

Capacidades para la promoción del desarrollo humano desde el nivel subnacional: análisis de las autoridades administrativas locales en Othón P. Blanco, Quintana Roo, México

Capacities to promote the human development from the subnational level: analysis of the local administrative authorities in Othón P. Blanco, Quintana Roo, Mexico

Tania Libertad Camal-Cheluja¹  , Legna del Ángel Campos Laines²  ,
Juan Carlos Arriaga-Rodríguez³  , Mario Edgardo Vargas Paredes⁴  

Cómo citar

Camal-Cheluja, T. L., Campos Laines, L. Á., Arriaga-Rodríguez, J. C., Vargas Paredes, M. E. (2023). Capacidades para la promoción del desarrollo humano desde el nivel subnacional: análisis de las autoridades administrativas locales en Othón P. Blanco, Quintana Roo, México. *Socialium*, 7(2), 92-114. <https://doi.org/10.26490/uncp.sl.2023.7.2.1777>.

¹ Doctora en Ciencias Sociales.

Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo.
Chetumal, México
taniacch@uqroo.edu.mx

² Licenciada en Gobierno y Gestión Pública.

Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo.
Chetumal, México.
legna.campos@sspqroo.gob.mx

³ Doctor en Historia Moderna y Contemporánea.

Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo.
Chetumal, México.
arriaga@uqroo.edu.mx

⁴ Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo.
Chetumal, México.
marevar@uqroo.edu.mx

Arbitrado por pares ciegos

Recibido: 02/05/2023

Aceptado: 15/05/2023

RESUMEN

Aunque el municipal es el nivel local más conocido en México, las delegaciones y alcaldías son otras unidades administrativas menores que coadyuvan a los ayuntamientos en la prestación de servicios públicos. Estas unidades menores son encabezadas por representantes electos por votación directa de los habitantes y, sin embargo, es escasamente conocido el proceso que los lleva al cargo público, así como las condiciones en las que cumplen con sus funciones. Por lo anterior, el objetivo de este artículo es explorar las capacidades reales para la gestión con la que cuentan las personas titulares de las unidades menores en tres alcaldías del municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo. La metodología utilizada es cualitativa, a través del análisis inductivo y con técnicas como la entrevista semiestructurada de Historia Oral a informantes clave que se desempeñaron como titulares de unidades menores del gobierno municipal. Los resultados muestran que subyace un déficit democrático expresado en el proceso electoral, las funciones limitadas que desempeñan los representantes para promover el desarrollo humano y para el impulso de la participación ciudadana. Por lo tanto, se concluye que las unidades auxiliares de administración municipal presentan escasas garantías para la promoción del desarrollo humano, debido a factores de diseño institucional, por la limitada descentralización con respecto al gobierno municipal y por las dinámicas sociales que han configurado una cultura política no participativa.

Palabras clave: *municipio; unidades administrativas menores; desarrollo humano; democracia subnacional, gestión pública.*

ABSTRACT

Although the municipal level is the most well-known local level in Mexico, the delegations and mayoralties are other minor administrative units that assist the municipalities in the provision of public services. These smaller units are headed by representatives elected by direct vote of the inhabitants and, however, the process that leads them to public office is scarcely known, as well as the conditions in which they fulfill their functions. Due to the above, the objective of this article is to explore the real capacities for management that the holders of the minor units have in three mayoralties of the municipality of Othón P. Blanco, Quintana Roo. The methodology used is qualitative, through inductive analysis and with techniques such as the semi-structured interview of Oral History to key informants who served as heads of minor units of the municipal government. The results show that there is a democratic deficit expressed in the electoral process, the limited functions that representatives perform to promote human development and to promote citizen participation. Therefore, it is concluded that the auxiliary units of municipal administration present few guarantees for the promotion of human development, due to factors of institutional design, due to the limited decentralization with respect to the municipal government and due to the social dynamics that have shaped a not participatory political culture.

Keywords: *municipality; minor administrative units; human development; subnational democracy, public management.*

Introducción

En México, además de los estados de la federación y los municipios, existe un nivel inferior de autoridad local dependiente de éstos y que toma diversas formas denominadas en genérico “unidades administrativas menores”, “unidades administrativas auxiliares” u “órganos auxiliares”, que son demarcaciones territoriales con una autoridad local que coadyuvan al poder Ejecutivo de un municipio para alcanzar sus fines. De acuerdo con la constitución política de Quintana Roo, en esta entidad federativa mexicana, se cuenta con las siguientes unidades administrativas auxiliares: cabecera, alcaldía, delegación y subdelegación.

En relación con los recursos con los que se coordina el trabajo de las unidades menores, se tiene que el reglamento que marca las pautas para el nombramiento de titulares data de 2014 por lo que, a la fecha, cuenta con menos de una década de experiencia en la celebración de comicios para elegir a este tipo de autoridades del nivel subnacional. Por otro lado, desde el ayuntamiento se cuenta con una coordinación de alcaldía, misma que al momento de realizar esta investigación contaba únicamente con un personal para realizar funciones. Otras facultades y atribuciones que orientan el quehacer de las unidades menores se encuentran en las constituciones mexicana, quintonense y en otras leyes locales, todas coincidentes en que la función de las alcaldías, delegaciones y subdelegaciones es ser un puente que conecte, de ida y vuelta, a la administración municipal con los pobladores, así como colaborar con el ayuntamiento en el desarrollo local.

Este artículo parte de que el desarrollo humano (Sen, 2000; Lagarde, 1997), así como una gobernanza de proximidad y participativa, deben ser el faro orientador de las políticas democráticas de los gobiernos municipales y sus unidades administrativas auxiliares, porque permiten la formación de instituciones, la coordinación y el reparto de bienes democráticos (Miquel y Cazarín, 2017). Particularmente, los gobiernos locales en México han ido adquiriendo nuevas funciones como parte de los procesos descentralizadores que avanzan desde la década de 1980 (Pineda, 1996), aunque estas nuevas atribuciones no siempre se traducen en capacidades reales para la gestión en las unidades auxiliares menores.

Para efectos de esta investigación cobran central importancia las capacidades reales con las que cuentan los gobiernos locales de las unidades auxiliares para ejercer sus funciones, pues la descentralización Federación-Estado no se quedó en ese nivel, sino que detonó la activación de las unidades menores como brazos de la administración central, pero sin los recursos necesarios para esas funciones. La tendencia a centralismo y a la poca efectividad por parte de los representantes (Ziccardi, 2004) se replica en Quintana Roo cuando se revisa el nivel de análisis en cuestión.

