudio de Percepción Ciudadana Sobre Calidad de Vida en la Ciudad de La Paz, Baja California Sur, México.

**Figura No. 17 Gestión municipal y participación ciudadana**



Fuente: Elaboración propia con base al Estudio de Percepción Ciudadana Sobre Calidad de Vida en la Ciudad de La Paz, Baja California Sur, México.

La transparencia es el primer paso de la participación ciudadana, la participación ciudadana es indispensable para la generación de gobernanza en un territorio. La población de la ciudad muestra una clara disposición a la participación, aun cuando los niveles de transparencia y rendición de cuentas de la autoridad son muy bajos.

Los indicadores presentados durante este capítulo, nos confirman la imperante necesidad de tomar acción para una justa movilización del entorno urbano de La Paz; éstos tanto cuantitativos y cualitativos, nos reflejan la insostenibilidad en la que habitamos, producto de una gobernanza disfrazada, la cual trabaja a través de la administración pública para responder al capital corporativo, lejos de la voluntad y la dignidad de los pobladores.

## **CAPÍTULO 3. ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: LA EXPERIENCIA DEL MUNICIPIO DE LA PAZ.**

El objetivo de este capítulo es analizar las estrategias para el desarrollo sostenibles implementadas en La Paz Baja California Sur, a fin de conocer desde la experiencia local los esquemas de participación ciudadana que proponen y los resultados alcanzados en los años recientes.

### **3.1 La Agenda Desde Lo Local, hoy Agenda de Desarrollo Municipal.**

En México, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal retoma la Agenda 21 de la Organización de las Naciones Unidas para elaborar el programa “Agenda desde lo Local”, que consiste en una metodología para certificar la calidad del desempeño de las administraciones municipales mediante la medición del cumplimiento de sus funciones y responsabilidades en torno a cuatro cuadrantes: desarrollo institucional, desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo ambiental.

Como característica primordial, la Agenda fomenta el ejercicio de la planeación estratégica en los municipios. Contribuye a identificar áreas de oportunidad y a generar acciones para lograr las condiciones mínimas que todo municipio debe alcanzar en materia de desarrollo institucional; desarrollo económico sostenible; desarrollo social incluyente y desarrollo ambiental sustentable. Su estrategia operativa pretende privilegiar la cooperación y la corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno para mejorar la calidad de las condiciones de vida de la población local<sup>12</sup>.

Según la definición del INAFED, el programa Agenda Desde lo Local busca promover el desarrollo integral de los municipios; fortalecer sus capacidades de gestión; fomentar el ejercicio de la planeación estratégica en los gobiernos locales y contribuir

---

<sup>12</sup> En el caso de estudio que nos ocupa, se ha podido observar una escasa cooperación entre los 3 órdenes de gobierno. La participación estatal, no va más allá del acuerdo de fechas y un limitado flujo de información. La participación de la federación, se limita a la capacitación en temas de la agenda y a la expedición de certificados por el propio INAFED.

a la identificación de áreas de oportunidad para generar acciones que les permitan alcanzar condiciones mínimas de desarrollo.

La participación de los municipios en la Agenda es un acto voluntario que se expresa a través de un acuerdo adoptado por el ayuntamiento y registrado en el acta de la sesión de cabildo correspondiente<sup>13</sup>. En la implementación de la Agenda participan los tres órdenes de gobiernos, así como las instituciones de educación superior que verifican los resultados obtenidos por los municipios. En el ámbito federal la Secretaría de Gobernación, a través del INAFED, se encarga de coordinar la implementación nacional del programa y convocar a las instancias federales para apoyar la atención de las áreas de mejora identificadas como resultado de la aplicación de la Agenda.

Por su parte, los gobiernos estatales coordinan la implementación de la Agenda Desde lo Local en sus municipios, a través del organismo estatal de desarrollo municipal o de la instancia encargada de esta responsabilidad. En el caso del estado de Baja California Sur, la instancia responsable es la Secretaria General de Gobierno. La participación de las autoridades municipales es la más importante, es quien implementa la Agenda, en todas sus etapas. A su vez, las instituciones de educación superior que participan en la Agenda verifican los resultados del autodiagnóstico municipal. Finalmente el Consejo Nacional Desde lo Local (CNDLL) es el órgano colegiado que toma las decisiones estratégicas de la Agenda. Está integrado por los representantes de las entidades federativas que implementan el programa, las instituciones de educación superior que representan a las instancias verificadoras y la Secretaría de Gobernación, a través del INAFED.

La Agenda busca incentivar la participación de diversos actores en las tareas del gobierno municipal y facilitar la rendición de cuentas al dar a conocer las áreas en las

---

<sup>13</sup> En el caso de estudio, no se encontraron evidencias de la aprobación de Cabildo para la implementación de la Agenda. En el municipio de La Paz, es la segunda vez que se implementa, la primera vez fue en la administración municipal de 2008-2011 (Administración perredista) y la segunda en la actual administración municipal 2011-2015 (Administración priista).



que el gobierno municipal está trabajando. Al aplicar la Agenda, los municipios cuentan con una herramienta que les permite:

- Conocer el estado que guarda su administración;
- Programar acciones específicas para la atención de áreas de oportunidad (indicadores y parámetros detectados en “rojo” y/o “amarillo);
- Priorizar la aplicación de sus recursos de acuerdo a las necesidades detectadas;
- Documentar y sistematizar las acciones de gobierno;
- Generar espacios para la participación de diversos actores sociales;
- Alentar la coordinación de acciones con otros municipios, con el gobierno estatal, instituciones de educación superior y la sociedad en general;
- Medir el desempeño de sus directivos y personal de la administración pública y Certificar sus prácticas aceptables “verdes”.

La “Rendición de cuentas” es cuestionable, ya que la mayoría de los municipios mexicanos realizan este proceso a puertas cerradas, dando a conocer a la ciudadanía únicamente los resultados, cuando estos son aceptables o representan algún logro político.

Se constituye en una agenda porque presenta una lista de rubros en materia de políticas y servicios públicos, cuya atención será resuelta de acuerdo con las prioridades definidas por las propias autoridades municipales. La Agenda se estructura en cuatro ejes que incluyen las áreas básicas para el desarrollo local. Se les denomina cuadrantes, de los cuales se desprenden 38 Indicadores y 298 Parámetros.

**Figura No.18 Estructura de la Agenda Desde Lo Local**



Fuente: Elaboración propia, basado en el Programa Agenda Desde Lo Local, INAFED.

En cada cuadrante se encuentran a su vez distintos indicadores de desempeño con parámetros que especifican el tipo de evidencia que se debe recabar. El espíritu de la Agenda desde lo Local es que los municipios identifiquen las áreas de oportunidad para mejorar su gestión. Esta metodología no evalúa ni califica; lo que pretende es certificar aquellos municipios que están cumpliendo con un estándar mínimo de buenas prácticas institucionales.

La implementación del programa consta de cuatro etapas:

*Primera Etapa.* Inicia con un cuestionario que se hacen los gobiernos municipales llamado Autodiagnóstico, que en la versión 2012 constaba de 270 preguntas (parámetros) sobre 39 temas (indicadores). Las respuestas se basan en un sistema de semáforo, que asigna el color verde a las prácticas mínimamente aceptables, amarillo a las prácticas por debajo de lo aceptable y rojo a las prácticas municipales inaceptables.

*Segunda Etapa.* La Verificación consiste en constatar que el autodiagnóstico elaborado por el municipio corresponde con las evidencias documentales que presenta. Según las entrevistas realizadas, es muy común que en la etapa de autodiagnóstico se presenten más “Indicadores Verdes” que en la etapa de verificación, cual debe retroalimentar el plan de acción para la atención de las áreas de oportunidad, buscando llevar a “verde” el cien por ciento de los indicadores. Esta etapa define la “calificación” o “certificación” de la administración municipal, convirtiéndola en la etapa de mayor importancia y movilización de recursos (humanos y materiales) por parte del municipio.

A nivel estatal se definen las instituciones que participaran como instancias verificadoras, las cuales deben ser reconocidas por su prestigio y cubrir con el perfil académico para llevar a cabo la verificación del Programa Agenda Desde lo Local. No existe ningún documento que defina estos criterios de selección y en la revisión realizada a las instituciones verificadoras, se pudo observar que es suficiente con tener en su oferta académica la carrera de ciencias políticas y administración pública, o alguna carrera afín al quehacer público<sup>14</sup>.

*Tercera Etapa.* De los resultados de la *Verificación* se conoce cuántos indicadores verdes obtuvo el municipio.

*Cuarta Etapa.* Los *Resultados* de las verificaciones son expuestos en la Red SIGLO (Sistema de Información de los Gobiernos Locales), al cual accede el Consejo Nacional desde lo local y otorga a los municipios participantes un Certificado por cada indicador verde alcanzado.

A los municipios que logran obtener los 39 indicadores en verde se les otorga, además, el “Premio Nacional al Desarrollo Municipal”. Con este programa se espera que no sólo

---

<sup>14</sup> En el caso del Municipio de La Paz, para su ejercicio 2013, se trabajó con 2 instancias verificadoras: La Universidad Autónoma de Baja California Sur y el Tecnológico de Estudios Superiores de Los Cabos; verificando 2 cuadrantes cada instancia.

aquellos municipios que obtengan el Premio Nacional evolucionen, sino todos los que participan en la Agenda desde lo Local.

La implementación de la Agenda Desde Lo Local en el Municipio de La Paz, inicia en el 2008, el Plan Municipal de Desarrollo para la administración 2008-2011 la incorpora de lleno, tomando su metodología como base para la elaboración del Plan. Para el 2010 el Municipio logra certificar los 39 indicadores en verde y con ello el premio nacional de calidad otorgado por el INAFED.

Para el 2011 el cambio de partido en la Administración Municipal (de PRD a PRI) detiene los trabajos de la Agenda, sin embargo para el 2012 son retomados y en el 2013 el Municipio logra certificar 36 de los 39 indicadores.

Estas dos Administraciones Municipales han sido cuestionadas por el manejo de las finanzas públicas, con déficit financieros y endeudamientos por más del 200%, de igual manera su compromiso con el ordenamiento territorial y el cuidado del medio ambiente, un ejemplo claro ha sido el Programa de Ordenamiento Ecológico Local que sigue en etapa de “elaboración” desde el 2009.

Al observar los indicadores de sostenibilidad en el capítulo 2, queda claro que la estrategia no ha sido muy efectiva en sus resultados. Estos resultados no son exclusivos del Municipio de La Paz, en general en los Gobiernos Locales en México, el principio de desarrollo sostenible no está actuando como verdadero eje rector.

Es claro que en las últimas décadas las atribuciones y fuentes de financiamiento de los municipios se han ampliado, sin embargo, los cambios al marco legal y la mayor disponibilidad de recursos no han sido suficientes para lograr gobiernos municipales eficaces, con capacidad para satisfacer las necesidades de la población.

El panorama actual muestra un importante número de municipios con limitantes administrativas, que se reflejan en estructuras organizacionales de mayor tamaño al

pertinente y con mayor número de personal al necesario; una dispersión de actividades, que ha derivado en que no se le conceda prioridad a sus funciones constitucionales y en haciendas debilitadas, caracterizadas por una escasa recaudación de ingresos propios y un crecimiento de la deuda pública.

Como parte de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, consistente en promover el desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones municipales efectivas, el INAFED rediseñó 2014 el INAFED lanza una nueva agenda con el nombre de Agenda para el Desarrollo Municipal y la presenta como una herramienta de apoyo a los municipios para que éstos centren sus esfuerzos en mejorar sus capacidades de gestión y en elevar los resultados de gobierno en aquellas tareas que les encomienda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La nueva Agenda tiene la finalidad de incentivar a los gobiernos municipales para que las funciones y servicios que les atribuye la Constitución sean temas prioritarios en sus programas de gobierno, esta nueva agenda contempla una Agenda Básica (sección A) de aplicación general para todos los inscritos, con los rubros que resultan de primordial atención para las administraciones municipales.

**Figura No.19**

**SECCIÓN A**

<b>A.1. Planeación del Territorio</b>	<b>A.2. Servicios Públicos</b>	<b>A.3. Seguridad Pública</b>	<b>A.4. Desarrollo Institucional</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>A.1.1 Planeación urbana y ordenamiento ecológico</li> <li>A.1.2 Gestión integral de riesgos (prevención y protección civil)</li> <li>A.1.3 Reservas territoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A.2.1 Construcción de calles</li> <li>A.2.2 Mantenimiento de calles</li> <li>A.2.3 Agua potable</li> <li>A.2.4 Drenaje y alcantarillado</li> <li>A.2.5 Aguas residuales</li> <li>A.2.6 Limpia</li> <li>A.2.7 Residuos sólidos (recolección, traslado, tratamiento y disposición final)</li> <li>A.2.8 Parques y jardines</li> <li>A.2.9 Alumbrado público</li> <li>A.2.10 Mercados y centrales de abasto</li> <li>A.2.11 Panteones</li> <li>A.2.12 Rastros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A.3.1 Seguridad pública</li> <li>A.3.2 Policía preventiva municipal</li> <li>A.3.3 Tránsito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A.4.1 Transparencia y acceso a la información pública</li> <li>A.4.2 Ingresos propios</li> <li>A.4.3 Participaciones y aportaciones federales</li> <li>A.4.4 Egresos</li> <li>A.4.5 Deuda</li> <li>A.4.6 Organización</li> <li>A.4.7 Planeación</li> <li>A.4.8 Capacitación</li> <li>A.4.9 Tecnologías de la información</li> </ul>

Fuente: Agenda para el Desarrollo Municipal, INAFED.

Adicionalmente, la ADM considera una Agenda Ampliada o Sección B, con temas que, sin ser competencia directa de los municipios, son incorporados por algunos de ellos en sus programas gubernamentales, contribuyendo así con la Federación y los estados en su atención.

**Figura No.20**



Fuente: Agenda para el Desarrollo Municipal, INAFED.

El enfoque de la nueva Agenda es la eficiencia del Gobierno Municipal como ente administrativo, plantea objetivos como el redimensionamiento de la estructura administrativa y el número de personal, control de deuda, de salarios y la disminución del gasto corriente, así como el incremento de los ingresos propios, principalmente mediante el cobro efectivo del predial y los derechos de agua potable, focalizando el gasto en la prestación eficaz de los servicios públicos, la principal función que la Constitución le otorga a los municipios.

La participación ciudadana en esta nueva agenda se limita a una encuesta de percepción de la calidad de los servicios públicos. El Municipio de La Paz participó en el 2014, cumpliendo satisfactoriamente con la sección A de la Agenda.

En contraparte, existen a nivel mundial, especialmente en Europa y América Latina, otras metodologías basadas en la Agenda 21 con resultados exitosos. Como lo señalan Pérez-Arenas (2012), los resultados de la aplicación del programa dependen parcialmente de la estructura organizativa del Ayuntamiento y sus características políticas. Elementos como la comunicación con la comunidad, la promoción de la participación ciudadana y la estabilidad política inciden sobre los resultados de las acciones que emprenden los gobiernos locales (Prado y García 2009).

La implementación de la Agenda 21 en Chile se da bajo el nombre de “Programa Eco-Región Agenda 21”. A diferencia de México, esa iniciativa surge en el 2002 desde la sociedad civil como respuesta al desafío que plantea el Desarrollo Sostenible, haciendo significativo el papel de la participación ciudadana para implementación y obtención de resultados favorables en materia de Desarrollo Sostenible.

En ese sentido la Agenda Desde Lo Local, ahora Agenda para el Desarrollo Municipal, se queda corta en el involucramiento de otros actores: organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa privada y sobre todo la academia, para poder consolidar un desarrollo sustentable en el territorio municipal.