Como resultado de lo anterior se replica en el caso de estudio lo que se ha dicho en otras realidades latinoamericanas: que la fragilidad democrática en el nivel subnacional se explica por la transferencia de responsabilidades sin que esté acompañada de profesionalización de las élites, una cultura política poco participativa, opacidad en el comportamiento de funcionarios públicos, falta de innovación en la gestión para involucrar al ciudadano y detonar el desarrollo (Ziccardi, 2017; Cabrero, 1996; Pineda, 1996). También que el desarrollo local es un proceso más sociopolítico que económico, que debe impulsar los proyectos comunitarios, a los pobladores, y lo particular (Gallicchio, 2004)

Para abordar lo anterior, el trabajo se compone de cuatro partes, además de esta introducción. Primero, se presenta el método seguido para obtener la información más relevante de la investigación. En la segunda sección, de resultados, se pormenoriza el enfoque del desarrollo humano, seguido del rol de los gobiernos locales en el desarrollo; en ese mismo rubro se presenta el diseño institucional del municipio mexicano y sus unidades administrativas menores en Quintana Roo, seguido de la propuesta de modelo normativo de análisis de las capacidades de autoridades locales para promover el desarrollo humano y su constatación empírica. La tercera sección abarca la discusión de los hallazgos frente a otros autores en la materia. La cuarta y última sección son las conclusiones generales que exponen las reflexiones de cierre de esta investigación.

Método

Siguiendo las bases del método científico, este artículo es de tipo exploratorio, pues representa un primer acercamiento al objeto de estudio que seguramente podrá ser detonante de futuras investigaciones sobre aspectos particulares, tanto para las personas autoras como para las lectoras. A partir de lo anterior es también un trabajo de nivel analítico-descriptivo, pues al recuperar la información la presenta pormenorizada, pero llega a hacer inferencias a través de ellas.

Asimismo, es una investigación que tiene un enfoque cualitativo que se refleja en el diseño de la investigación. Recurre a técnicas propias de la investigación cualitativa, además del trabajo de gabinete, en este caso la entrevista semiestructurada de Historia Oral es central. Las entrevistas se realizaron siguiendo la metodología propuesta por la especialista en Historia Oral, Graciela de Garay (1997), con un formato de monólogo asistido, en el que lo relevante es captar el sentido dado a la realidad por el informante, poniéndolo en el centro de la recolección de información a través de preguntas articuladas entorno a las dimensiones del modelo de análisis que se presenta en este artículo en la tabla 1.

En relación con el instrumento de recolección de información, éste fue un guion de entrevista diseñado también bajo las pautas marcadas por de Garay (1997), es decir, articulado bajo las dimensiones centrales de análisis que para este estudio son: Legitimidad, promoción de la cultura política participativa, marco normativo, transparencia y pluralidad de actores sociales participantes en la formulación de políticas y programas de gobierno, como ejes articuladores del monólogo asistido que representa este tipo de entrevista semiestructurada sobre las capacidades reales para la incidencia en el desarrollo local que tienen las personas al frente de las unidades administrativas auxiliares del caso de estudio.

En cuanto a las características de la muestra, esta abarcó a tres personas titulares de las delegaciones más cercanas a la capital del Estado, Chetumal, todas en el municipio Othón P. Blanco. Es decir, las entrevistas fueron realizadas a tres delegados en funciones en Subteniente López (a 12 kilómetros de Chetumal, con 2452 habitantes), Luis Echeverría Álvarez (a 21.2 kilómetros de la capital, con 720 habitantes) y Carlos A. Madrazo (a 25.9 kilómetros de la cabecera municipal, con 1951 habitantes). El criterio para seleccionarlos fue que al momento de ser entrevistados se encontraran despachando como delegadas o delegados municipales. A todas las personas se les entrevistó personalmente en sus oficinas, bajo el mismo guion, a efecto de triangular la información y, de esta manera, darle validez y rigor (Cronbach, 1982).

En cuanto a las implicaciones éticas relacionadas con la investigación, todas las personas participantes dieron su consentimiento para la grabación, procesamiento y uso de la información con fines académicos, no políticos, ni de lucro. Las personas participantes consintieron ser reconocidas por nombre y cargo. Asimismo, tuvieron la posibilidad de aprobar la transcripción final de la entrevista, previo al análisis del equipo investigador.

Resultado

El enfoque del desarrollo humano

Actualmente, la mayoría de los gobiernos del mundo han abrazado el enfoque de desarrollo humano como paradigma orientador de sus políticas públicas. El desarrollo humano, en términos de A. Sen (2000), consiste en la eliminación progresiva de las privaciones a las libertades, la acumulación de riqueza es importante sólo en la medida que hace posible eliminar las restricciones para las oportunidades de las personas. Todo lo anterior debería permitir a los individuos optar por una vida que consideren valiosa, y vivirla de manera plena y longeva.

Otra consideración del desarrollo humano es que éste se alcanza más fácilmente en gobiernos democráticos y participativos. En este contexto, las organizaciones sociales y políticas, tales como partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, junto con las instituciones de gobierno – proveedoras de servicios de

salud, educación, vivienda, entre otros temas–, han de ser espacios de cooperación, conflicto y diálogo entre actores (Sen, 2000). Por lo anterior, el paradigma en cuestión presta central importancia a los valores sociales que pueden ampliar o restringir las libertades, las pautas de relación entre actores políticos y sociales, la interrelación de las personas con el medio ambiente, la equidad de género, la tolerancia ideológica, por lo que para esta perspectiva del desarrollo resulta determinante erradicar los autoritarismos y la corrupción, pues reflejan el grado de evolución positiva de una sociedad.

El desarrollo humano descansa en los argumentos de intelectuales como Samuel Scheffler (1976) y Gerald A. Cohen (1995), para quienes la distribución o la presencia más extensa del Estado es una responsabilidad para con los menos favorecidos, que no viola los derechos individuales de los grupos con mejores ingresos, por lo que libertad, propiedad personal y redistribución no están necesariamente en conflicto. Por ejemplo, los impuestos van a ser el mecanismo de redistribución por excelencia, cuyos beneficios llegarían a los ciudadanos a través de la inversión pública mediante programas sociales que contribuyan a aminorar la desigualdad social.

Precisamente nos interesa recuperar la perspectiva de desarrollo humano en donde el Estado asume la responsabilidad moral y legal de mejorar las condiciones de vida de la gente. También partimos del hecho de que la democracia es la forma de gobierno que permite materializar mejores políticas públicas para alcanzar el estilo de desarrollo bosquejado con anterioridad.

El papel de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo

El discurso del desarrollo local centra la atención en los recursos humanos y particularidades de las sociedades. Schumacher (1973) considera las decisiones se toman mejor en grupos pequeños y, por lo tanto, la escala local es la que más facilidades genera para que los integrantes de la comunidad presten su voz y puedan incidir en los diferentes asuntos. Lo que se busca apuntar es que, desde abajo, en las pequeñas ciudades o unidades poblacionales, es posible impulsar el desarrollo cuando una serie de elementos se combinan, lo local no está excluido del progreso, ni tiene porqué estar sujeto exclusivamente a otros niveles de gobierno. Asimismo, este autor y otros (Capra, 1996; Harding, 2011), hacen prosperar una visión holística del desarrollo, en la que se toman en consideración elementos culturales, ambientales y, en general, las particularidades de las comunidades.

La concepción de desarrollo de la década de 1970, 1980 y en adelante, se ha venido modificando, junto con los grandes polos de desarrollo se revaloriza lo pequeño y lo local (Arocena, 2002). Sin embargo, los retos que enfrenta lo local como dimensión de análisis tienen que ver con las capacidades y facultades que posean los gobiernos municipales y sus unidades administrativas auxiliares.

En este texto se refiere por local o subnacional al nivel municipal de acción gubernamental; una escala en la que es posible observar las microdinámicas del desarrollo cuando la unidad de análisis tiene una serie de elementos socioeconómicos, un territorio claramente delimitado y una cultura o pasado histórico comunes. En este texto suscribimos lo anterior, señalando que los municipios tienen dinámicas sociales; poseen una delimitación geográfica claramente establecida a través de los perímetros que posean las ciudades, delegaciones, subdelegaciones o alcaldías que integren a la municipalidad; asimismo, tienen un pasado o historia extendida entre sus habitantes (Arriaga-Rodríguez, 2018).

En formas de organización de gobierno de tipo federal, como en México, los ayuntamientos adquieren nuevas tareas por las reformas constitucionales que estimulan la descentralización. A ésta se la relaciona con la posibilidad de detonar el crecimiento económico generado por ciertos factores, como la presencia de líderes locales –políticos y sociales– que lo apoyen, la existencia de una cultura política y administrativa, la disposición de recursos financieros y humanos suficientes, así como el diseño de políticas públicas adecuadas para fortalecer a la administración descentralizada (Rondinelli y Nellis, 1986; Rondinelli *et al.*, 1989).

Los estudios de Rondinelli *et al.* (1983) permiten concluir que la descentralización trae beneficios sólo con una adecuada combinación de factores, por lo que su impacto, por sí sólo, es limitado. No obstante, para los países en desarrollo o con tradiciones poco democráticas, las políticas y programas de los gobiernos descentralizados podrían permitir opciones de progreso en las áreas rurales o aquellas localidades poco atendidas por los gobiernos centrales.

Desde la perspectiva de la administración pública, la descentralización en la gestión pública puede ser entendida como la transferencia de responsabilidad de la planificación, la gestión, la recaudación y la asignación de recursos por parte del gobierno central y sus agencias, a los organismos o unidades de niveles subordinados de gobierno, autoridades públicas semiautónomas, corporaciones u organizaciones privadas de una región o localidad (Rondinelli y Ellis, 1986). Otra forma de comprender a la descentralización está relacionada con la posibilidad de que los servicios y bienes públicos sean provistos por el gobierno local; y desde la perspectiva de la teoría de la elección pública, las agencias locales son más eficientes que las centrales (Rondinelli *et al.*, 1989).

Los estudios referidos coinciden en que para que la descentralización sea exitosa debe ser diseñada de manera meticulosa, conociendo la realidad de los niveles de gobierno que ceden y adquieren funciones, considerando las implicaciones administrativas, políticas y económicas implicadas en el proceso. En el caso mexicano, el incremento de competencias municipales para la promoción del desarrollo se encuentra

a debate, debido a que la descentralización ha sido un proceso de larga data sin generar, necesariamente, un ayuntamiento capaz de enfrentar sus problemas de gestión.

La fuerte tradición centralista, marcada por los programas y el estilo de gobierno del presidente del país, ocasionó que los gobiernos locales tuvieran un proceso dependiente y condicionado a los designios de las autoridades federales. En México, cuando el poder político tiende a dispersarse genera inestabilidad; así ocurrió durante el virreinato, luego en el porfiriato, en la posrevolución y en las etapas actuales del sistema político, pero en todos esos momentos históricos fueron creadas instituciones y leyes que fortalecieron el centralismo como la característica distintiva del sistema político mexicano (Camal-Cheluja, 2013).

El centralismo ha sido durante muchos años. Ha dejado a las autoridades locales con un margen acotado de libertad o autonomía sobre sus asuntos internos, se ha traducido en la práctica como el control político y administrativo del gobierno federal sobre los gobiernos estatales y municipales (Camal-Cheluja, 2013). Al respecto, en algunas entidades, como en Quintana Roo, fue articulado un discurso de antagonismo con “el centro”.

En sentido opuesto, también se afirma que la explicación sobre la relación federación-estados- municipios es más compleja, puesto que en la esencia del centralismo predomina un principio de organización general que busca desarrollos estatales equilibrados, capaces de integrar una nación, y no sólo resolver los problemas locales (Hernández, 2008). Por lo tanto, el gobierno federal asumió la tarea del desarrollo nacional o regional sin suprimir totalmente las facultades de las entidades; las administraciones estatales tenían capacidad de agencia a pesar de la presencia federal en los asuntos locales.

Una práctica política que fortalecía la percepción de que el centralismo limitaba la vida política de las regiones o los estados era la designación del gobernador, atribución que quedaba en manos del presidente de la República. Entre 1946 y 1982, años de mayor predominio del Partido Revolucionario Institucional, más del 60% de los mandatarios estatales habían realizado su trayectoria política en el gobierno federal, cerca del presidente o de su gente de confianza, y aunque la intención de los mandatarios era cuidadosa y atendía a los intereses locales para asegurar los equilibrios, no dejaba de ser considerada en los estados como una imposición (Hernández, 2008).

Lo anterior permite comprender por qué México fue desarrollando gobiernos locales disminuidos, con pocas capacidades para identificar problemáticas particulares e instrumentar soluciones a las mismas. La descentralización en el país ha venido de la mano con la salida del poder de los llamados presidentes fuertes, o con la disminución del hiperpresidencialismo. Los cambios políticos han permeado los aspectos

administrativos municipales, reflejándose legalmente en el artículo 115 constitucional mexicano, que versa sobre el municipio libre.

La descentralización en México ha sido vista a partir de un enfoque desde arriba, con el gobierno central delegando de forma estratégica las tareas a los gobiernos municipales, particularmente en un entorno de crisis económica durante la década de 1980. También se suponía que la descentralización acarrearía el desarrollo local, estimularía la participación ciudadana y la liberalización del sistema político, aunque esta promesa aún está pendiente (Pineda, 1996).