### **3.2 Iniciativa de Ciudades Emergentes Sostenibles**

Bajo la premisa de que en la actualidad, América Latina y el Caribe son la segunda región más urbanizada del planeta: al pasar de una tasa de urbanización del 41% en 1950 a una del 79% en 2010<sup>15</sup>, con esta tendencia en 20 años poco menos de la totalidad de la población latinoamericana vivirá en ciudades (90%); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el año 2010, presenta la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), una propuesta institucional que tiene el objetivo de contribuir a la sostenibilidad ambiental, urbana, fiscal y de gobernabilidad, a las ciudades emergentes de América Latina y el Caribe, desde la particular visión del BID.

---

15 Naciones Unidas (2012), World Urbanization Prospects, the 2011 Revisión. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: [http://esa.un.org/unup/Analytical-Figures/Fig\\_1.htm](http://esa.un.org/unup/Analytical-Figures/Fig_1.htm).

Para el BID las Ciudades Emergentes son *“aquellas áreas urbanas que se clasifican como intermedias, de acuerdo con la población total de cada país, y que además muestran un crecimiento poblacional y económico sostenido, en un ambiente de estabilidad social y gobernabilidad”*. La conceptualización de una *Ciudad Sostenible* en el marco de esta iniciativa es *“aquella que ofrece una buena calidad de vida a sus ciudadanos, minimiza sus impactos al medio natural, preserva sus activos ambientales y físicos para generaciones futuras, y a través de ello promueve su competitividad. De la misma manera, cuenta con un gobierno local con capacidad fiscal y administrativa para llevar a cabo sus funciones urbanas con la participación activa de la ciudadanía”*.

Entre 2010 y 2011 la ICES desarrolló, con el apoyo de la firma consultora McKinsey, *“una metodología de rápida aplicación y diagnóstico, que facilita a las ciudades la formulación de planes de acción mediante la identificación de intervenciones estratégicas que contribuyan al logro de sus metas de sostenibilidad en el corto, mediano y largo plazo”*, (ICES). La iniciativa se apoya en tres pilares, un pilar ambiental y de cambio climático, otro urbano y uno de gestión fiscal.

**Tabla No.11 Dimensiones de la ICES**

Tres Dimensiones

SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL/ CAMBIO CLIMATICO	DESARROLLO URBANO INTEGRAL Y SOSTENIBLE	SOSTENIBILIDAD FISCAL Y GOBERNABILIDAD
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Controlar Contaminación Aire/Agua</b></li> <li>• <b>Reducir, Reusar y Reciclar. Residuos Sólidos</b></li> <li>• <b>Aumentar Eficiencia Energética</b></li> <li>• <b>Prevenir/ Responder a desastres</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificar</li> <li>• Mejorar Hábitat</li> <li>• Reducir Congestión</li> <li>• Mejorar Seguridad</li> <li>• Promover competitividad/ desarrollo económico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernizar gestión financiera y fiscal</li> <li>• Organizar servicios públicos</li> <li>• Incentivar Gestión por resultados</li> <li>• Promover participación ciudadana</li> </ul>

Fuente: Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles, BID



La metodología comprende de seis fases que están agrupadas en dos etapas. La primera etapa consiste en una evaluación rápida de la realidad urbana, incluye cuatro fases, y culmina con la elaboración de un Plan de Acción para la sostenibilidad de la ciudad que contiene propuestas concretas para intervenir en las áreas identificadas como críticas; esta etapa se completa en un plazo aproximado de un año.

El proceso parte de identificar los retos más apremiantes de sostenibilidad de la ciudad, a través de una evaluación rápida que se basa en:

1. Análisis cuantitativo, utilizando aproximadamente 120 indicadores obtenidos en su mayoría de información secundaria.
2. Un análisis técnico y cualitativo, basado en el conocimiento y la experiencia de especialistas y técnicos en los diversos temas sectoriales de la Iniciativa. (BID, Gobierno local y Academia).
3. Estudios base, que incluyen mapas de vulnerabilidad a desastres naturales y a efectos del cambio climático, estudios de crecimiento urbano, y un inventario de los gases de efecto invernadero (GEI). De manera complementaria, de acuerdo con la situación de la ciudad, se incluyen estudios base adicionales, que pueden abarcar temas de gestión fiscal, seguridad ciudadana, transporte (motorizado y no motorizado), agua y saneamiento, residuos sólidos, entre otros.

**Figura No. 21 Fases de implementación de la ICES**



Fuente: Agenda para el Desarrollo Municipal, INAFED.

La segunda etapa de la metodología está enfocada en la ejecución inicial del Plan de Acción y la puesta en marcha del sistema de monitoreo ciudadano, contiene dos fases, y tiene una duración de entre tres y cuatro años, lo que dependerá de las intervenciones contenidas en el Plan de Acción, incluye cronogramas de implementación, actores responsables, y posibles fuentes de financiamiento para las intervenciones estratégicas allí definidas.

La iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles llegó a México en el año 2012 al estado de Baja California Sur, siendo la ciudad de La Paz la primera en el país, en incorporarse.

La fase 0 y 1, se realizaron en febrero del 2012. El diagnóstico de la ciudad está compuesto por 4 documentos:

1. Batería de indicadores. Un estudio basado en indicadores cuantitativos y cualitativos a los que se le aplicó el ejercicio de semáforos a cada una de las áreas identificadas dentro de cada dimensión incluida en la Plataforma. Utilizando los “*benchmarks*” teóricos establecidos por el BID, se le asignó un color a cada indicador. La batería de indicadores, en el caso de La Paz tuvo grandes vacíos, principalmente en los referentes a calidad del aire, dado que la ciudad no cuenta sistema de monitoreo.
2. Reporte de Vulnerabilidad. Un análisis de los cambios hidro-meteorológicos asociados al cambio climático y de la vulnerabilidad de infraestructuras de crítico funcionamiento para la ciudad así como condiciones socio-económicas de importancia.
3. Estudio de huella urbana. los patrones de crecimiento histórico actual y futuro de la ciudad, así como su capacidad para gestionar el crecimiento a través de la planificación efectiva y el uso racional del suelo.
4. Informe financiero. Un informe de la finanzas municipales, enfocado a mejorar la calidad del gasto, disminuir la deuda municipal y aumentar la transparencia en el manejo de las finanzas públicas. La dimensión de Sostenibilidad Fiscal y Gobernabilidad tuvo el mayor porcentaje de indicadores rojos.

Esta etapa fue financiada por la International Community Foundation (IFC) Y Fundación FEMSA, ya que la ciudad de La Paz, se incorpora como un caso “*Especial*” en la iniciativa.

**Tabla No. 12 Priorización de Áreas de Acción**

DIMENSIÓN	ÁREA DE ACCIÓN	CAMBIO CLIMÁTICO	OPINIÓN PÚBLICA	FILTRO ECONÓMICO	TOTAL
SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y CAMBIO CLIMÁTICO	Energía	2.5	1	10	13.5
	Agua	4	4	5	13
	Vulnerabilidad ante Desastres Naturales	5	2	3.5	10.5
	Gestión de Residuos Sólidos	4.5	2	4	10.5
	Mitigación del Cambio Climático	5	5		10
	Sanearamiento	2	2	2.5	7.5
	Calidad del Aire	2.5	2	2.5	7
	Ruido		3		3
	Uso del Suelo	4.5	4	4.5	13
	Transporte	5	2	4.5	11.5
SOSTENIBILIDAD URBANA	Empleo	1.5	5	5	11.5
	Salud	5*	3	2.5	10.5
	Inequidad Urbana	3.5	2	4	9.5
	Educación	5*	1	3.5	9.5
	Competitividad de la Economía	2.5		5	7.5
	Seguridad Ciudadana		4		4
	Conectividad		1		1
	Gestión Pública Participativa	1.5	4		5.5
SOSTENIBILIDAD FISCAL Y GOBERNABILIDAD	Transparencia		4		4
	Gestión Pública Moderna				
	Impuestos y Autonomía Financiera				
	Manejo de Gasto				
	Pasivos Contingentes				
	Deuda				

Fuente: Diagnostico para la ciudad de La Paz, B.C.S. BID-ICES

El mecanismo de participación ciudadana que contempla esta iniciativa, se remite a una encuesta de percepción, cuyos resultados se presentan en este documento en el capítulo 2.

El último filtro en el ejercicio de priorización fue el económico. Este ejercicio dio la pauta para la integración del Plan de Acción de la ciudad, que es el documento base para dirigir los esfuerzos de inversión.

Como se muestra en la tabla anterior los temas de educación y salud son dejados fuera, por tratarse de atribuciones del Gobierno Federal, de igual manera fueron desechados los temas de empleo, inequidad urbana y gestión participativa, aun cuando la iniciativa se dice promueve el desarrollo humano y la participación ciudadana.

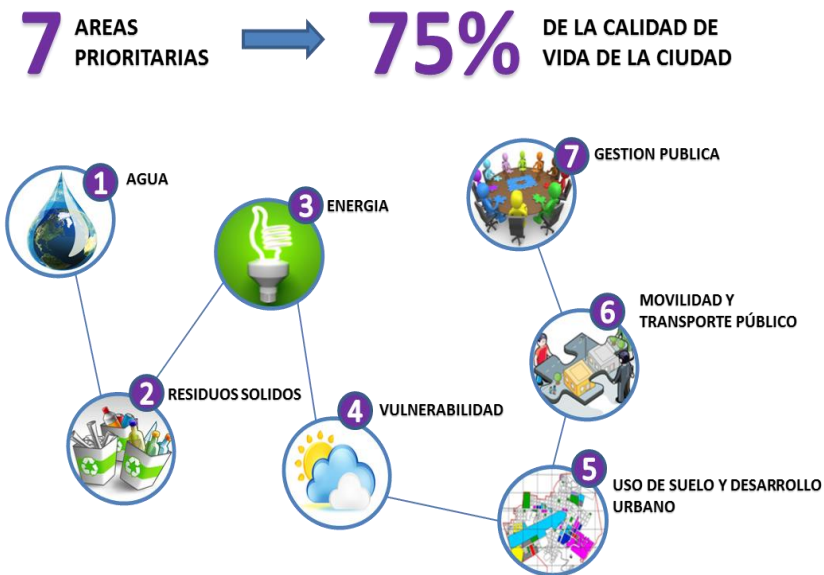
La etapa 3 concluyo en noviembre del 2012, el Plan para la ciudad quedo integrado de la siguiente manera:

**Figura No. 22**

PLAN DE ACCIÓN PARA LA CIUDAD DE LA PAZ, BAJA CALIFORNIA SUR								
Plataforma de Ciudades Emergentes Sostenibles								
Dimensión	Líneas Estratégicas	Acciones	Proyectos Prioritarios	ICES Indicadores Mejorar	Metas Corto Plazo	Metas Mediano Plazo	Metas Largo Plazo	
1	SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y CAMBIO CLIMÁTICO	4	8	23	5	8	9	6
2	DIMENSIÓN DE DESARROLLO URBANO INTEGRAL Y SOSTENIBLE	1	4	8	8	10	4	1
3	SOSTENIBILIDAD FISCAL Y GOBERNABILIDAD	1	2	9	8	8	3	1

Fuente: Plan de Acción para la ciudad de La Paz, B.C.S. BID-ICES

**Figura No. 23 Áreas prioritarias del Plan de Acción**



Fuente: Plan de Acción para la ciudad de La Paz, B.C.S. BID-ICES

El Plan quedó integrado en las 3 dimensiones con 7 estrategias, una por cada área prioritaria:

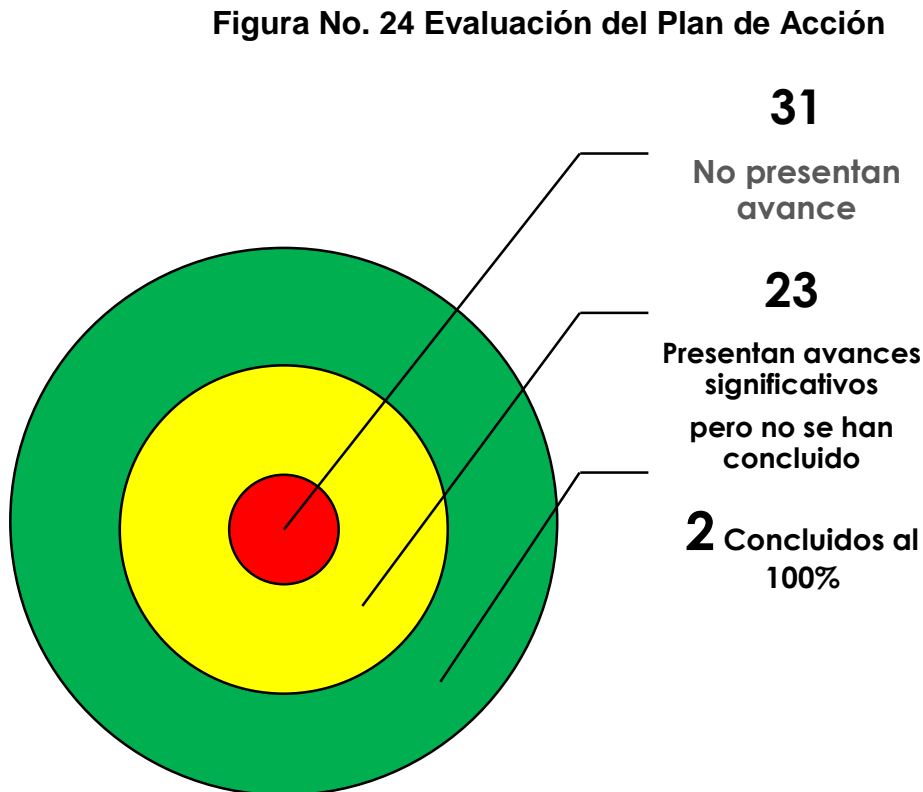
1. Manejo Sostenible del Agua Potable y Saneamiento
2. Uso y Promoción de Energías Alternativas
3. Gestión Sustentable de los Residuos Sólidos
4. Disminución de la Vulnerabilidad ante Desastres Naturales
5. Regeneración y ordenamiento del Suelo Urbano
6. Ordenamiento y Control del Transporte Urbano para la Mitigación del Cambio Climático
7. Mejoramiento de las Finanzas y la Gestión Municipal.

18 acciones y un total de 56 proyectos.

En el Plan no se encuentra contemplada una sola acción o proyecto dirigido a incrementar o propiciar la participación ciudadana, de igual forma el alcance de los proyectos en materia de desarrollo social es limitado, por no decir nulo.

A 2 años de su presentación y entrega al Gobierno Municipal del Plan de Acción, se realizó una evaluación de sus avances.

Los datos que se muestran fueron recabados en 7 áreas de la administración, quienes tienen, dentro del Plan, la responsabilidad de coordinar las estrategias. Fueron evaluados los 56 proyectos prioritarios



Fuente: Plan de Acción para la ciudad de La Paz, B.C.S. BID-ICES

Esto representa un avance de 5%, con un gran número de proyectos el 54% que no presentan avance alguno. Los resultados tan poco alentadores, responden principalmente a la falta de recursos, los proyectos planteados requieren de grandes inversiones, las cuales sin el respaldo de la federación o bien, sin endeudamiento o bajo un esquema de participación público-privada, son imposibles de realizar para el Gobierno Municipal.

En las dos estrategias analizadas en este capítulo, las herramientas de participación ciudadana son limitadas a la aplicación de encuestas, en ejercicios cerrados ya sea entre funcionarios o con grupos selectos de la sociedad civil.



## **CAPÍTULO 4. ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL AYUNTAMIENTO DE LA PAZ, BAJO LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO SUSTENTABLE Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

Este capítulo tiene como objetivo presentar el marco normativo del Gobierno Local de La Paz, B.C.S., para entender la responsabilidad de este el desarrollo local a través de las atribuciones conferidas desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros ordenamientos locales; así como determinar el grado de integración de las Dependencias y Entidades que conforman la Administración Municipal, en torno a planeación para la sustentabilidad del Municipio y la participación ciudadana.