Las reformas de las décadas de los ochenta y los noventa del siglo XX establecieron los servicios públicos que podría ofrecer el municipio, al igual que le dieron la posibilidad de hacerse de ingresos propios para financiar parte de sus tareas, al mismo tiempo que tendría transferencias federales y estatales. Desde entonces, el reto para los gobiernos municipales ha sido encontrar vías para traducir esas facultades jurídicas en capacidades políticas y administrativas para cumplir con sus objetivos.

Diseño institucional del municipio contemporáneo en México

El desarrollo del ayuntamiento como base política de México data de la época colonial, era una unidad administrativa para atender los intereses de los pobladores. Sin embargo, la unidad político-administrativa denominada municipio ha tenido una existencia discontinua en México. Su base actual data de la Constitución Política de 1917. El artículo 115 contiene todo lo referente al municipio y el ayuntamiento, y ha sido reformado en numerosas ocasiones.

A pesar de la gran cantidad de reformas al artículo 115 constitucional, el gobierno municipal aún enfrenta resistencias para alcanzar su autonomía por parte de los gobiernos estatal y federal. El centralismo sigue presente en la práctica política y administrativa de los ayuntamientos, instituciones que están atrapadas en los juegos de la política local, en las lagunas de los ordenamientos jurídicos estatales y en la dependencia financiera respecto del gobierno federal (Arriaga-Rodríguez, 2018).

El retorno a lo local para impulsar el desarrollo implica el regreso a lo municipal y al ayuntamiento como su base político administrativa. Durante el régimen colonial, el pueblo central se denominaba cabecera municipal, en donde se encontraba la cabeza del gobierno; mientras que había otras subdivisiones menores conocidas como barrios, en donde la autoridad recaía en un poblador principal, que tenía las funciones de recaudación de tributos y limosnas (Arriaga-Rodríguez, 2018).

En el siglo XX quedan definidas las bases del gobierno municipal y sus facultades en México, las reformas de 1982, 1983 y 1999 buscaron configurar un municipio más libre, descentralizado y con competencias

para diversos fines. El artículo 115 de la Constitución Política mexicana reconoce al municipio como la base de la organización territorial, dotado con competencias para ejercer funciones y brindar servicios sobre lo que sigue:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- Alumbrado público.
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- Mercados y centrales de abasto.
- Panteones.
- Rastro.
- Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;
- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera;
- recaudar libremente los impuestos y contribuirán con los gastos públicos del estado en la porción y término que señale la legislatura local;
- los congresos estatales asignarán el presupuesto para los municipios de su entidad;

Marco regulatorio de las unidades administrativas auxiliares en Othón P. Blanco, Quintana Roo

Debido a las facultades que les confiere la ley a los municipios mexicanos estos pueden definir sus límites interiores y sus unidades administrativas auxiliares. En el caso de Quintana Roo, la constitución local establece en su artículo 132 que los municipios podrán dividirse administrativamente en cabeceras, alcaldías, delegaciones y subdelegaciones. Asimismo, ese articulado les reconoce a los municipios la facultad de definir la extensión, límites y formas de elección o designación de los titulares de los órganos auxiliares en cada una de estas unidades menores.

En Othón P. Blanco, municipio que alberga la capital de Quintana Roo, se cuenta también con un reglamento para la elección y funcionamiento de los órganos auxiliares del gobierno municipal en las alcaldías y de las delegaciones. Este ordenamiento reconoce a las alcaldías como órganos descentralizados, auxiliares de la administración pública municipal en un área geográfica determinada, que dependerán directamente del ayuntamiento; por su parte, las delegaciones son órganos desconcentrados de la administración pública municipal, dependientes del Ejecutivo municipal, con personal y presupuesto asignados y con facultad para ejercer las funciones que les confiera el

ayuntamiento (Art. 2). Por su parte, las alcaldías y delegaciones se configuran con la extensión y límites geográficos que apruebe el cabildo (Art. 3).

El reglamento referido anteriormente define la composición del cuerpo administrativo de las alcaldías, estas quedan integradas por un alcalde o alcaldesa, un tesorero y tres concejales. Por su parte, las delegaciones municipales tienen como cabeza a un delegado y al personal administrativo que autorice el ayuntamiento. Por su parte, La ley de municipios del Estado de Quintana Roo señala como criterio para crear las delegaciones que estas no se encuentren en ciudades, villas o pueblos que sean cabeceras o alcaldías (Art. 31); mientras que las rancherías y congregaciones podrán ser subdelegaciones, otro tipo de órgano desconcentrado de la administración pública municipal, a cargo de un subdelegado (Art. 32) y dependiente administrativamente de la presidencia municipal (Art. 33).

En cuanto a las funciones, el análisis de la normatividad aplicable permite identificar que tanto para alcaldes, como para delegados y subdelegados, las funciones son limitadas, son de carácter auxiliar a las del gobierno municipal, pero aplicadas en una demarcación territorial reducida y relativamente alejada de la cabecera. Para los alcaldes destacan las funciones plasmadas en el artículo 23 de la Ley de municipios del Estado de Quintana Roo:

- Ejecutar las acciones necesarias, para dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones del ayuntamiento, en su circunscripción territorial.
- Informar al ayuntamiento, por conducto del presidente municipal, de todos los asuntos relacionados con su encargo.
- Desempeñarse como conciliador y árbitro en controversias entre ciudadanos, cuando se lo pidan los interesados.
- Vigilar la correcta prestación de los servicios públicos que le encomiende el ayuntamiento.
- Actuar como Oficial del Registro Civil, en los casos, forma y términos que la Ley establece.
- Elaborar y mantener actualizado el censo de los contribuyentes de su circunscripción y actuar como auxiliar de la hacienda municipal.
- Inscribir a los vecinos residentes en el registro de ciudadanos y mantenerlo actualizado, en el cual manifestarán sus propiedades, industrias, profesión u ocupación, y hacerlo del conocimiento del ayuntamiento.
- Celebrar los contratos o convenios, que previamente autorice el ayuntamiento
- Coadyuvar en programas de alfabetización, de limpieza e higiene y de conservación de las vialidades y caminos de su jurisdicción.
- Promover ante el Ayuntamiento, la realización de inversiones para la ejecución de obras públicas dentro de su jurisdicción.

- Procurar la participación de los habitantes de su jurisdicción, en el planteamiento y solución de sus problemas y para el mejor desempeño de sus funciones.
- Presentar al ayuntamiento el proyecto de presupuesto de egresos anual de las alcaldías.

En relación con las delegaciones y subdelegaciones, sus funciones se encuentran en el artículo 35 de la Ley de municipios de Quintana Roo, resultan casi idénticas a las de las alcaldías, con excepción de que se les atribuye a estas unidades facultades para vigilar el orden público, así como para procurar todo aquello que tienda a asegurar el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar, así como la funcionalidad de los servicios públicos, conforme lo que determine el bando y los reglamentos municipales.

Por lo anterior, las funciones de estas unidades son dependientes y asociadas a las de la administración pública municipal, poco definidas y, sobre todo, de colaboración en las tareas que regularmente realiza un gobierno municipal. Alcaldes, delegados y subdelegados son una suerte de puentes o correas de transmisión que pueden enlazar al gobierno municipal con los poblados, y viceversa.

En cuanto a los procesos para la selección de las personas que encabezan estas unidades administrativas, el Reglamento para la elección y funcionamiento de los órganos auxiliares del gobierno municipal en las alcaldías y de las delegaciones del Municipio de Othón P. Blanco mandata que estas figuras deben ser electas por voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible depositado en urnas, a partir de una convocatoria publicada por el presidente municipal (Art. 5). La organización del proceso electoral también recae en la presidencia municipal; sin embargo, puede apoyarse en el Instituto Electoral de Quintana Roo para que esta entidad organice los comicios (Art. 7).

Por su parte, el Bando de policía y gobierno del municipio de Othón P. Blanco enumera las alcaldías, subdelegaciones y delegaciones de Othón P. Blanco. Éstas últimas son veintidós, de las cuales tres fueron estudiadas: Subteniente López, Carlos A. Madrazo y Luis Echeverría Álvarez.

Modelo normativo de análisis de las capacidades de autoridades locales para promover el desarrollo humano

Como se puede notar, las características generales de la ley no permiten tener claridad sobre las capacidades de las unidades administrativas menores en la promoción del desarrollo humano de los habitantes de alcaldías, delegaciones y subdelegaciones. Este diseño institucional no parece favorecer la vinculación de la sociedad con las autoridades gubernamentales, tampoco favorece necesariamente la participación ciudadana ni una actitud proactiva por parte de las personas titulares de las unidades. Para constatar esto, se realizaron entrevistas a informantes clave con la finalidad de obtener información en

relación con el siguiente modelo normativo de análisis de las capacidades de titulares de unidades auxiliares administrativas para promover el desarrollo humano en lo local.

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

La tabla 1 presenta las dimensiones, definiciones y medios de verificación del modelo normativo que se propone en esta investigación, base para el diseño de las entrevistas realizadas y para el análisis de las mismas. Está integrado por cinco dimensiones cuya constatación en la realidad permitiría hablar de capacidades, o falta de ellas, de los gobiernos locales para la promoción del desarrollo humano.

Tabla 1

Modelo normativo de análisis de las capacidades para la promoción del desarrollo humano de las unidades auxiliares del municipio

Dimensión	Definición	Exploración empírica
Legitimidad	La cabeza de alcaldía, delegación o subdelegación llega al cargo por el método de elección definido en la legislación aplicable.	Entrevistas a informantes clave
Promoción de la cultura política participativa	Son las relaciones que existen entre la sociedad y el gobierno municipal, sobre todo la propensión de la autoridad para involucrar a los ciudadanos en los asuntos públicos.	Entrevistas a informantes clave
Marco normativo	Todo municipio debe tener leyes, normas, reglamentos y otras disposiciones que indiquen sus facultades y atribuciones, deberán estar acorde con la perspectiva del desarrollo humano.	Se valora la claridad de las competencias y atribuciones que la ley señala para las unidades auxiliares de la administración local. Conocimiento de la ley por parte de los informantes clave.
Transparencia	Atributo democrático que en un sistema político favorece el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía. Su promoción debe ser parte de las tareas de un servidor público que debe transparentar sus actos y los recursos que gestiona en la administración.	Legislación aplicable, Plataforma Nacional de Transparencia y entrevistas a informantes clave.
Pluralidad de actores	Se refiere a la participación de actores sociales, tales como universidades, partidos políticos, organizaciones de la sociedad, iglesias, entre otras instituciones, en la formulación de políticas, programas y acciones de gobierno.	Entrevistas a informantes clave

Cabe señalar que el modelo presentado en la tabla 1 es contrastado con información empírica a través del análisis de normatividad vigente y la recolección de información con entrevistados que fungen como delegados municipales. Fueron entrevistados el delegado y las delegadas de las comunidades de Luis Echeverría Álvarez, Subteniente López y Carlos A. Madrazo, las entrevistas se realizaron en diversos meses durante el año 2018.

Resultados de la verificación empírica del modelo normativo de análisis

Para poder dar cumplimiento a la *dimensión legitimidad* es relevante el apego con los lineamientos de la ley para elegir a las cabezas de las unidades auxiliares del municipio, mediante los resultados del voto ciudadano en elecciones libres, y transparentes, de acuerdo con el Reglamento para la elección y funcionamiento de alcaldías y elección de delegados. En el caso de estudio, la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral está a cargo de un comité de elección nombrado por el ayuntamiento, e integrado con siete regidores y regidoras (Reglamento para la Elección y Funcionamiento de las Alcaldías y Elección de Delegados del Municipio de Othón P. Blanco, Arts. 68-69). Cada candidato o candidata a delegado municipal deberá ser identificado por un color como distintivo, otorgado por el comité de elección al momento de autorizar el registro.

Para la elección de los delegados o delegadas municipales se instalan las casillas que correspondan por cada sección electoral, ubicadas al exterior del local que ocupe la delegación municipal, en caso de no poder ser posible ubicar la mesa directiva de casillas en el lugar antes mencionado, se instala en alguna escuela o lugar público de fácil acceso. En cada casilla se instalan mamparas donde los votantes deciden el sentido de su sufragio. Al cierre de la jornada, la mesa organizadora del proceso contabiliza los votos y elabora un acta que es firmada por los funcionarios electorales y los aspirantes al cargo. Finalmente, en la fecha señala en la convocatoria, el comité de elección expide una constancia al candidato o candidata que obtuvo el triunfo, y éste rinde protesta de ley ante el ayuntamiento en los términos y condiciones que este disponga (Reglamento para la elección y funcionamiento de las alcaldías y elección de delegados del municipio de Othón P. Blanco, Arts. 89, 90, 92, 94, 100, 106-107, 109, 111).