El ejercicio busca entender la situación real de las capacidades institucionales del Gobierno Municipal, dado los escasos resultados en la sostenibilidad local como consecuencia de las estrategias implementadas.

### **4.1 El Marco Normativo Municipal del Desarrollo Sostenible**

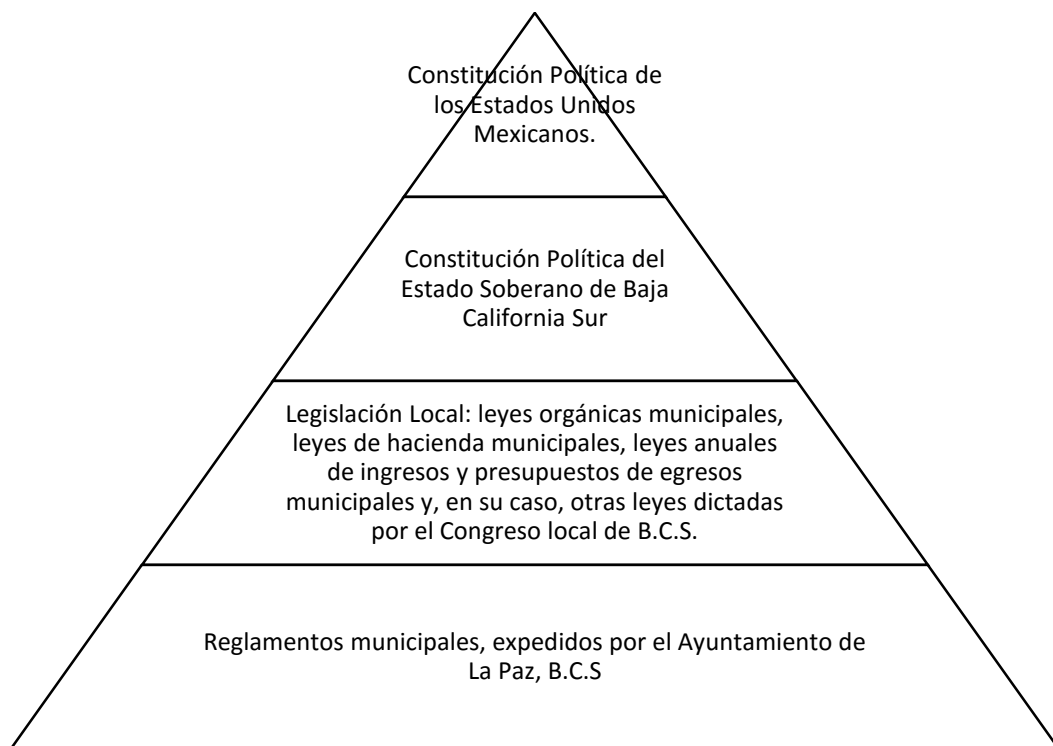
El principio básico de la administración pública es que sólo se puede hacer lo que está permitido, en ese sentido, todo lo que no está permitido está prohibido. El marco jurídico, es decir, la serie de leyes, reglamentos, minutas y bandos que delimitan el ejercicio del gobierno, son la piedra angular que rige, orienta y da sentido a la gestión pública. Sin lugar a dudas, el primero que está obligado a cumplir con la ley, es el gobierno, de ahí la importancia de analizar el marco jurídico (INAFED, 2014).

En la década de los sesenta se dieron pasos trascendentales hacia una mayor descentralización de los municipios en materia administrativa, política y económica, como consecuencia en los años ochenta, se reformó al artículo 115 constitucional, este hecho trajo un cambio a nivel jurídico y político, convirtiéndose éste en instrumento idóneo para el fortalecimiento del Municipio. Vale la pena mencionar que las reformas al artículo 115 se refieren, fundamentalmente, a la distribución de competencias del orden federal, estatal y municipal, así como a la asignación de recursos hacendarios.

El marco jurídico del gobierno y la administración municipal se conforma por:

- Constitución federal: Norma fundamental de la estructura política municipal.
- Constituciones estatales y leyes locales: Regulan la estructura del gobierno y la administración, el funcionamiento del poder político municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas municipales.
- Reglamentos municipales: Facilitan el cumplimiento de las leyes federales y estatales.

**Figura No. 25 Jerarquía de la normatividad para el Municipio de La Paz, B.C.S.**



Fuente: Elaboración propia con base en la información del INAFED.

## **Artículo 115 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 10-02-2014)**

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

**I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.**

...

**II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.**

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

**a)** Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

...

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos...

**III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:**

- a)** Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
  - b)** Alumbrado público.
  - c)** Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
  - d)** Mercados y centrales de abasto.
  - e)** Panteones.
  - f)** Rastro.
  - g)** Calles, parques y jardines y su equipamiento;
  - h)** Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
  - i)** Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
- Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

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 correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo 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;...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

...

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

**V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:**

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

**VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.**

**VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.**

**VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.**

Así mismo el Artículo 117 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur (BOGE 31-12-01), reconoce la personalidad jurídica del Ayuntamiento para todos los efectos legales que lo requieran, precisando que no existe autoridad intermedia entre este y el Gobierno estatal.

En este sentido, otorga al Ayuntamiento la facultad para elaborar y publicar, conforme a la normatividad que expidan las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus circunscripciones territoriales. De esta manera, el Ayuntamiento tiene la facultad reglamentaria para instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general. De igual manera, señala la facultad que tienen los municipios para administrar libremente su hacienda. En este artículo, se establece que la legislatura estatal es la encargada de aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos, así como los presupuestos de egresos.

La Constitución Estatal, en el ánimo del artículo 115 Constitucional Federal, especifica las facultades y atribuciones de los municipios para prestar los servicios públicos. Siguiendo con la jerarquía normativa, de la legislación local, los ordenamientos que guardan mayor relación con los municipios son, entre otros:

Ley Orgánica Municipal

Ley de Hacienda Estatal

Ley de Hacienda Municipal

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios

Ley Estatal de Obra Pública

Ley Orgánica Municipal

Esta última señala las instancias políticas y administrativas que conforman al municipio así como sus fines, su estructura básica, sus atribuciones y sus funciones para el desempeño de la tarea gubernativa y administrativa. En Baja California Sur, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal rige para todos los municipios de la entidad.

En lo referente a la reglamentación municipal, por mandato constitucional los ayuntamientos tienen la responsabilidad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria<sup>16</sup>.

Cada Ayuntamiento deberá elaborar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de acuerdo con las normas contenidas en la Constitución Política del estado, en las leyes orgánicas municipales, en las leyes de hacienda municipal y en otras leyes de aplicación municipal.

El Bando de Policía y Buen Gobierno es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad. El Bando de Policía y Buen Gobierno es el principal reglamento para el gobierno municipal.

Este reglamento debe contener un conjunto de disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el municipio. Los ayuntamientos deben expedir además del Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos sobre los diferentes aspectos de la vida municipal. El reglamento es un conjunto de normas generales de carácter administrativo y obligatorias para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley. Los reglamentos municipales pueden ser de cuatro tipos:

1. El que establece y regula la organización y funcionamiento interno del Ayuntamiento.
2. Los que regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
3. Los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.

---

<sup>16</sup> Por facultad reglamentaria se entiende la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio.

4. Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria.

Los reglamentos son elaborados por iniciativa del Presidente Municipal o de los regidores, el primero designa al órgano de la administración municipal responsable del aspecto que se va a regular. En sesión de Cabildo el Ayuntamiento discute y analiza el proyecto de iniciativa; en caso de aprobarse, el nuevo reglamento debe hacerse constar íntegramente en el libro de actas de Cabildo.

A continuación se analizan la Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur y Reglamento de la Administración Pública Municipal de La Paz, B.C.S<sup>17</sup>., a fin de determinar las atribuciones (Lo que pueden y deben hacer) de las áreas que integran la administración, en función de su relación el desarrollo sostenible del Municipio.

El Ayuntamiento como un solo organismo, distribuye las atribuciones del artículo 115 constitucional, entre las áreas que lo integran a fin de duplicar funciones, sin embargo existen áreas con objetivos en común y atribuciones que van enfocadas a hacia su logro.

La estructura analizada es la correspondiente al XIV Ayuntamiento de La Paz, en el periodo 2011-2015.

---

<sup>17</sup> Su objeto es regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública del Municipio de La Paz, de acuerdo con lo previsto en el Título IV de la Ley Orgánica del Gobierno Municipal para el Estado de Baja California Sur.

**Tabla No. 14 Atribuciones de las Dependencias que integran la Administración Pública Municipal en materia de Desarrollo Sostenible.**

	DEPENDENCIA	Desarrollo Social		Desarrollo Económico		Desarrollo Ecológico		Planeación		Participación ciudadana		Seguridad		Vivienda y desarrollo urbano	
		L	R	L	R	L	R	L	R	L	R	L	R	L	R
		O	R	O	R	O	R	O	R	O	R	O	R	O	R
	<b>AYUNTAMIENTO</b>	X		X				X		X		X		X	X
1	<b>PRESIDENCIA</b>		X		X	X		X	X		X	X	X		X
2	<b>SECRETARIA GENERAL</b>	X	X	X	X				X		X			X	
3	<b>TESORERIA MUNICIPAL</b>			X					X						
4	<b>CONTRALORIA</b>							X	X	X	X				X
5	<b>OFICIALIA MAYOR</b>							X	X						
6	<b>OBRAS PUB. Y ASEN. HUM.</b>		X						X		X				X
7	<b>SERVICIOS PUB. MUN.</b>	X					X		X		X	X	X	X	X
8	<b>DESARROLLO SOCIAL</b>		X		X	X		X		X					X
9	<b>DESARROLLO ECONOMICO</b>				X	X		X							
10	<b>SEG. PUB. POL. PREV. Y TTO. MPAL.</b>		X		X			X		X		X			
11	<b>DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA</b>		X			X		X		X					X
12	<b>REGISTRO CIVIL</b>								X						
13	<b>REG. PUB. DE LA PROP. Y EL COMERCIO</b>								X						
14	<b>CATASTRO</b>								X						

LO: Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California Sur.

R: Reglamento de la Administración Pública Municipal de La Paz, B.C.S.

Fuente: Elaboración propia en base a la normatividad municipal vigente a Agosto de 2015.

Los dos instrumentos normativos fueron analizados bajo los elementos del desarrollo social, desarrollo económico, desarrollo ecológico, planeación, participación ciudadana, seguridad y vivienda y desarrollo urbano.

Son 13 las Dependencias (Áreas que forman parte del Gobierno Central) y 6 Entidades (Organismos descentralizados y desconcentrados), del análisis se omitió el Organismo



Operador de Agua Potable, ya que este no se contempla en los dos instrumentos analizados<sup>18</sup>.

**Tabla No. 14 Atribuciones de las Entidades que integran la Administración Pública Municipal en materia de Desarrollo Sostenible.**

	DEPENDENCIA	Desarrollo Social		Desarrollo Económico		Desarrollo Ecológico		Planeación		Participación ciudadana		Seguridad		Vivienda y desarrollo urbano	
		L O	R	L O	R	L O	R	L O	R	L O	R	L O	R	L O	R
15	INSTITUTO MUNICIPAL DE LA MUJER	X							X						
16	INSTITUTO MUNICIPAL DE LA JUVENTUD	X							X						
17	INSTITUTO DE CULTURA MUNICIPAL	X	X						X						
18	INSTITUTO DEL DEPORTE MUNICIPAL	X	X						X						X
19	INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACION	X							X						
20	DIF		X						X						

LO: Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California Sur.

R: Reglamento de la Administración Pública Municipal de La Paz, B.C.S.

Fuente: Elaboración propia en base a la normatividad municipal vigente a Agosto de 2015.

Como se observa, las 20 áreas tienen atribuciones en materia de planeación, por lo cual la integración en torno a ésta es, o debería ser muy alta. Las estrategias que se analizan en esta investigación tienen un alto componente de planeación, por lo que un marco normativo fuerte y bien estructurado es una capacidad institucional a favor del desarrollo local.

<sup>18</sup> El marco normativo de este organismo se desprende de la Ley General de Aguas y cuenta con un decreto de creación.

#### 4.1.1 Marco normativo de la planeación en La Paz, B.C.S. y la participación ciudadana en los ejercicios de planeación.

El instrumento normativo que rige las actividades de planeación de los dos órganos de gobierno del ejecutivo (estatal y municipal) en Baja California Sur, es la Ley de Planeación del Estado, publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el 20 de Febrero de 1984, con su última reforma publicada en el Boletín Oficial de Gobierno del Estado BOGE el 20 de noviembre de 2014. Dicha ley establece en su artículo 18 la correspondencia a los gobiernos municipales, entre las que destacan:

Coordinar las actividades de la Planeación Municipal de Desarrollo.

Elaborar y aprobar el Plan Municipal de Desarrollo, en coordinación con el respectivo Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, **pudiendo tomar en cuenta las propuestas de las Entidades Estatales y Federales, así como los planteamientos que se formulen por los grupos interesados.**

Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. **Para este fin, el Gobierno del Estado deberá asegurar dicha participación;**

Elaborar los programas operativos anuales y los programas especiales y sectoriales en los términos señalados en la Fracción anterior.

Verificar periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de la Administración Municipal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan de Desarrollo Municipal.

En su artículo 36 establece el plazo para su elaboración, aprobación y publicación en el BOGE del Plan Municipal de Desarrollo, el cual no debe exceder los 4 meses, reservándole esta *categoría*, por lo que el ámbito de aplicación del plan queda claramente acotado mediante este artículo. El artículo 37 obliga a la congruencia entre objetivos y prioridades y el artículo 38 la obligatoriedad de cumplir su contenido para

las Dependencias de las Administraciones Públicas Municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Sin embargo en los catorce Ayuntamientos que han administrado en municipio de La Paz, no se ha implementado un instrumento de rendición de cuentas que permita corroborar el cumplimiento de los objetivos plasmado en el plan, incluso para quienes forman la administración pública municipal, el Plan Municipal de Desarrollo es un documento desarticulado, que no es tomado en cuenta por las áreas al momento de realizar su planeación anual y mucho menos al momento de elaborar los presupuestos.

Analizando el artículo 39 en cuanto a la participación ciudadana, este enuncia: *“La ejecución del Plan y los programas respectivos, **podrán concertarse, conforme a lo establecido por esta Ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados**”*. Dejando abierta la posibilidad de incluir o no a los grupos sociales, sin existir obligatoriedad ni sanción en su incumplimiento. Esto es, el Plan Municipal de Desarrollo, instrumento maestro de planeación en un territorio municipal, podrá o no incluir la participación de la ciudadanía, de igual manera precisa la necesidad de establecer convenios con gobierno del estado para la ejecución de los planes y programas definidos.

Por su parte la Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur, establece en varios de sus artículos las facultades y obligaciones del Gobierno Municipal en torno a la planeación, en específico al Plan Municipal de Desarrollo:

Artículo	Facultad y obligación
51	<p>En materia de gobierno y régimen interior: Fijar las bases para la elaboración del plan de desarrollo municipal y participar en la formulación de planes y proyectos de desarrollo regional, cuando los elabore la Federación o el Estado.</p> <p>En materia de obra pública y desarrollo urbano: Establecer y aplicar los sistemas de actualización, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal y sus respectivos programas.</p> <p>En materia de participación social, desarrollo social, asistencial y económico, salud pública, educación y cultura: Promover la participación de los diferentes sectores organizados del Municipio y de habitantes interesados en la solución de la problemática municipal, para la estructura del plan de desarrollo municipal;</p>
187	<p>Cada Ayuntamiento elaborará su plan de desarrollo municipal y los programas de trabajo necesarios para su ejecución en forma democrática y participativa.</p>

Los distintos campos de acción de gobierno, implican la necesidad de impulsar la participación ciudadana “en la ciudad”, no sólo ante el gobierno municipal, sino, ante toda instancia de gobierno que tenga injerencia, sobre la ciudad, sobre el territorio que esta ocupa, o afecta. Aun así, los procesos de participación, deberán ser liderados por el gobierno municipal, por su relación más próxima a la propia ciudadanía (PINDADO, 2009).