Las entrevistas permitieron constatar que el proceso se realiza de acuerdo con la ley. Para el caso de la delegación Luis Echeverría Álvarez, la señora Matilde Salazar Estupiñan, quien fuera delegada, confirma la realización de todas las etapas; declaró que el gobierno municipal abre una convocatoria, posteriormente las personas que quieren ser delegados van y se registran presentado cierta documentación, y es el personal del ayuntamiento quien acude a la delegación a dar fe de las votaciones (M. Salazar Estupiñan, entrevista personal, 20 de mayo de 2018).

Todos los ex delegados entrevistados confirman el proceso descrito en párrafos anteriores. El ex delegado Jonan Utrera, del poblado Carlos A. Madrazo, abunda sobre la posibilidad de cada participante de elaborar

un plan de trabajo y divulgarlo entre la comunidad; sin embargo, esta suerte de campaña electoral es realizada con los recursos que cada candidato tiene a su alcance, no existe un presupuesto para estos fines (J. Utrera Vergara, entrevista personal, 16 de mayo de 2018). El proceso se apega a la legalidad, pero incrementaría su legitimidad si existiera la obligatoriedad del ayuntamiento para delegar la organización del proceso al instituto electoral local.

En lo concerniente con la dimensión *cultura política participativa*, se encontró que el municipio de Othón P. Blanco cuenta con un Reglamento de participación ciudadana que la define como “[...] el derecho para intervenir y participar, individual o colectivamente en las decisiones públicas, en la formulación y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno, contribuyendo a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad [...]” (Art. 2).

Dicho reglamento menciona en su artículo 1 que su ámbito de aplicación incluye a todos los vecinos del municipio y demás personas jurídicas con funciones de representación ciudadana y vecinal cuyo domicilio social y ámbito territorial se encuentran en el municipio de Othón P. Blanco. Por lo tanto, como autoridades auxiliares de la administración local, los representantes de las delegaciones municipales deben conocer este reglamento y aplicarlo en sus comunidades.

El Reglamento de participación ciudadana prevé la posibilidad de que la sociedad civil se organice en comités ciudadanos para participar directamente en la ejecución de obras o en la prestación de servicios a la comunidad a través de la prestación de mano de obra, realización de estudios técnicos o financieros y la cooperación económica con el ayuntamiento (Arts. 123-127). La ley también posibilita la creación de comités de vecinos para "propiciar la permanente comunicación entre las autoridades del Ayuntamiento y la ciudadanía, para vincular su intervención en los asuntos comunitarios" (Art. 130); entre otros mecanismos como el plebiscito, la consulta popular, etc.

A través de las entrevistas, la delegada de Subteniente López identifica el voto y la colaboración en campañas electorales como formas de participación, desconoce otras u omite mencionarlas, también señala que la ciudadanía suele organizarse en comités de vecinos para atender sus asuntos comunitarios. Ella califica a las personas de la comunidad como apáticas o desinteresadas para mejorar las condiciones en la delegación, al mismo tiempo que reconoce la inexistencia de campañas de promoción de los mecanismos de participación ciudadana (M. O. Gorocica Martínez, entrevista personal, 16 de mayo de 2018).

Por su parte, el delegado del poblado de Carlos A. Madrazo menciona que los habitantes de la comunidad, sí participan en la solución de los problemas que afectan a la comunidad, puesto que la delegación no cuenta con el recurso propio para resolverlos; por tal motivo, son los mismos ciudadanos los que aportan los recursos para atender las problemáticas que los aquejan, por ejemplo: cargar de gasolina las máquinas

con las que se hace la limpieza del parque, o asuntos de mejora de las calles; declaró que para tareas de este estilo del 80% al 90% de la inversión proviene de la población. El delegado también afirma que él ha puesto en marcha un plan que consiste en reunir grupos de trabajo que hacen pequeñas labores con el fin de “contagiar a la gente para que se integre en las actividades públicas y motivar la participación ciudadana”, aunque no existen campañas de la administración pública central para involucrar a la población (J. Utrera Vergara, entrevista personal, 16 de mayo de 2018).

En el caso de Luis Echeverría Álvarez, la delega refiere que los habitantes de la comunidad sí participan en las elecciones, pero para la atención de temas en los que debe intervenir el gobierno se organizan a través de la recolección de firmas para solicitar servicios públicos municipales (M. Salazar Estupiñan, entrevista personal, 20 de mayo de 2018).

Después de analizar los resultados de investigación en las tres delegaciones, es posible notar que hay consistencia en que la participación electoral es más frecuente que la participación comunitaria o de otra índole, y que el involucramiento de la ciudadanía en cada poblado es distinto para los temas de interés comunitario. También se puede identificar, a través del testimonio de los actores entrevistados, que es fundamental que los representantes tengan un estilo proactivo para promover la participación. Los tres delegados aceptaron en las entrevistas que no conocen el Reglamento de participación ciudadana municipal, por lo tanto, seguramente será limitado el abanico de recursos organizativos con los que pueden apelar a los ciudadanos a participar en la vida pública.

En la dimensión *marco* normativo, además de lo que contemplan las constituciones federal y estatal en materia de unidades auxiliares, se encontró que existen tres reglamentos específicos que prevén aspectos relacionados con las delegaciones, son: la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, el Reglamento del Bando de policía y gobierno del municipio de Othón P. Blanco, y Reglamento para la elección y funcionamiento de los órganos auxiliares del gobierno municipal en las alcaldías y de las delegaciones del Municipio de Othón P. Blanco. Las funciones son generales, no son específicas y quedan asociadas a complementar las labores del ayuntamiento en los poblados más alejados de la cabecera municipal.

En lo que respecta a este punto, la delegada de Subteniente López considera que sus tareas se reducen a gestionar los apoyos municipales que recibe la comunidad. Esta servidora pública menciona en la entrevista que ella acudió a un taller en donde le comunicaron sus funciones, pero no recuerda el reglamento que las plasma, a pesar de afirmar que sí cuenta con un ejemplar para su uso personal pero que no acostumbra leerlo (M. O. Gorocica Martínez, entrevista personal, 16 de mayo de 2018).

En el caso de la delegación Luis Echeverría Álvarez, la entrevistada declaró que su función es “apoyar al pueblo” en la elaboración de solicitudes para lograr la solución de los problemas de la comunidad, pero

que desconoce en qué reglamento se encuentran las funciones de un delegado. Menciona que participó en un taller al inicio de su periodo, pero que es escasa la información que logra recordar (M. Salazar Estupiñan, entrevista personal, 20 de mayo de 2018).

Por su parte, el delegado entrevistado en Carlos A. Madrazo señala que el cargo le da facultad para convocar y dirigir a la población de la comunidad; que es quien debe llevar el orden público, apoyándose en las dependencias de gobierno, como la policía municipal, la Comisión de Agua Potable, la Comisión Federal de Electricidad, entre otras, que un delegado es un representante de la comunidad. No recuerda el nombre exacto del reglamento que señala sus funciones, pero menciona que se lo ha proporcionado el gobierno municipal en talleres previos (J. Utrera Vergara, entrevista personal, 16 de mayo de 2018).

Como se ha podido observar, las leyes son claras al señalar las funciones de los delegados municipales, pero también es necesario aclarar que estas facultades son muy limitadas y dificultan el desempeño de los delegados, lo cual no debería de ocurrir porque ellos son la imagen política más cercana en la interacción del gobierno municipal con los habitantes. Estos problemas ocurren no sólo por las atribuciones legales, sino también porque las cabezas de las unidades auxiliares, con excepción del delegado de Carlos A. Madrazo, no tienen bien claras sus funciones y no se preocupan por leer la ley que orienta sus responsabilidades.

La dimensión *transparencia* se refiere a las características del diseño y funcionamiento institucional que permite a los ciudadanos ejercer el derecho de acceso a la información pública, así como conocer el estado en el que se encuentran los asuntos públicos en la delegación. En México es cada vez más frecuente la exigencia ciudadana para la transparencia en el nivel municipal (Arriaga-Rodríguez y Camal-Cheluja, 2023). Además de las leyes federal y estatal en materia de transparencia, Othón P. Blanco cuenta con un Reglamento de transparencia y acceso a la información pública que señala que el ordenamiento es de interés colectivo; que toda persona tiene el derecho de acceso a la información pública; y deja claro que la información pública generada, administrada o en posesión del Ayuntamiento en ejercicio de sus atribuciones, será accesible de manera permanente a cualquier solicitante y el acceso a esta será gratuito (Arts. 1, 8-9, 11,). Esta normatividad asigna veintitrés obligaciones de transparencia a los municipios y unidades menores; sin embargo, este ordenamiento data de 2005 y no se encuentra armonizado con la legislación nacional.

En el caso de las entrevistas a informantes clave, la delegada de Luis Echeverría Álvarez menciona que tiene la obligación de reportar mensualmente las actividades que realizan a la coordinación de alcaldías, delegaciones y subdelegaciones del ayuntamiento; en caso de que no realicen el reporte de un mes, o de dos, reciben un llamado de atención. En lo que respecta a los ciudadanos, la entrevistada declaró que las personas solo están interesadas en conocer los apoyos económicos o en especie que pueda brindarles el

gobierno, más no se acercan a solicitar información pública (M. Salazar Estupiñan, entrevista personal, 20 de mayo de 2018). La delegada de Subteniente López confirma que presenta informes mensuales al ayuntamiento y que la ciudadanía sólo se aproxima para preguntar por el estatus de servicios y apoyos gubernamentales (M. O. Gorocica Martínez, entrevista personal, 16 de mayo de 2018). En concordancia, el delegado de Carlos A. Madrazo manifestó que presenta informes mensuales de actividades y que, desde su experiencia, los habitantes no hacen solicitudes de información de ningún tipo (J. Utrera Vergara, entrevista personal, 16 de mayo de 2018).

A partir de lo anterior, se puede decir que el marco normativo municipal se encuentra desactualizado, que existen leyes de tipo superior que obligan a las unidades menores a transparentar, pero que no son conocidas entre la ciudadanía. Los habitantes de las delegaciones se limitan a solicitar información sobre apoyos y programas de gobierno que los pueden beneficiar, pero aún no ejercen su derecho de acceso a la información pública. También es importante subrayar que los delegados rinden cuentas al ayuntamiento, pero no se encontró evidencia de un estilo proactivo para informar a la ciudadanía.

Vale la pena destacar que se exploró la capacidad de respuesta de las cabezas de delegaciones a las solicitudes de información pública, realizadas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. Al respecto, las unidades administrativas auxiliares no figuran como sujetos obligados en esta página de internet, por lo que es indispensable dirigir la solicitud al gobierno municipal de Othón P. Blanco, para efectos de esta investigación se optó por dirigir una solicitud a la autoridad municipal, aunque no hubo respuesta. Se encontró incumplimiento por parte del sujeto obligado.

La dimensión *pluralidad de actores* hace referencia a que desde la perspectiva del desarrollo humano es deseable que se forme una red fluida y colaborativa de organizaciones ciudadanas que acompañen y fiscalicen el quehacer de los gobiernos subnacionales. En el caso de estudio se encontró ausencia de alianzas participativas en la formulación de programas, estudios o acciones comunitarias.

Al respecto, el delegado de Carlos A. Madrazo menciona que ha habido interés de varias asociaciones o agrupaciones políticas, pero que al final solo se acercan para reclutar miembros a sus partidos políticos, y no contribuyen a mejorar a la comunidad (J. Utrera Vergara, entrevista personal, 16 de mayo de 2018). Para la delegada de Subteniente López la experiencia fue similar, declaró que nunca se aproximó alguna organización no gubernamental, tampoco partidos políticos o universidades para participar con el gobierno (M. O. Gorocica Martínez, entrevista personal, 16 de mayo de 2018). Por su parte, la delegada de Luis Echeverría Álvarez refiere que ella no está enterada de que alguna vez haya existido una colaboración con agrupaciones civiles o universidades (M. Salazar Estupiñan, entrevista personal, 20 de mayo de 2018).

A continuación, la tabla 2 sintetiza los resultados obtenidos y se discute la contrastación empírica de cada dimensión del modelo de análisis. Se encuentran déficits en las capacidades para promover el desarrollo humano en cuatro de las cinco dimensiones propuestas.

Tabla 2

Contrastación de resultados empíricos frente al modelo normativo

Dimensión	¿Cumple?	Discusión
Legitimidad	Parcialmente	Los procesos de selección de delegados son aparentemente transparentes, libres y competidos, pero el ayuntamiento se encarga de organizar las elecciones y no el instituto electoral local, que sería lo deseable por tratarse de un árbitro imparcial
Promoción de la cultura política participativa	Parcialmente	Los ciudadanos ejercen su derecho político de votar para seleccionar a sus representantes, pero en periodos postelectorales no suelen involucrarse en los asuntos públicos de su delegación, y no hay evidencia de que los delegados los motiven a hacerlo.
Marco normativo	Parcialmente	Las funciones son limitadas, con un gran peso en ayuntamiento, en general, y especialmente al presidente municipal para solucionar, proponer y atender asuntos diversos. A esto se suma el problema de que los delegados no conocen a profundidad sus funciones, y éstas les son presentadas en algún curso rápido que organiza el ayuntamiento. A pesar de tener escasas funciones, es poco deseable que los representantes desconozcan el marco legal que los faculta para el cargo.
Transparencia	Parcialmente	Legalmente es posible que las personas accedan a la información pública, pero este derecho no es ejercido ya sea por desconocimiento o apatía, y tampoco es fomentado por las autoridades. La reglamentación municipal se encuentra desactualizada. Las delegaciones no figuran como sujetos obligados y para efectos de este estudio el gobierno municipal no respondió una solicitud de información realizada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.
Pluralidad de actores	No	No hay evidencia de la participación de actores sociales, ya sean organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial o universidades con acompañamiento o contacto con las delegaciones. Solo se recogió información relacionada con la presencia, con fines proselitistas, de organizaciones políticas en una delegación. Los testimonios de los entrevistados constatan ese alejamiento entre actores sociales y las unidades administrativas menores.