Pero la intervención del gobierno municipal sobre la ciudad, no solo es limitado por las atribuciones dadas en el marco normativo, de mayor peso, aun, es la dependencia económica del gobierno estatal y federal.

El tema de las atribuciones municipales, no es de poca relevancia, cuando se habla de participación ciudadana, puede existir la voluntad municipal de promoverla pero esta debe limitarse a sus campos de atribución<sup>19</sup>.

---

19 Un ejemplo pueden ser las obras de pavimentación, espacios públicos, escuelas y hospitales, de que serviría un esquema de participación ciudadana promovido por el gobierno municipal, si los ejecutores son el gobierno estatal y federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las reformas realizadas en los últimos 5 años a su artículo 26, ha fortalecido el sistema de planeación democrática, sin embargo los municipios no han implementados estos sistemas y la planeación del desarrollo sigue siendo mayormente unilateral, con una ausencia ciudadana en el diseño de la política pública, desde lo social hasta las políticas de seguridad “ciudadana”.

#### **Tabla No. 15 Artículo 26 constitucional.**

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. *Párrafo reformado DOF 05-06-2013*

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. *Párrafo reformado DOF 10-02-2014*

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales. *Párrafo reformado DOF 05-06-2013*

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior ha propiciado en los últimos tiempos una corriente a favor de incrementar el peso de los ayuntamientos en la distribución del gasto público y de los servicios que se prestan en los municipios, sin embargo las experiencias poco satisfactorias de la actuación municipal: poco orden administrativo, desvió de recursos, endeudamiento, personal poco profesionalizado; hacen cuestionarse la viabilidad o conveniencia de incrementar sus atribuciones, lo cual, por mucho, no garantizaría un incremento en los esquemas de participación ciudadana.

Una solución real, es la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana, si bien, en el Estado se cuenta con una Ley de Participación Ciudadana la cual es una ley de orden público y de interés general y tiene por objeto regular los mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Baja California Sur, en el ámbito de competencia de los Gobiernos Estatal y Municipal, los cuales vienen señalados en los artículos 28, 57, 64 y 79 de la Constitución Política del Estado.

Aun cuando existe el marco normativo que propone mecanismos y espacios para la participación de la ciudadanía, el interés de la autoridad para implementarlos y facilitarlos y el de la ciudadanía de ejercerlos es escaso. *“Podríamos afirmar que los derechos de las personas sólo existen en la vida real, cuando son ejercitados, cuando son practicados. Yo puedo tener derecho a la libertad de movimiento, pero si no salgo de mi casa no lo ejercito. Yo puedo tener derecho a reunirme pero si no lo hago, ese derecho es una simple declaración de voluntad plasmada en la Constitución. Y los derechos que no se ejercen corren el peligro de ser descafeinados”, (PINDADO, 2009)*

De igual manera, el autor afirma que la participación ciudadana, la incorporación de las personas afectadas por las decisiones públicas, puede dar valor añadido a la elaboración y gestión de esas políticas públicas y que en los casos en los que, la participación ciudadana; como es común en los Comités de Contraloría Social; es utilizada únicamente con el fin de legitimar los órganos de gobierno, se estaría perdiendo la oportunidad de aprovechar *“la energía ciudadana”* para ayudar a transformar la realidad de nuestras ciudades, y alcanzar mayores cotas de bienestar y felicidad, que, en el fondo, son objetivos perseguidos por los seres humanos a lo largo de nuestra vida (PINDADO,2009).

Un esquema de participación ciudadana *“formalizado”* y de gran aceptación en la sociedad paceña son las asociaciones de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales. En la ciudad de La Paz, al 2013 se tienen registradas más de 300 asociaciones civiles, las cuales tienen objetos sociales principalmente de naturaleza

ambiental, pero también política, de salud y educación entre otros menos frecuentes. En este esquema han encontrado escenario para manifestar sus ideas e injerir en la acción gubernamental algunos ciudadanos.

Sin embargo, estos, en su gran mayoría, representan intereses muy particulares, que no siempre, son los mismos que los del grueso de la ciudadanía<sup>20</sup>. Es común que el gobierno municipal se reúna con ellos, mas con las cámaras y colegios de profesionistas, para buscar el respaldo "*Ciudadano*" de decisiones, que generalmente ya han sido tomadas. Esta "*representatividad*" ciudadana es muy cuestionable, algunos autores señalan que el fomentar esta relación entre el gobierno y las asociaciones civiles podría facilitar la creación o crecimiento de una "*Democracia corporativa*".

Como se mostró en el capítulo 3, en las estrategias de desarrollo sustentable que se analizan en este documento, los esquemas de participación son muy limitativos, aun cuando se pretende resaltar la participación de la ciudadanía en su implementación.

La combinación de un marco normativo sin aplicar, una estrategia de desarrollo simulado, una autoridad con poco interés de promover la participación ciudadana y escenarios de participación cautivos por interés particulares, no abona al logro de los objetivos de sostenibilidad que urgen a la ciudad.

---

20 En muchos de ellas participan grupos cupulares: extranjeros con propiedades en la ciudad, empresarios, desarrolladores turísticos o de vivienda.

## **4.2 Integración Gubernamental**

En el desarrollo de esta investigación se han presentado metodologías e indicadores como resultados de la implementación de estas, sin embargo, como se ha planteado, parte fundamental en el desarrollo local es el desempeño del Gobierno Municipal, el cual, en gran medida, responderá a las capacidades institucionales que este posea. Para identificar esas capacidades en la sección anterior se ha analizado el marco normativo que respalda las atribuciones a ejercer.

En esta sección se tiene como objetivo determinar el grado de integración de las dependencias que conforman la Administración Pública Municipal del XIV Ayuntamiento de La Paz (Periodo del 2011-2015), como una manera de determinar sus capacidades institucionales, dado el impacto que estas tienen en su eficiencia como organización al momento de implementar estrategias para el desarrollo sostenible en el territorio municipal.

### **4.2.1 Método de Análisis**

La estrategia metodológica para abordar el grado de integración de las 142 áreas que integran la administración municipal<sup>21</sup> consistió en identificar las escalas de coordinación, participación y colaboración al interior de la administración en el ejercicio de sus atribuciones.

Para tal fin se elaboró un cuestionario semiestructurado con 17 reactivos, donde la medida fue de tipo ordinal de 0 a 100, donde 0 es el valor mínimo y 100 el valor máximo de relación con el entorno anteriormente señalado. Los reactivos (variables) contempladas en el cuestionario fueron diseñadas en torno a las estrategias de desarrollo sustentable objetos de esta investigación así como a capacidades institucionales de la administración municipal, con énfasis en la incorporación de la participación ciudadana y ejercicios de planeación. Todo esto en correspondencia con las atribuciones municipales.

---

21 Estructura orgánica del XIV Ayuntamiento de La Paz, de nivel de Departamento hasta Dirección General.



El ejercicio fue realizado los titulares de las 142 áreas (N=142), consideradas como la población objeto de estudio en el periodo comprendido del 15 de agosto al 15 de octubre de 2015, y el instrumento de medición fue enviado a través de correo electrónico y explicado al enlace institucional de cada una de las direcciones generales que integran la muestra.

**Tabla No. 16 Descripción de variables.**

1. ¿Cuál es el nivel de interacción del Área a su cargo con las demás áreas del Ayuntamiento de La Paz?
2. ¿Cuánta es la participación de su Área en obras o acciones de sustentabilidad promovida por el Ayuntamiento de La Paz?
3. ¿Del total de programas y proyectos que se ejecutan en el área a su cargo, cuantos están relacionados con la sustentabilidad del municipio?
4. ¿Cuál es el nivel de involucramiento del Área a su cargo en las actividades de la Agenda para el Desarrollo Municipal, antes Agenda Desde Lo Local?
5. ¿Cuál es el nivel de involucramiento del Área a su cargo en las actividades de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) promovida por el Banco Interamericano de Desarrollo?
6. ¿Del total de funciones (Actividades) que se realizan en el área a su cargo, qué porcentaje representan las actividades relacionadas con el proceso de "Planeación"?
7. ¿Cuál es el nivel de involucramiento de su Área en las actividades de planeación del Ayuntamiento de La Paz?
8 ¿Cuál es el nivel de participación de su Área en las actividades del COPLADEMUN
9. ¿Cuál es el nivel de interacción de su Área con el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN)?
10. ¿Cuál es el porcentaje de participación de su Área en las actividades de integración del presupuesto de egresos?
11. Del personal que integra su Área, ¿Cantos cuentan con el perfil requerido por el puesto?
12. ¿Qué porcentaje de actividades (Atribuciones) que deben realizarse en su Área, no son llevadas a cabo por la falta de capacidades o competencias del personal que ahí colabora?
13. ¿Del total de las decisiones que se toman en el área a su cargo, qué porcentaje se toman en consenso con otra área del Ayuntamiento?
14. En cuanto a las atribuciones conferida al Área a su cargo ¿Cuántas comparte o tienen puntos en común con otras áreas del Ayuntamiento?
15 ¿Cuál es el grado de participación de la ciudadanía en el proceso de planeación del área a su cargo?
16. ¿Cuál es el grado de participación de la ciudadanía en las actividades del área a su cargo?
17. Del total de programas y proyectos que se ejecutan en el área a su cargo, cuantos cuentan con participación de la ciudadanía?

Fuente: Elaboración propia.

La información fue capturada en una base de datos y analizada en el software SPSS 21 y Eviews 8. La estadística descriptiva de las variables se muestra a continuación.

**Tabla No.17 Estadística descriptiva de variables.**

	<b>Media</b>	<b>Desviación estándar</b>
1. ¿Cuál es el nivel de interacción del Área a su cargo con las demás áreas del Ayuntamiento de La Paz?	<b>65.85</b>	<b>27.53</b>
2. ¿Cuánta es la participación de su Área en obras o acciones de sustentabilidad promovida por el Ayuntamiento de La Paz?	<b>44.44</b>	<b>31.88</b>
3. ¿Del total de programas y proyectos que se ejecutan en el área a su cargo, cuantos están relacionados con la sustentabilidad del municipio?	<b>48.94</b>	<b>35.54</b>
4. ¿Cuál es el nivel de involucramiento del Área a su cargo en las actividades de la Agenda para el Desarrollo Municipal, antes Agenda Desde Lo Local?	<b>52.46</b>	<b>34.87</b>
5. ¿Cuál es el nivel de involucramiento del Área a su cargo en las actividades de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) promovida por el Banco Interamericano de Desarrollo?	<b>30.77</b>	<b>29.44</b>
6. ¿Del total de funciones (Actividades) que se realizan en el área a su cargo, qué porcentaje representan las actividades relacionadas con el proceso de "Planeación"?	<b>51.20</b>	<b>33.40</b>
7. ¿Cuál es el nivel de involucramiento de su Área en las actividades de planeación del Ayuntamiento de La Paz?	<b>45.63</b>	<b>34.07</b>
8 ¿Cuál es el nivel de participación de su Área en las actividades del COPLADEMUN	<b>39.58</b>	<b>34.14</b>
9. ¿Cuál es el nivel de interacción de su Área con el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN)?	<b>40.28</b>	<b>33.37</b>
10. ¿Cuál es el porcentaje de participación de su Área en las actividades de integración del presupuesto de egresos?	<b>30.49</b>	<b>29.42</b>
11. Del personal que integra su Área, ¿Cantos cuentan con el perfil requerido por el puesto?	<b>72.82</b>	<b>28.39</b>
12. ¿Qué porcentaje de actividades (Atribuciones) que deben realizarse en su Área, no son llevadas a cabo por la falta de capacidades o competencias del personal que ahí colabora?	<b>24.23</b>	<b>24.50</b>
13. ¿Del total de las decisiones que se toman en el área a su cargo, qué porcentaje se toman en consenso con otra área del Ayuntamiento?	<b>53.59</b>	<b>31.34</b>
14. En cuanto a las atribuciones conferida al Área a su cargo ¿Cuántas comparte o tienen puntos en común con otras áreas del Ayuntamiento?	<b>52.39</b>	<b>29.94</b>
15 ¿Cuál es el grado de participación de la ciudadanía en el proceso de planeación del área a su cargo?	<b>36.76</b>	<b>32.89</b>
16. ¿Cuál es el grado de participación de la ciudadanía en las actividades del área a su cargo?	<b>46.41</b>	<b>37.16</b>
17. Del total de programas y proyectos que se ejecutan en el área a su cargo, cuantos cuentan con participación de la ciudadanía?	<b>44.15</b>	<b>36.77</b>

Fuente: elaboración propia con base en resultados del cuestionario.

Las variables se normalizaron para su posterior Análisis de Componentes Principales (ACP). El objetivo principal de esta técnica consiste en identificar la estructura de las relaciones entre las variables reduciendo la información en factores o dimensiones.

Con el ACP se pretende descubrir cuáles son las dimensiones principales de la autoevaluación de las direcciones del municipio de La Paz, e interpretar los factores en función de sus relaciones con la variables iniciales. Para probar si la matriz de correlaciones es una matriz identidad se realizó el test de Bartlett y el análisis de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO).

$H_0: |R| = I$ ; no se debe utilizar el análisis de factores para resumir la información

$H_0: |R| \neq I$ ; sí puede emplear el análisis de factores para resumir la información

Donde  $R$  corresponde a la matriz de correlaciones,  $|R|$  es el determinante de la matriz de correlaciones e  $I$  es una matriz identidad.

Los resultados fueron: 0.88,  $X^2 = 1,562.71$   $df = 136$ ,  $p\text{-valor} = 0.000$ . Debido a que se rechaza la hipótesis nula de que la matriz de correlaciones es una matriz identidad y el KMO es superior a 0.5, se concluyó que los datos son idóneos para realizar el análisis factorial.

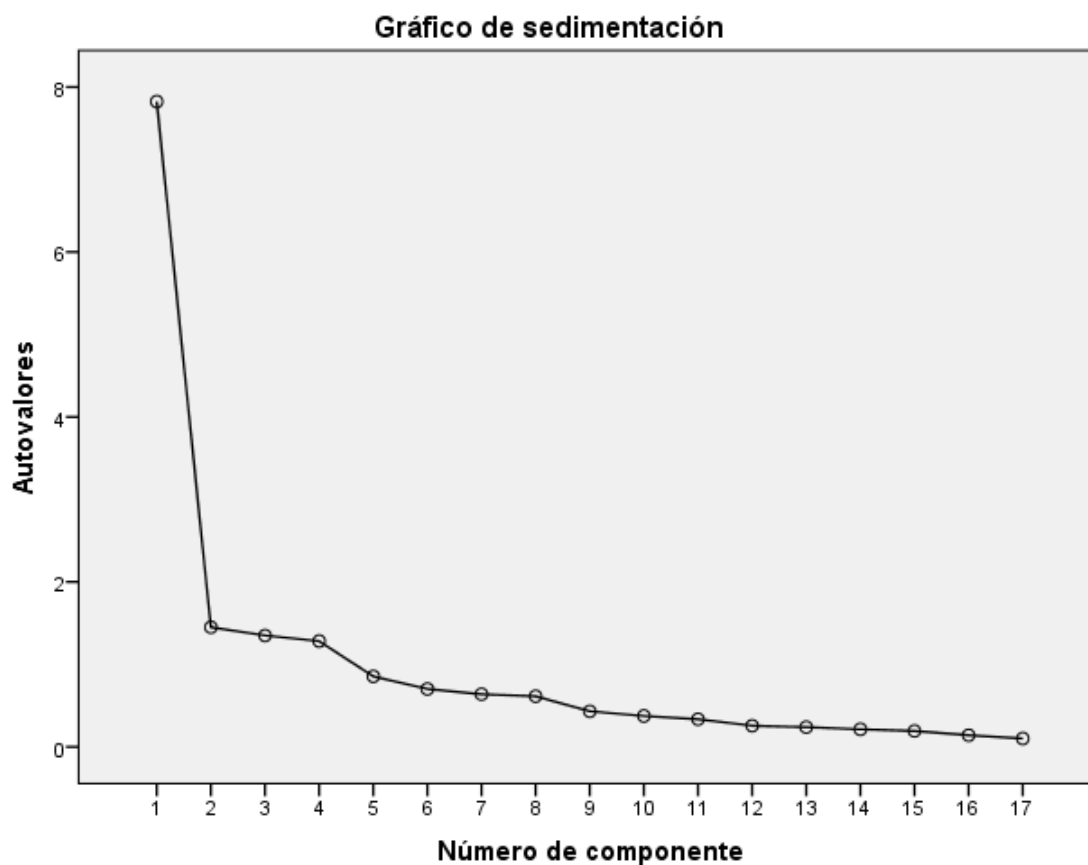
**Tabla No. 18 Varianza total explicada**

Component	Auto-valores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación		
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado
1	7.824	46.022	46.022	7.824	46.022	46.022	5.173	30.428	30.428
2	1.450	8.529	54.551	1.450	8.529	54.551	2.713	15.960	46.388
3	1.350	7.944	62.495	1.350	7.944	62.495	2.643	15.547	61.934
4	1.282	7.542	70.037	1.282	7.542	70.037	1.377	8.103	70.037
5	.855	5.029	75.066						
6	.702	4.130	79.196						
7	.638	3.751	82.947						
8	.614	3.612	86.559						
9	.432	2.538	89.097						
10	.374	2.202	91.300						
11	.336	1.975	93.274						
12	.256	1.508	94.783						
13	.239	1.404	96.187						
14	.213	1.255	97.442						
15	.192	1.130	98.572						
16	.142	.833	99.405						
17	.101	.595	100.000						

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

El criterio para determinar el número de factores extraídos fue el de raíz latente, es decir, los auto-valores mayores a uno. Los resultados de estos se pueden apreciar mediante el siguiente grafico que muestra el grado de sedimentación.

**Gráfico No. 7**



Fuente: elaboración propia con base en resultados del cuestionario.

Los resultados permitieron resumir las dimensiones de la integración gubernamental en cuatro factores que conjuntamente explicaron el 70.03 de la varianza total. Con el fin de identificar el grado de explicación de las variables por los factores y determinar la agrupación de las variables en ellos, se realizó la rotación de los factores a través del método VARIMAX. La matriz de componentes rotados se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla No. 19 Matriz de componentes rotados<sup>a</sup>**

	Componente			
	1	2	3	4
1. ¿CUÁL ES EL NIVEL DE INTERACCIÓN DEL ÁREA A SU CARGO CON LAS DEMÁS ÁREAS DEL AYUNTAMIENTO DE LA PAZ?	.32	.77	.05	- .04
2. ¿CUÁNTA ES LA PARTICIPACIÓN DE SU ÁREA EN OBRAS O ACCIONES DE SUSTENTABILIDAD PROMOVIDA POR EL AYUNTAMIENTO DE LA PAZ?	.73	.21	.30	- .12
3. ¿DEL TOTAL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS QUE SE EJECUTAN EN EL ÁREA A SU CARGO, CUANTOS ESTÁN RELACIONADOS CON LA SUSTENTABILIDAD DEL MUNICIPIO?	.66	.24	.26	- .23
4. ¿CUÁL ES EL NIVEL DE INVOLUCRAMIENTO DEL ÁREA A SU CARGO EN LAS ACTIVIDADES DE LA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL, ANTES AGENDA DESDE LO LOCAL?	.69	.38	.19	.06
5. ¿CUÁL ES EL NIVEL DE INVOLUCRAMIENTO DEL ÁREA A SU CARGO EN LAS ACTIVIDADES DE LA INICIATIVA DE CIUDADES EMERGENTES Y SOSTENIBLES (ICES) PROMOVIDA POR EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO?	.62	.18	.10	.30
6. ¿DEL TOTAL DE FUNCIONES (ACTIVIDADES) QUE SE REALIZAN EN EL ÁREA A SU CARGO, QUÉ PORCENTAJE REPRESENTAN LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL PROCESO DE "PLANEACIÓN"?	.81	.26	.21	- .06
7. ¿CUÁL ES EL NIVEL DE INVOLUCRAMIENTO DE SU ÁREA EN LAS ACTIVIDADES DE PLANEACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE LA PAZ?	.80	.30	.28	- .08
8. ¿CUÁL ES EL NIVEL DE PARTICIPACIÓN DE SU ÁREA EN LAS ACTIVIDADES DEL COPLADEMUN	.82	.10	.24	.07
9. ¿CUÁL ES EL NIVEL DE INTERACCIÓN DE SU ÁREA CON EL INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN (IMPLAN)?	.82	.10	.14	.15
10. ¿CUÁL ES EL PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE SU ÁREA EN LAS ACTIVIDADES DE INTEGRACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS?	.35	.40	.02	.53
11. DEL PERSONAL QUE INTEGRA SU ÁREA, ¿CANTOS CUENTAN CON EL PERFIL REQUERIDO POR EL PUESTO?	.18	.28	.11	- .54
12. ¿QUÉ PORCENTAJE DE ACTIVIDADES (ATRIBUCIONES) QUE DEBEN REALIZARSE EN SU ÁREA, NO SON LLEVADAS A CABO POR LA FALTA DE CAPACIDADES O COMPETENCIAS DEL PERSONAL QUE AHÍ COLABORA?	.06	.03	.09	.77
13. ¿DEL TOTAL DE LAS DECISIONES QUE SE TOMAN EN EL ÁREA A SU CARGO, QUÉ PORCENTAJE SE TOMAN EN CONSENSO CON OTRA ÁREA DEL AYUNTAMIENTO?	.11	.87	.29	.06
14. EN CUANTO A LAS ATRIBUCIONES CONFERIDA AL ÁREA A SU CARGO ¿CUÁNTAS COMPARTES O TIENEN PUNTOS EN COMÚN CON OTRAS ÁREAS DEL AYUNTAMIENTO?	.37	.74	.21	- .10
15. ¿CUÁL ES EL GRADO DE PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN DEL ÁREA A SU CARGO?	.37	.28	.75	.07
16. ¿CUÁL ES EL GRADO DE PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LAS ACTIVIDADES DEL ÁREA A SU CARGO?	.20	.10	.91	.00
17. DEL TOTAL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS QUE SE EJECUTAN EN EL ÁREA A SU CARGO, CUANTOS CUENTAN CON PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA?	.36	.18	.83	.00

Método de extracción: análisis de componentes principales.

Método de rotación: normalización varimax con kaiser.

La rotación ha convergido en 5 iteraciones.

Con la finalidad de elaborar los índices de Integración de acuerdo a las cuatro dimensiones identificadas mediante el ACP, se obtuvo la matriz de coeficientes, la cual se muestra en la tabla 4.

**Tabla No.20 Matriz de coeficientes para el cálculo de las puntuaciones en las componentes**

	Componentes			
	1	2	3	4
1. ¿Cuál es el nivel de interacción del Área a su cargo con las demás áreas del Ayuntamiento de La Paz?	-.06	.40	-.13	-.03
2. ¿Cuánta es la participación de su Área en obras o acciones de sustentabilidad promovida por el Ayuntamiento de La Paz?	.17	-.07	.01	-.11
3. ¿Del total de programas y proyectos que se ejecutan en el área a su cargo, cuantos están relacionados con la sustentabilidad del municipio?	.16	-.04	-.01	-.18
4. ¿Cuál es el nivel de involucramiento del Área a su cargo en las actividades de la Agenda para el Desarrollo Municipal, antes Agenda Desde Lo Local?	.14	.06	-.07	.03
5. ¿Cuál es el nivel de involucramiento del Área a su cargo en las actividades de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) promovida por el Banco Interamericano de Desarrollo?	.16	-.03	-.08	.20
6. ¿Del total de funciones (Actividades) que se realizan en el área a su cargo, qué porcentaje representan las actividades relacionadas con el proceso de "Planeación"?	.21	-.04	-.07	-.06
7. ¿Cuál es el nivel de involucramiento de su Área en las actividades de planeación del Ayuntamiento de La Paz?	.18	-.03	-.03	-.08
8 ¿Cuál es el nivel de participación de su Área en las actividades del COPLADEMUN	.24	-.15	-.03	.03
9. ¿Cuál es el nivel de interacción de su Área con el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN)?	.25	-.13	-.09	.08
10. ¿Cuál es el porcentaje de participación de su Área en las actividades de integración del presupuesto de egresos?	.02	.17	-.10	.38
11. Del personal que integra su Área, ¿Cantos cuentan con el perfil requerido por el puesto?	.01	.11	-.02	-.40
12. ¿Qué porcentaje de actividades (Atribuciones) que deben realizarse en su Área, no son llevadas a cabo por la falta de capacidades o competencias del personal que ahí colabora?	-.04	.01	.06	.56
13. ¿Del total de las decisiones que se toman en el área a su cargo, qué porcentaje se toman en consenso con otra área del Ayuntamiento?	-.21	.47	.05	.06
14. En cuanto a las atribuciones conferida al Área a su cargo ¿Cuántas comparte o tienen puntos en común con otras áreas del Ayuntamiento?	-.06	.35	-.04	-.07
15 ¿Cuál es el grado de participación de la ciudadanía en el proceso de planeación del área a su cargo?	-.08	.00	.35	.06
16. ¿Cuál es el grado de participación de la ciudadanía en las actividades del área a su cargo?	-.13	-.10	.51	.01
17. Del total de programas y proyectos que se ejecutan en el área a su cargo, cuantos cuentan con participación de la ciudadanía?	-.08	-.07	.41	.00

Método de extracción: Análisis de componentes principales. Método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser.

Puntuaciones de componentes.

#### 4.2.2 Los Resultados

Los resultados de la estimación de las puntuaciones se obtuvieron mediante el análisis de regresión. Para obtener los estratos se utilizó la técnica de Dalenius & Hodges, ya que esta permite que al interior de cada estrato las unidades sean lo más homogéneas posibles y entre los estratos lo más distintos posibles. Los estratos se ordenaron de acuerdo a la escala tipo Likert con cinco estratos que se distribuye de la siguiente manera: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto, de acuerdo a 4 índices:

1. Índice y grado de **Integración entre las áreas al interior de la Administración**. Esto es, que tanta coordinación hay de las áreas entre sí.
2. Índice y grado de **Capacidad Institucional**. En razón a los perfiles y las capacidades o competencias del recurso humano con el que cuentan.
3. Índice y grado de **Planeación y Cooperación para el Desarrollo**. Que tanto participan en los procesos de planeación y el conocimiento y contribución en la implementación de las estrategias de desarrollo sustentable que son caso de estudio en esta investigación.
4. Índice y grado de **Participación Ciudadana**. Qué nivel de participación incorporan en sus procesos y programas.

#### 1. Integración entre las áreas al interior de la Administración.

Los reactivos que permitieron identificar el grado de integración de las áreas fueron 3: la pregunta número 1, número 13 y 14.

Las áreas que muestran los mayores niveles de integración (Muy alto) con otras áreas de la administración municipal son:

Dirección de Asentamientos Humanos	1.3
Dirección Técnica de Cabildo	1.3
Dirección Gral. Desarrollo Urbano y Ecología	1.5
Departamento de Alumbrado Público	1.6
Dirección de Comunicación Social	1.7
Departamento de Control Recaudación General	1.7
Departamento Recaudación Impuesto Predial	1.8
Departamento de Enlace Jurídico	1.9
Subdirección de Recaudación	2.4
Caja General	2.7

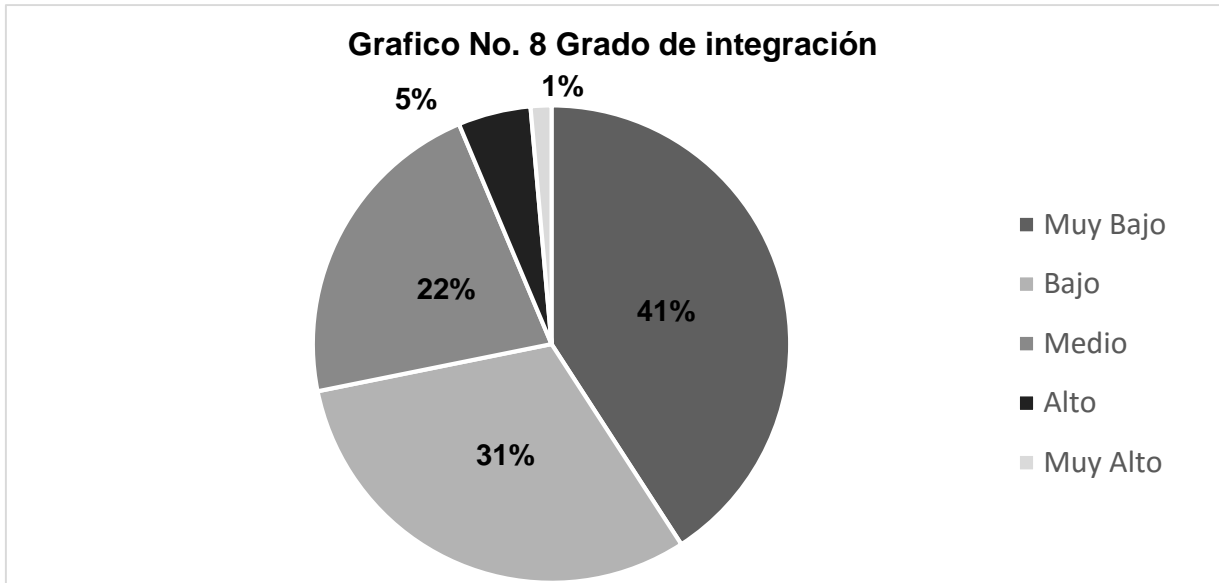
El bajo grado de integración que reportan las áreas es interesante, al ser el Ayuntamiento (en sus funciones de órgano administrativo) un todo, es decir, las atribuciones necesarias para atender todas sus obligaciones derivadas del 115 constitucional, están dispersas entre el total de áreas que lo integra, por lo cual deberíamos partir del supuesto de una integración del 100%. Al comparar con las atribuciones que comparten en el Reglamento de la Administración Pública Municipal, por ejemplo en materia de vivienda y desarrollo urbano, se observa que el 40% de las áreas comparten atribuciones en esta materia, por lo que el grado de integración al menos, en torno a este tema, debería de ser mucho mayor.

Analizando las funciones de estas áreas encontramos una relación con las atribuciones en materia de gestión de recursos (recaudación y pago), de ahí el alto índice de integración de caja general, esta área interactúa con todas las áreas de la administración que reciben ingresos, ya que Ayuntamiento de La Paz maneja un sistema centralizado de recaudación, así mismo es por Caja General por donde se realiza el 100% de los pagos, siendo el cierre para todos los procesos de adquisiciones y servicios.

En este grupo de “Muy Alto” se observan áreas que gestionan el suelo, como lo es la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología y la Dirección de Asentamientos Humanos, que depende orgánicamente de la primera. Este alto grado de integración se da por la naturaleza de sus atribuciones, las cuales son ejercidas en estrecha relación con otras áreas intervienen en el proceso de gestión del territorio principalmente con la Dirección General de Catastro.

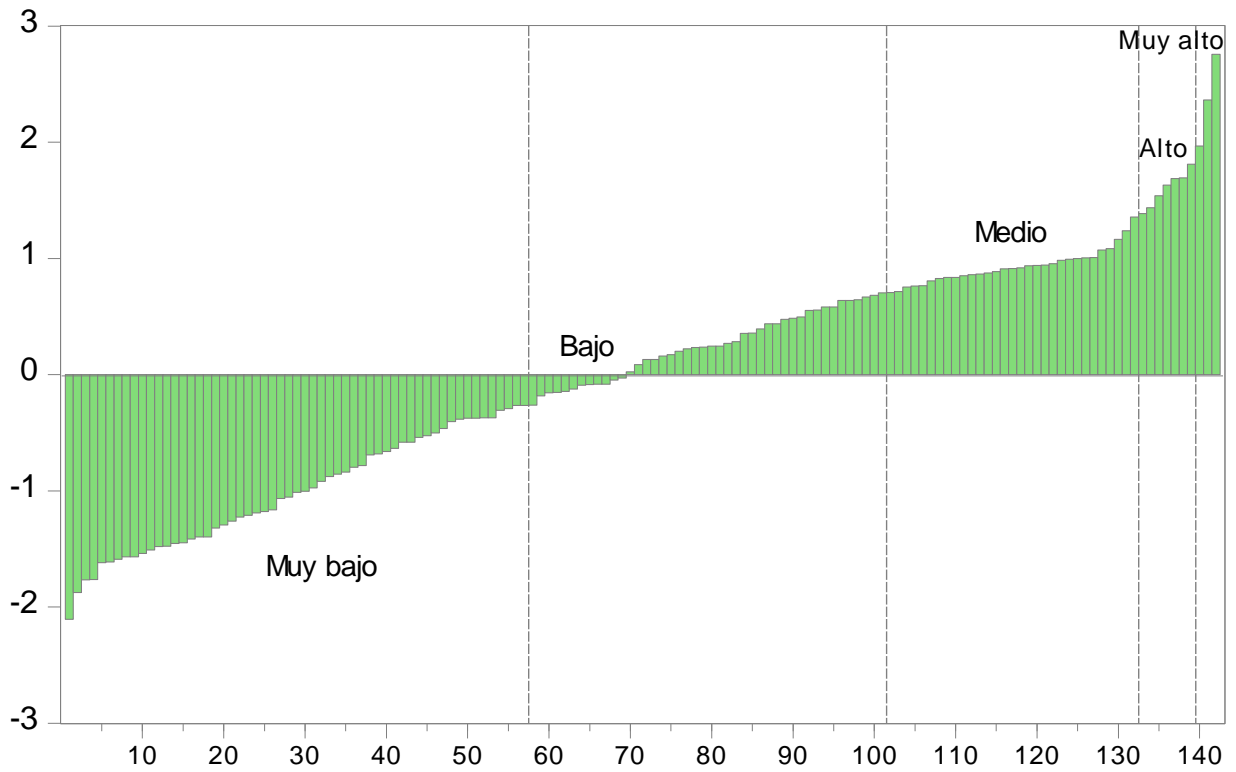
Desarrollo Urbano, es para la mayoría de estos procesos, la entrada y salida de trámites. Por su parte el impuesto predial y el ISABI (Impuesto sobre la adquisición de bienes), juntos representan el 54% de los ingresos del Ayuntamiento y son recaudados por las áreas en mención. Recordando el artículo 115 constitucional, la administración del territorio es una de las principales atribuciones de los Ayuntamientos y a su vez, su impacto en la sustentabilidad es indiscutible.





Fuente: elaboración propia.

### Grafico No.9 Índice y grado de Integración



Fuente: elaboración propia

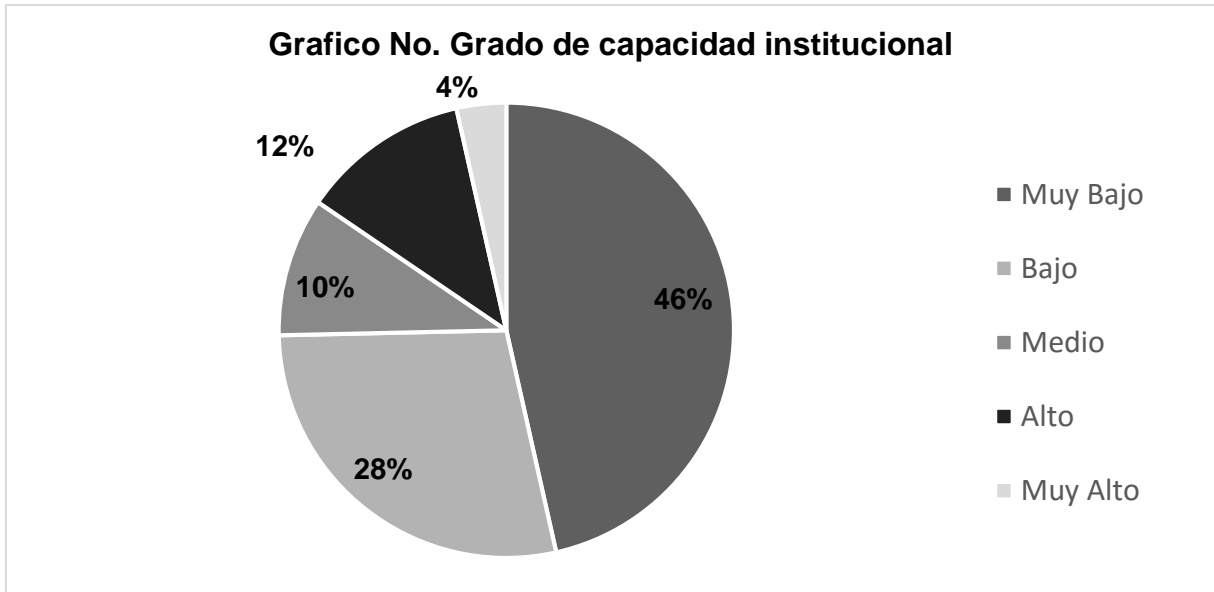
## **2. Índice y grado de Capacidad Institucional.**

Como se mencionó, las variables agrupadas en esta “dimensión” son en razón de la correspondencia de los perfiles de puestos y la falta de capacidades o competencias de recurso humano con el que cuentan las áreas.

Esta dimensión queda conformada por las respuestas convergentes en los reactivos 10, 11 y 12: ¿Cuál es el porcentaje de participación de su Área en las actividades de integración del presupuesto de egresos?, del personal que integra su Área, ¿Cantos cuentan con el perfil requerido por el puesto?, ¿Qué porcentaje de actividades (Atribuciones) que deben realizarse en su Área, no son llevadas a cabo por la falta de capacidades o competencias del personal que ahí colabora?

La relevancia de esta dimensión la encontramos en la explicación que realizan Cabrero y Carrera, en torno a las capacidades de los Gobiernos Locales como gestores del desarrollo local. Poco impacto puede esperarse de un gobierno carente de competencias institucionales, aun cuando cuente con un marco normativo fuerte o rico en atribuciones si los ejecutores no cuentan con los perfiles deseados y más aún, sino se realizan acciones para generar las competencias a través de capacitación y la profesionalización del mismo.

Los resultados muestran que solo un 4% de las áreas consideran en el rango de muy alto su capacidad institucional, lo cual resulta alarmante que de 142 áreas solo en 6 de ellas consideren sus titulares que el personal corresponde con el perfil, en contraste los rangos de muy bajo y bajo suman un 74%. Esta dimensión puede explicar mucho de los resultados pocos satisfactorios al momento de evaluar el desempeño del Gobierno Local; si su principal recurso que es el humano, se encuentra incapacitado para realizar las atribuciones.



Fuente: elaboración propia

Al ver de cerca las áreas que reportaron los valores más bajos encontramos áreas tan fundamentales para la participación ciudadana y el desarrollo sustentable como las encargadas de vigilar el uso de los recursos y transparentarlos.

Departamento de Auditoria Gubernamental	-1.85039
Departamento Responsabilidad y Situación Patrimonial	-1.82532
Departamento de Control de Obras	-1.78711
Dirección del Instituto Municipal de la Mujer	-1.70997
Departamento de Institucionalización de la Perspectiva de Genero	-1.66107
Dirección de Programas Especiales	-1.54574
Contraloría	-1.51473
Departamento de Prevención y Atención a Víctimas de Violencia	-1.39961
Departamento de Supervisión	-1.39402
Departamento de Planeación, Ejecución y Seguimiento de Programas	-1.35465
Dirección de Ecología, Educación y Gestión Ambiental	-1.29984
Subdirección de Transparencia y Acceso Información	-1.1936

Como se mencionó en el capítulo 1, la transparencia es el primer escalón en el camino de la participación ciudadana, un Gobierno Local que no cuenta con personal capacitados para promoverla, está lejos de ser un Gobierno que incorpore en su totalidad a los ciudadanos en sus procesos.

En este mismo grupo se encuentran las áreas con atribuciones para promover e implementar la perspectiva de género en los programas y proyectos municipales, otro rubro fundamental al hablar de equidad e igualdad. Este patrón se repite en el área de educación y gestión ambiental, un área con atribuciones relevantes en la materia y con una plantilla de personal mínima, muy por debajo de los requerimientos.

Esta área merece especial mención, ya que gran parte de las acciones contempladas tanto en Agenda Desde Lo Local, como en el Plan de Acción de la ICES, implican el desarrollo de una nueva cultura hacia la sustentabilidad y esas tareas se concentran o son coordinadas por esta área.

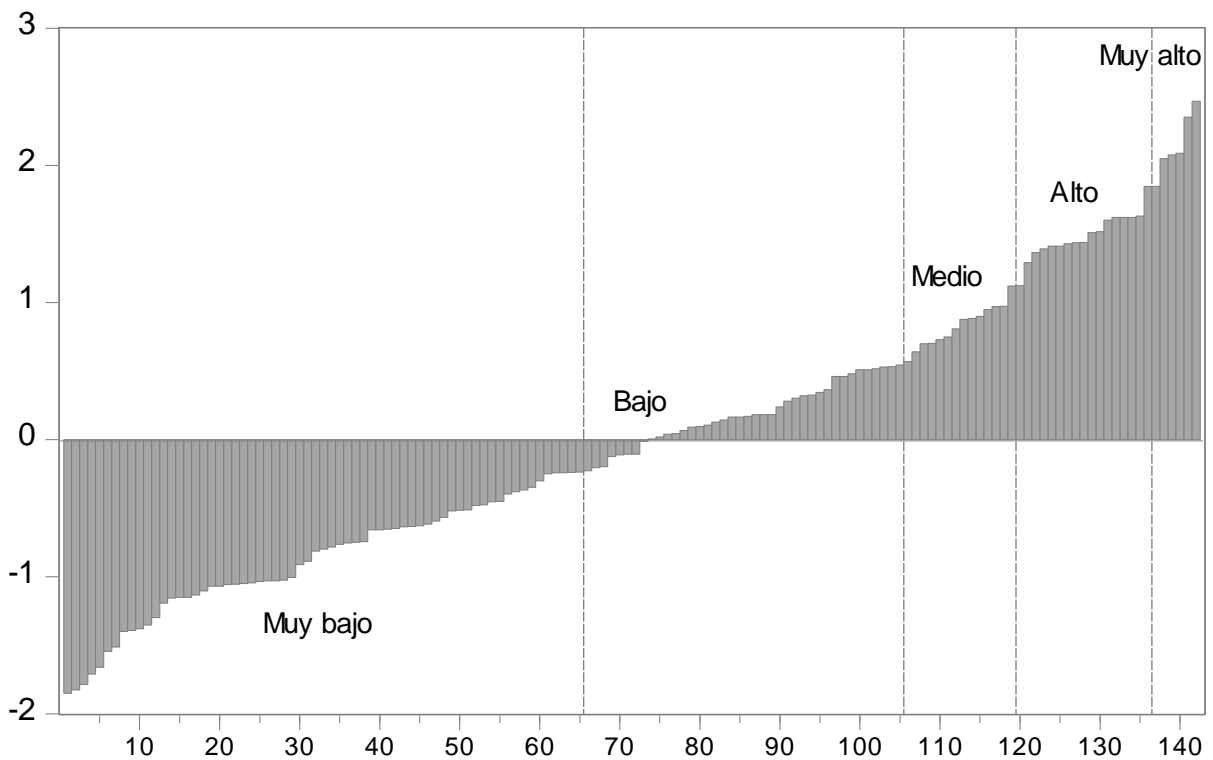
En el lado opuesto se encuentran áreas como la Unidad de Placas y Control Vehicular y la Dirección de Adquisiciones y Servicios Generales. Estas áreas tienen en común que el personal tiene mayor tiempo de antigüedad que la mayoría de las áreas de la administración municipal, principalmente por tratarse de personal sindicalizado en el caso de control vehicular y en el caso de adquisiciones el personal se encuentra “certificado” por la Secretaría de la Función Pública, por lo cual no es fácil removerlos del puesto cada cambio de administración, a la vez que garantiza su capacitación continua por parte de esta secretaria.

Con este resultado podríamos decir que la permanencia en el puesto permite desarrollar mayores competencias al personal, siempre y cuando vaya acompañado de capacitación continua<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> En el caso del XV Ayuntamiento de La Paz que entró en funciones el 30 de septiembre del 2015, en su primer mes de gestión despidió a 700 empleados con categoría de confianza, es decir no sindicalizado. Muchos de ellos se desempeñaban en áreas especializadas y algunos contaban con más de 5 años de experiencia en sus puestos. El despido de este personal ha implicado para esa administración la contratación de nuevo personal que tendrá que recorrer desde cero la curva de aprendizaje.

**Grafico No. 11**  
**Índice y grado de capacidad institucional**



Fuente: elaboración propia

### **3. Índice y grado de Planeación y Cooperación para el Desarrollo.**

Esta dimensión, agrupa aquellas variables que representan el grado de integración en torno a la participación de las áreas en los procesos de planeación y el conocimiento y contribución en la implementación de las estrategias de desarrollo sustentable que son caso de estudio en esta investigación.

Como se expuso en el capítulo 3, las estrategias para el desarrollo que se han venido impulsando en el Gobierno Local, tiene un alto componente de planeación, al tiempo que la transversalidad de sus objetivos hace indispensable el conocimiento generalizado de dichas estrategias por todas las áreas involucradas.

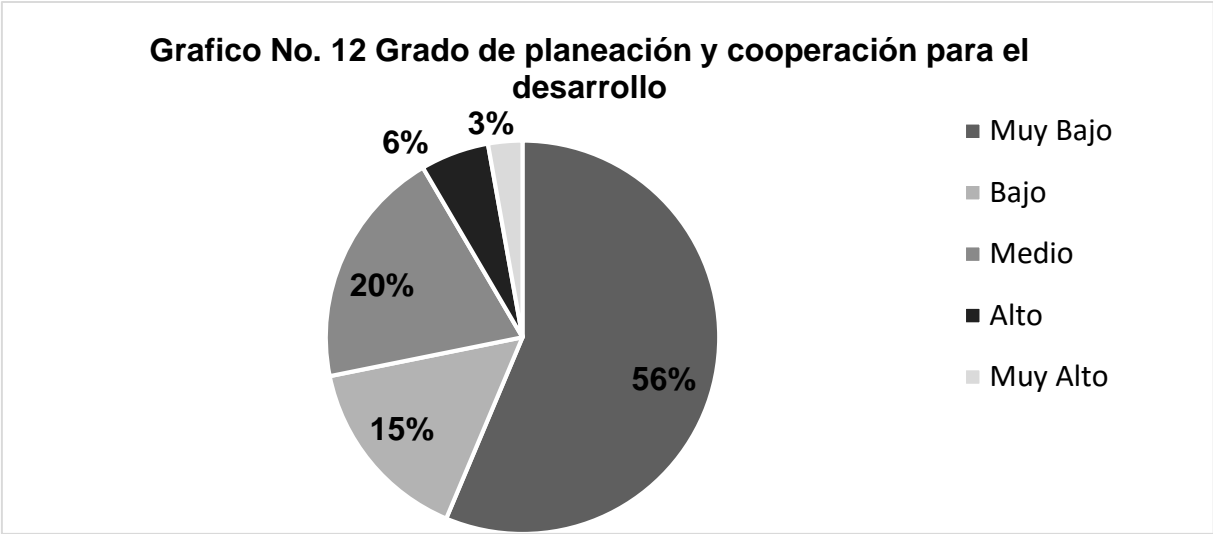
Los componentes principales que integran esta dimensión están reflejados en los siguientes 8 reactivos:

2. ¿Cuánta es la participación de su Área en obras o acciones de sustentabilidad promovida por el Ayuntamiento de La Paz?
3. ¿Del total de programas y proyectos que se ejecutan en el área a su cargo, cuantos están relacionados con la sustentabilidad del municipio?
4. ¿Cuál es el nivel de involucramiento del Área a su cargo en las actividades de la Agenda para el Desarrollo Municipal, antes Agenda Desde Lo Local?
5. ¿Cuál es el nivel de involucramiento del Área a su cargo en las actividades de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) promovida por el Banco Interamericano de Desarrollo?
6. ¿Del total de funciones (Actividades) que se realizan en el área a su cargo, qué porcentaje representan las actividades relacionadas con el proceso de "Planeación"?
7. ¿Cuál es el nivel de involucramiento de su Área en las actividades de planeación del Ayuntamiento de La Paz?
8. ¿Cuál es el nivel de participación de su Área en las actividades del COPLADEMUN
9. ¿Cuál es el nivel de interacción de su Área con el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN)?

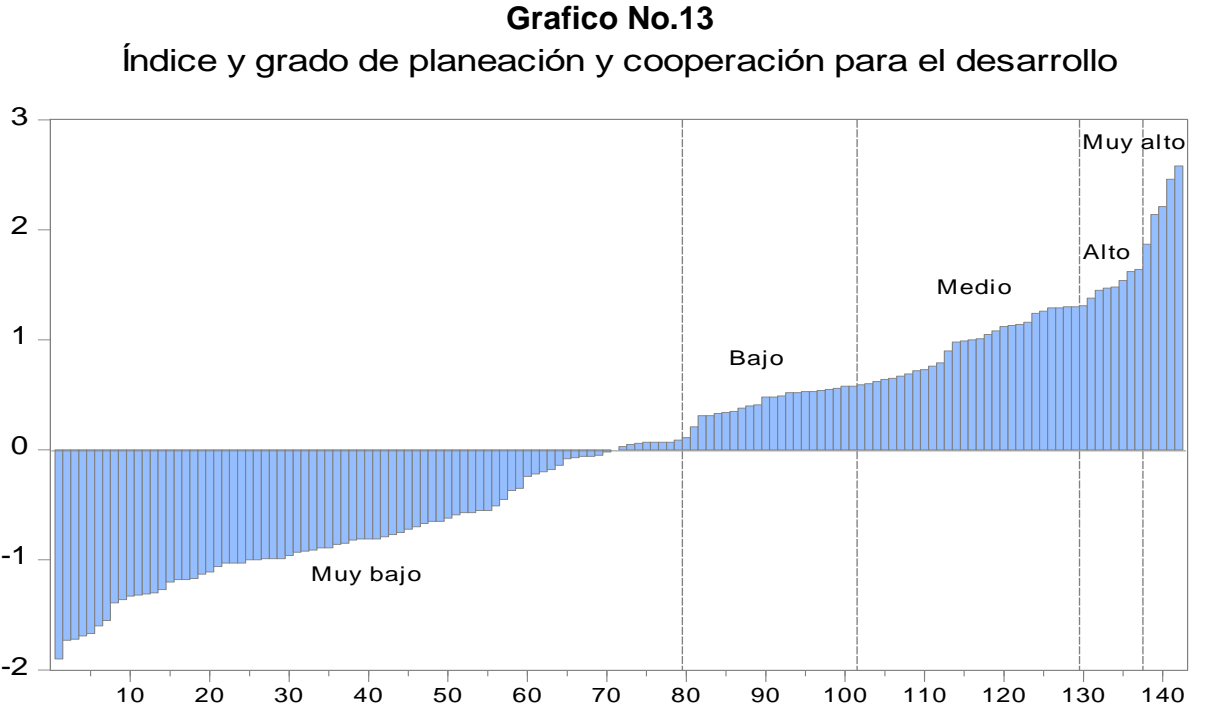
Como se observa los reactivos fueron diseñados en torno a las estrategias de desarrollo en implementación y los principales instrumentos de planeación del Gobierno Local: el COPLADEMUN (Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal) y el IMPLAN (Instituto Municipal de Planeación). El COPLADEMUN es el principal órgano de planeación del Ayuntamiento, es el órgano vigilante del cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo y en su estructura, a través de subcomités sectoriales, están representadas todas las áreas de la Administración Municipal, cada subcomité realiza sus ejercicios de planeación anual, en un ejercicio consensuado, donde se integra a representantes de la iniciativa privada y sociedad civil. En el caso del Municipio de La Paz, esa representación recae en las cámaras y colegios de profesionistas, la sociedad civil o el ciudadano común no tiene representatividad en estos órganos de planeación, de igual manera se encuentra representada por las principales instituciones de estudio superior.

Otro actor importante al abordar la planeación en el ámbito local es el IMPLAN; como se vio en el apartado del marco normativo de la planeación es el encargado de coordinar los esfuerzos en materia de planeación económica y social, pero sobre todo en la gestión del suelo. Como se mostró en el capítulo 2 con los indicadores de "insostenibilidad" de la ciudad, la forma en que se ha gestionado el suelo en las dos últimas décadas a resultado por demás desastrosa. A diciembre del 2015 el IMPLAN sigue siendo un instituto que existe solo en papel, con un reglamento interior recién formulado, pero sin implementar, sin recurso humano y material y sin autonomía

financiera, aun cuando su naturaleza legal es de un organismo descentralizado con patrimonio propio. Lo anterior es contrastante con el resultado del 71% de las áreas que dicen tener un grado de partición bajo o muy bajo en la planeación y cooperación para el desarrollo.



Fuente: elaboración propia.



Fuente: elaboración propia

De las áreas que tienen un papel importante en la implementación de las estrategias para el desarrollo bajo estudio, resalta el bajo índice y grado que presentan:

Dirección	Puntos CP1
Dirección de Asentamientos Humanos	-1.39
Dirección de Transporte y Vialidad	-1.11
Departamento de Agua Potable	-0.79
Coordinación de Cultura del Agua	-0.51
Secretaría General	-0.08
Dirección Gral. Obras Publicas y Asentamientos Humanos	0.48
Dirección General de Servicios Públicos Municipales	0.69
Dirección de Fomento Económico	0.99
Dirección de Turismo	1.24
Dirección de Desarrollo Social	1.26
Departamento de Planeación Urbano	1.29

.En cuanto a las principales áreas involucradas en el proceso de planeación, resalta los bajos índices presentados por las 3 áreas que se muestran en la tabla, dado la concentración de atribuciones en torno a la planeación en el Reglamento de la Administración Pública Municipal, se esperaría que estas áreas se autoevaluaran con un alto índice de involucramiento en los procesos de planeación.

Dirección	Puntos CP1
Departamento de Planeación, Ejecución y Seguimiento de Programas	0.53
Dirección de Planeación y Regulación Urbana	0.59
Dirección de Proyectos de Inversión	0.64

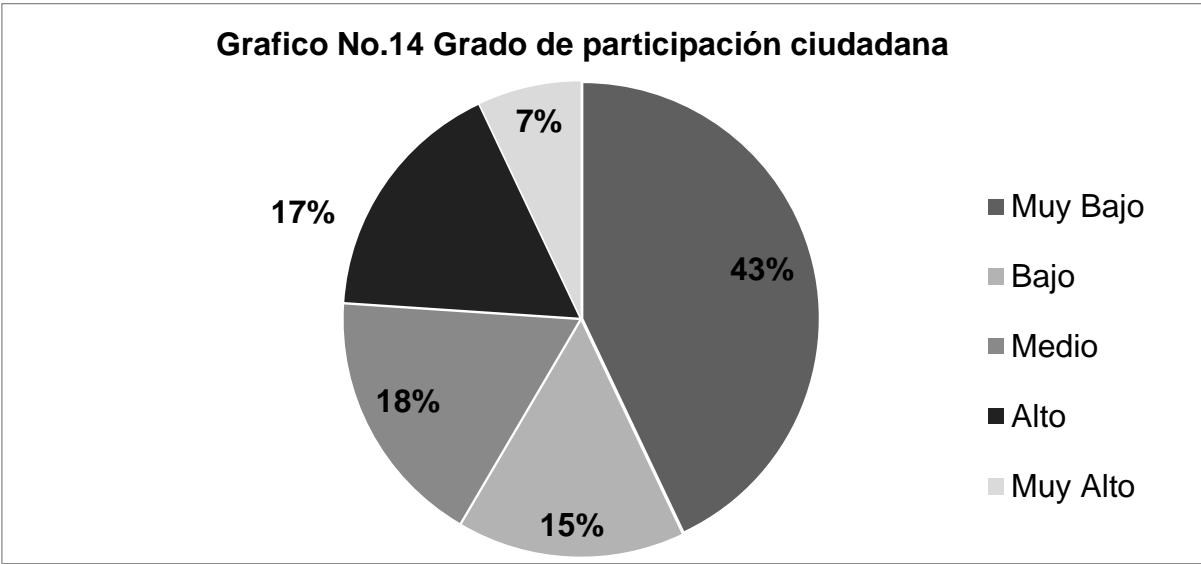
**4. Índice y grado de Participación Ciudadana.** Esta última dimensión refleja la autoevaluación de las áreas en cuanto al nivel de participación ciudadana que incorporan en sus procesos y programas. En el desarrollo de esta investigación se ha planteado la estrecha relación entre la participación ciudadana y el desarrollo local, el Reglamento de la Administración Municipal otorga atribuciones en esta materia a 8 de las 20 áreas que se incorporaron en este ejercicio, por lo que el resultado ideal sería que un 40% de las áreas mostraran un alto grado de participación ciudadana. Si bien



este ideal no se alcanza, los resultados son un poco más alentadores en el las dimensiones anteriores, ya que un 24% de las áreas presentan un grado alto y muy alto de participación.

En oposición el 58% de las áreas se autoevalúan con un bajo grado de participación ciudadana, sin embargo esta evaluación es en su mayoría coherente, ya que las áreas que presentan los índices más bajos son áreas con atribuciones administrativas, donde no existen procesos que requieran el involucramiento de la ciudadanía, al menos, en forma directa.

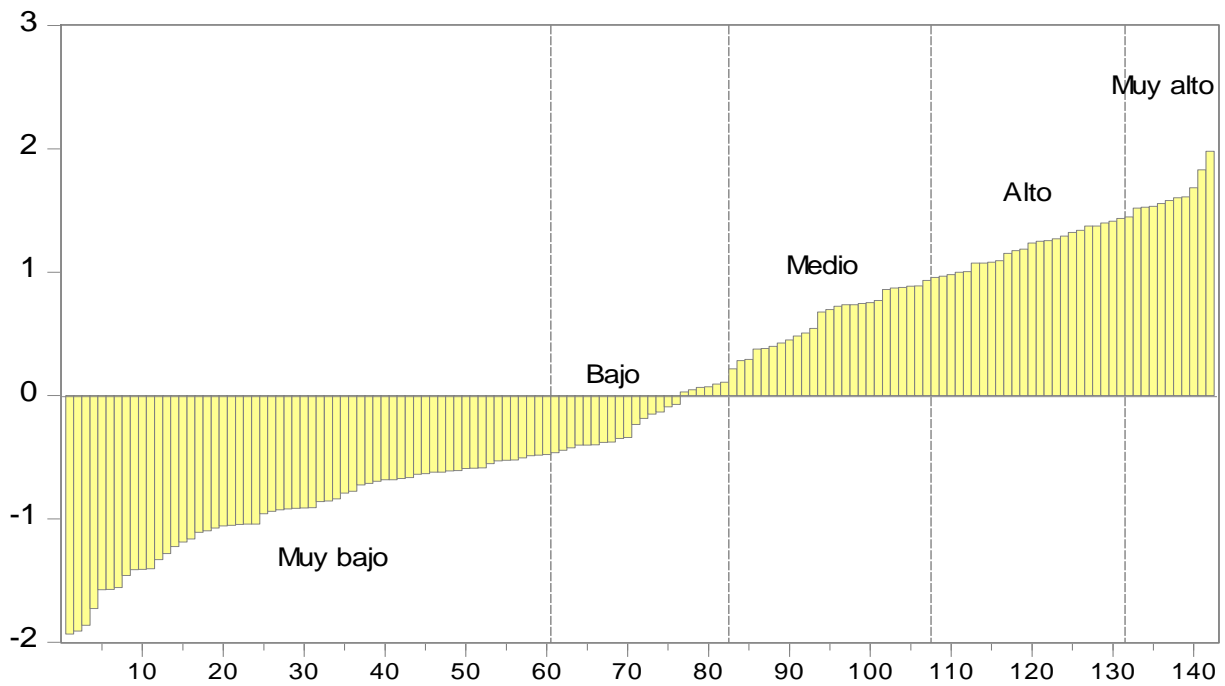
Ejemplo es el Departamento de Mejora Regulatoria y Desarrollo Organizacional con -1.93, la Dirección de Informática con un -1.90, la Dirección de Recursos Humanos con un -1.72. Estos datos dejan en claro la necesidad de incrementar los espacios y las herramientas para que la sociedad se involucre en los procesos del desarrollo local.



Fuente: elaboración propia

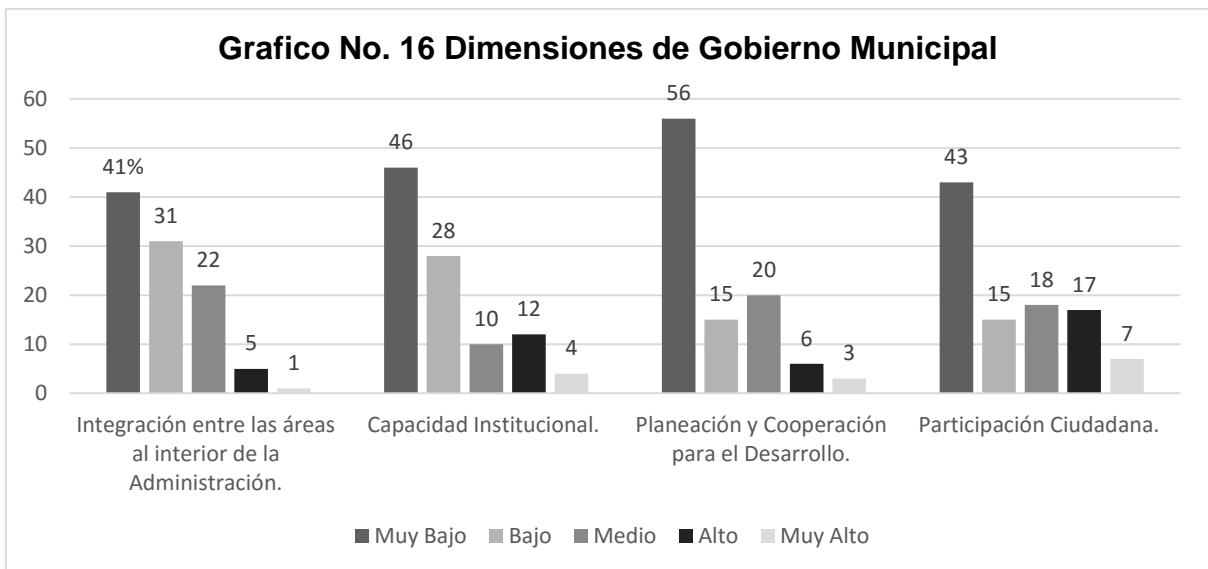
**Grafico No.15**

**Índice y grado de participación ciudadana**



Fuente: elaboración propia

Al observar las cuatro dimensiones en conjunto se aprecia una consistencia en los valores negativos en los índices como resultado de la transversalidad de los aspectos evaluados.



Fuente: elaboración propia

## CONCLUSIONES

Retomando la hipótesis planteada al inicio de esta investigación: *“Las distintas estrategias diseñadas por organismos internacionales o gobiernos centrales y que tienen como objetivo el desarrollo local sostenible no han logrado impactos positivos significativos en la sostenibilidad del Municipio de La Paz, B.C.S., dada la carencia de bases teóricas e instrumentos reales de participación ciudadana que permitan la apropiación por parte de la ciudadanía, sumado a la falta de involucramiento de las áreas de la administración municipal en las etapas de planeación del desarrollo y demás actividades en torno a la sustentabilidad municipal”.*

### **En torno a la participación ciudadana, como base de la Gobernanza.**

La participación ciudadana puede darse en tres niveles, dependiendo la madurez socio-política.

1. **Información.** Como lo muestran los indicadores, la transparencia, requisito indispensable para la participación ciudadana, no es prioridad en la agenda del Municipio de La Paz. En el desarrollo de esta investigación, muchos de los documentos públicos por su naturaleza no están a disposición de la ciudadanía. De igual manera los acuerdos, documentos de trabajo y planes que se despenden de las estrategias abordadas en esta investigación, no se encuentran fácilmente a disposición.

La información es el primer escalón, tener información suficiente sobre cualquier actuación pública es imprescindible para que pueda existir participación de los afectados por esas actuaciones. De la mano con la información va la formación, el ciudadano debe estar informado, pero también poder interpretar la información. En la ciudad de La Paz, a pesar de los indicadores formales, existe un número importante de la población que no sabe leer y escribir, principalmente los migrantes de estados del sur y algunas colonias de la periferia. Esas personas necesitan

tener acceso a la información, pero “procesada” de tal forma que puedan entender sus alcances e implicaciones.

2. **Consulta y debate.** Debe darse un dialogo abierto entre la autoridad y el ciudadano. Como se observó, las metodologías implementadas solo contemplan la participación a través de encuestas. La consulta solo se da en espacios cerrados a expertos o grupos de interés. La Agenda para el Desarrollo Municipal y la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles, no propician la consulta y el debate, no suman al fortalecimiento de la gobernanza local.

La consulta es una figura contemplada en la Ley de Planeación del Estado, sin embargo no se realiza en los tiempos, formas y alcances necesarios para representar los intereses de la ciudadanía. Un claro ejemplo son las consultas ciudadanas para la integración de los Planes de Desarrollo.

3. **Gestión compartida.** El trabajo en conjunto sociedad y gobierno. Las estrategias son diseñadas he implementadas puertas adentro, limitadas a las capacidades institucionales de la Administración Municipal. Una manera avanzar en la gestión compartida es a través del COPLADEMUN, con una representación real de la sociedad.

Mediante el acceso a la información, la consulta y la participación en la gestión, es posible la existencia de un control social sobre las actividades del Gobierno.

La participación debe darse antes de la toma de decisiones, eso es en los procesos de planificación, “*participar en la planificación de la participación*” (DEL RIO, 1998). Debe darse también después, en la ejecución y en la toma de decisiones, en el seguimiento y control.

### **En cuanto las estrategias para el desarrollo sostenible.**

La experiencia adquirida en la elaboración de esta investigación, deja en claro que la dimensión participativa ha ido adquiriendo una mayor importancia. Esto se debe en gran medida a la insistencia de la comunidad internacional (OCDE 2001b; IIED, PNUD

y DFID 2002). Para sumar al ciudadano común, así como a los grupos de interesados a los procesos estratégicos pueden emplearse numerosas técnicas específicas, incluyendo reuniones abiertas, encuestas de opinión y grupos focales, foros deliberativos (tales como paneles consultivos de ciudadanos o jurados ciudadanos), mesas redondas de grupos de interesados, grupos de trabajo y referéndums. Dado que la clase de cambios que generalmente prevén las estrategias de desarrollo sostenible sólo pueden lograrse mediante redes complejas de actores sociales, los promotores de las estrategias deben atraer a los demás actores hacia las interacciones en desarrollo si realmente desean llevar a cabo sus ambiciones estratégicas.

La principal lección, puede ser la necesidad de implementar nuevas modalidades de planificación, que contemplen mecanismos de participación ciudadana, que acudan al consenso y que sea capaz de integrar a todos los sectores sociales, con fuertes bases teóricas.

### **Referente a las capacidades institucionales del Gobierno Local.**

Los resultados del capítulo cuatro dejan muestra clara de la poca integración de la Administración Municipal, las estrategias para el desarrollo, por su naturaleza transversal requieren de un alto grado de integración para ser eficientes. La integración no solo debe ser al interior, si no con otros órganos de gobierno. Temas como la salud y la educación quedan fuera del alcance municipal y son indispensables si se habla de desarrollo.

Los municipios han ampliado su agenda, su papel va más allá de la prestación de servicios públicos y la gestión del territorio, se han convertido en promotores del desarrollo en conjunto con los otros dos órganos de gobierno, sin embargo las capacidades no han crecido a la par, es necesario tener un Gobierno Local con mayores capacidades, principalmente para los ejercicios de planeación. La necesidad de una correspondencia en los perfiles de puestos, la capacitación y socialización de estas estrategias es impostergable.

## BIBLIOGRAFÍA

*Agencia de Medio Ambiente (1995), "Madrid 21, Estrategia para el desarrollo sostenible en la comunidad de Madrid", Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, Madrid.*

*Aguilar Lorena et.al(1999)., La ineludible corriente. Políticas de equidad de género en el sector ambiental mesoamericano, Unión Mundial para la Naturaleza.*

Barbier, E. B (1987) "The Concept of Sustainable Economic Development" *Environmental Conservation* 14 (2): 101-110.

Boisier, S. (2004). "Desarrollo territorial y descentralización", en *Revista Eure*. vol. XXX, núm. 90, septiembre, pp. 27-40.

Brenner, N. (2013), *Theses on urbanization, Public Culture*, Vol. 25, No. 1, 85-114.

Brenner, N. y N. Theodore (2002), "Cities and geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'", *Antipode*, Vol. 34, No. 3, 349-379.

Brenner, N., J. Peck y N. Theodore (2011), "¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas", *Urban, NS* 01, 21-40.

Cabrero Mendoza, E. (1999). "Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales". En: E. Cabrero Mendoza y G. Nava (coords.). *Gerencia pública municipal*. México: Miguel Ángel Porrúa/CIDE.

Cabrero, E. (2004). "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México", en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, segundo semestre, pp. 735-784.

Cabrero Mendoza, E. (2005). "Acción pública y desarrollo local. México: Fondo de Cultura Económica.

*Calderón K. P.* (1995), Hablemos de desarrollo sostenible. Consejo de la Tierra, Centro de Estudio Ambiental, San José, Costa Rica, 1995.

Canto Chac, M. (2008). "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo". *Política y Cultura* (24):9-37.

Cariño, Delgado, Díaz, Breceda, Pérez, Rodríguez, Arizpe, Lluc y Galindo-Bect, (2008) El escenario: presentación geográfica y socioeconómica del espacio sudcaliforniano. En *Del saqueo a la conservación: Historia ambiental contemporánea de Baja California Sur, 1940-2003.* (Pp. 99 176)México: SEMARNAT, UABCS.

Cariño, M (2008) De las históricas utopías a la concreción de un sistema histórico alternativo. En Cariño M, Monteforte M. *Del saqueo a la conservación: Historia ambiental contemporánea de Baja California Sur, 1940-2003.*(pp. 177- 200) México: SEMARNAT, UABCS.

CONEVAL (2014) Medición de la pobreza 2014.

*Centro de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación e Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.*(1998), Guías técnicas de capacitación municipal, México.

*Challenger Antony*(1998), Utilización y conservación de los ecosistemas terrestres de México. Pasado, presente y futuro, Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad, Instituto de Biología de la Universidad Nacional Autónoma de México, Agrupación Sierra Madre, S.C., México.

*Comisión de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo* (1991) Nuestra propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente, FCE.

*Curiel Casares, José Luis, y Enrique Espinosa Gasca, (1997) Planeación, manejo de recursos naturales y desarrollo sustentable, Semarnap, pnud, saed.*

División de Recursos Naturales y Energía de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe cepal- Naciones Unidas, (1993). Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable. (Aplicables a municipios, microrregiones y cuencas),CEPAL- Naciones Unidas.

*Dourojeanni, Axel, (1993) Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable, Fundación Natura y la Universidad Tecnológica de Panamá, Panamá.*

Harvey, D. (1991), *The Postmodern Condition*, Londres, Blackwell.

Harvey, D. (1993), "The Nature of Environment: The Dialectics of Social and Environmental Change,"

<http://www.socialistregister.com/index.php/srv/article/viewFile/5621/2519>

Harvey, D. (2004). "The 'new' imperialism: accumulation by dispossession", *Socialist Register*, Vol. 40, 63-87.

Harvey David. (2013). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Ediciones AKAL. España.

INAFED (2012) *Agenda Desde Lo Local*.

INAFED (2015) *Agenda para el Desarrollo Municipal*

INEGI. (2011) *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*.

INEGI. *Banco de Información Económica*.

INEGI (2000). *Censo Nacional de Población y Vivienda*.

INEGI (2010). *Censo Nacional de Población y Vivienda*.

INEGI (1995). *Conteo Nacional de Población y Vivienda*.



INEGI (2005). Censo Nacional de Población y Vivienda.

INEGI. (2011). Panorama Sociodemográfico de Baja California Sur

INEGI (2009). Censo Económico 2009.

INEGI (2014). Censo Económico 2009.

INEGI (2010). Compendio de Información Geográfica Municipal, La Paz Baja California Sur.

*International Council for Local Environmental(1996) Initiatives-United Nations Environment Programme*, Manual de planificación para la agenda 21 Local. Una introducción a la planificación para el desarrollo sostenible, iclei-unep, Canadá.

*Kahonge, J. O*, (agosto de 1995). "Traditional African Values and their Use in Implementing Agenda 21", en *Indigenous Knowledge and Development, Monitor*, volumen 3, número 2.

Klein, Juan-Luis. (2005). Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. *EURE (Santiago)*, 31(94), 25-39.

Local Agenda 21 Survey(1997) . A Study of Responses by Local Authorities and Their National and International Associations to Agenda 21.

Martinez, R. y Soto Retes, E. (primavera 2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, vol. 37, págs. 35-64.

Moreno - Brid, J,C ; Perez Caldentey, E; Ruiz Nápoles, P. ( Dec, 2004) El consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones Latinoamericanos, Vol.12(25), p.149(20)

Naciones Unidas (2012), *World Urbanization Prospects, the 2011 Revision*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: [http://esa.un.org/unup/Analytical-Figures/Fig\\_1.htm](http://esa.un.org/unup/Analytical-Figures/Fig_1.htm).

Ortiz, C. (octubre 2002). Stiglitz vs. El consenso de Washington. Revista Sociedad y Economía, N°.3, 201 a 214.

*Organización de las Naciones Unidas (1992)*, Programa 21. Programa de Acción de las Naciones Unidas de Río, Río de Janeiro, Brasil.

Porras, F. (2012). "Gobernanza y redes de política pública en México". En: F. Porras (coord.) (2012). Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Prats Cabrera, J. O. (2003). "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". Instituciones y Desarrollo (14-15).

*Prefeitura do Rio de Janeiro - Secretaria Municipal do Meio Ambiente (1997)*, Pequeno Guia da Agenda 21 Local, Brasil.

Robert Park(1967) "Social Control and Collective Behavior", Chicago, p. 3

St. Bernard, Godfrey (2002) "The Establishment of Core Data Systems for the Anglophone Caribbean", Paper Presented to CARICOM Secretariat Meeting on Core Data Systems, Coyaba Beach Resort, Grand Anse, Grenada, September 8-10

Theodore, Peck y Brenner (2009) Urbanismo Neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados, en Temas Sociales Núm. 66, Santiago, Chile.

UN-HABITAT (2008)" State of the World's Cities 2008/2009 - Harmonious Cities

#### DIRECCIONES DE INTERNET

Agenda 21 en español. Texto original: <http://www.rolac.unep.mx/agenda21/esp/>

Agenda 21 Local de Calvia, España: [www.calvia.com/calvia/pmecol.htm](http://www.calvia.com/calvia/pmecol.htm)

Agenda 21 Local en Estados Unidos: [www.iclei.org/us/](http://www.iclei.org/us/)

Agenda 21 Local en el Reino Unido: <http://www.la21-uk.org.uk/>

Agenda 21 para niños y jóvenes, Misión Rescate: [www.rds.org.mx/misionrescate](http://www.rds.org.mx/misionrescate)

Canadá. Información sobre el desarrollo sustentable: [www.sdinfo.ca](http://www.sdinfo.ca)

Ejemplo a nivel de la provincia de Manitoba de una estrategia de desarrollo sustentable: [http://www.boletin.com.mx/vicda/vic\\_prom.htm](http://www.boletin.com.mx/vicda/vic_prom.htm)

Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Programa de Ciudades Sustentables: [www.unchs.org/unon/unchs/scp/](http://www.unchs.org/unon/unchs/scp/)

China. El Centro Administrativo de China para la Agenda 21: <http://www.acca21.edu.cn/>

Consejo de la Tierra: <http://www.ecouncil.ac.cr/>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Blvd. de los Virreyes 155, col. Lomas Virreyes, 12100, México D.F.: [www.rolac.unep.mx](http://www.rolac.unep.mx)

Programa de las Naciones Unidas para Desarrollo (PNUD), Presidente Masaryk 29 piso 8, col. Polanco, 11570, México, D.F.: <http://www.pnjud.org.mx/>

— Programas de Desarrollo Regional Sustentable:

[www.semarnap.gob.mx/proders/index.html](http://www.semarnap.gob.mx/proders/index.html)

— Centro de Capacitación y Educación para el Desarrollo Sustentable:

[www.semarnap.gob.mx/cecaedesu](http://www.semarnap.gob.mx/cecaedesu)

— Información sobre la Agenda 21, Agenda 21 local e Informe Anual a la Comisión de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas:

[www.semarnap.gob.mx/dgplaneacion/dgplanea.html](http://www.semarnap.gob.mx/dgplaneacion/dgplanea.html)

— Gestión Ambiental y Descentralización:

[www.semarnap.gob.mx/descentralizacion/index.html](http://www.semarnap.gob.mx/descentralizacion/index.html)

— Ordenamiento Ecológico del Territorio: [www.ine.gob.mx/ord\\_ecol/introdu.html](http://www.ine.gob.mx/ord_ecol/introdu.html)

— Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable:

[www.semarnap.gob.mx/gestion/participacion/cc/bar.html](http://www.semarnap.gob.mx/gestion/participacion/cc/bar.html)

—Leyes y Reglamentos de la Administración pública municipal de La Paz, Baja California Sur.

[www.lapaz.gob.mx](http://www.lapaz.gob.mx)

— Red de Información en suelos y lucha contra la desertificación:

[www.semarnap.gob.mx/ssrn/risde/index.html](http://www.semarnap.gob.mx/ssrn/risde/index.html)