Discusión

A partir de la información recabada en las entrevistas a las delegadas y el delegado de Subteniente López, Luis Echeverría Álvarez y Carlos A. Madrazo, en Othón P. Blanco, Quintana Roo, se puede concluir la ausencia de una pluralidad de actores para el desarrollo humano en lo local y, en general, de capacidades institucionales para su gestión. La falta de colaboración entre agentes gubernamentales y sociales, así

como la cultura político-organizacional obstaculizan una gestión efectiva de las problemáticas que enfrentan las unidades administrativas menores del municipio Othón P. Blanco.

Lo anterior contrasta con el enfoque de desarrollo humano y lo planteado en este artículo (Sen, 2000; Scheffler, 1970, Cohen, 1995), en relación con la responsabilidad de los gobiernos hacia los diversos grupos sociales. Aunque la legislación mexicana ha avanzado de manera tal que la responsabilidad en la promoción del desarrollo humano no es exclusiva del nivel federal, sino también del subnacional y se justifican estas nuevas competencias municipales para plasmar las particularidades de la realidad local (Schumacher, 1973; Arocena 2002), se encontraron limitaciones para la actuación de las personas titulares de las unidades auxiliares del municipio.

A través de los resultados de este estudio se constata que prevalecen los planteamientos de autores como Pineda (1996), quien hace casi dos décadas atrás reconoció la importancia de la descentralización y de la democratización de los municipios latinoamericanos, pero también identificó obstáculos para que éstos pudieran ejercer cabalmente sus competencias. Los hallazgos de esta investigación permiten corroborar que persiste la descentralización sin una democratización efectiva en el nivel subnacional; que tanto las condiciones estructurales de tipo normativo, cultura política –como la falta de profesionalización (Maldonado, 2022) –, entre otras prácticas políticas y ciudadanas afecta negativamente a los gobiernos subnacionales y, por ende, al desarrollo humano de los habitantes (Guzmán y Becerril, 2019).

Asimismo, los resultados coinciden con Pérez, Carpio y Ramos (2022), quienes señalan que la centralización persiste pese al avance de las leyes que apuntan a la descentralización de lo local. Los autores reflexionan sobre el carácter legitimador de las acciones que buscan involucrar a los actores locales, aunque muchas veces este llamado se queda en el plano discursivo, sin que se formalice su incidencia en la planeación del desarrollo subnacional, pues resulta ser un proceso complejo de planeación que involucra a una red de actores intergubernamentales. Por ello, nuestro estudio concuerda con estos hallazgos de investigación y con sus prescripciones, tales como fortalecer la transferencia de facultades acompañada de dotar a ese nivel de gobierno de las herramientas necesarias para el diseño de acciones públicas que permitan superar los problemas del contexto.

Lo anterior, permite confirmar que la descentralización sin autonomía administrativa, política y financiera para la implementación de acciones locales (Pérez y Zamora, 2022; Martínez y Cano, 2022) es sólo ficción. Finalmente, los desafíos para el nivel subnacional mexicano persisten en el gobierno de la Cuarta Transformación, pues mantiene la verticalidad en las relaciones intergubernamentales (Verdugo, 2019), lo que limita el desarrollo de capacidades institucionales de los ayuntamientos, de las unidades administrativas menores, y reduce la gobernanza participativa (Flores, 2023).

Conclusión

Uno de los elementos que contribuyen al enfoque de desarrollo humano es la gobernabilidad democrática, relacionada con diversos factores que van desde cómo se ejerce el poder en una sociedad, pasando por la manera en la que los servidores públicos toman decisiones, sin dejar de lado el diseño institucional de leyes e instancia que permiten a los ciudadanos ejercer sus derechos y a los gobernantes cumplir con sus obligaciones. La promoción de este enfoque está extendida desde el plano internacional, a través de la agenda para el desarrollo mundial conocida como Objetivos de Desarrollo Sostenible, que reivindica la importancia de la gobernabilidad democrática y el papel de los gobiernos locales para promover el desarrollo humano.

No obstante, la descentralización en América Latina no es un asunto reciente. Las décadas de 1980 y 1990 del siglo XX permitieron presenciar en avance de los procesos de descentralización, los cuáles han reconocido nuevas facultades a los ayuntamientos. La teoría indica que la descentralización puede apuntalar al desarrollo local, pero para ello debe trascender el plano legal y constatarse, empíricamente, en la parte operativa. Muchas veces la descentralización se convierte en una transferencia de responsabilidades, a las que los gobiernos locales no pueden hacer frente por factores diversos.

En esta investigación se sostiene que una serie de dimensiones favorecerían el papel de los gobiernos locales para impulsar el desarrollo humano. Las dimensiones del modelo normativo se centran en la legitimidad, la transparencia, la cultura cívica participativa, la normatividad, transparencia la existencia de una pluralidad de actores como las capacidades que permitirían a los servidores públicos de las unidades administrativas menores del municipio de Othón P. Blanco tener la posibilidad real de cumplir sus fines.

Sin embargo, en el caso de estudio y a partir de la evidencia recabada, las unidades auxiliares de administración municipal de Othón P. Blanco, Quintana Roo, presentan escasas garantías para la promoción del desarrollo humano, debido a factores de diseño institucional, por la limitada descentralización operativa con respecto al gobierno municipal y por las dinámicas sociales que no han configurado una cultura política participativa, aspectos que se traducen en una frágil democracia local.

Lo anterior se demostró a través de la revisión de la legislación respectiva que asigna funciones a las unidades auxiliares menores, también, y de manera reiterada, a partir de entrevistas a profundidad y semiestructuradas a personas que fungieron como delegadas en Subteniente López, Luis Echeverría Álvarez y Carlos A. Madrazo. Al explorar empíricamente el modelo normativo se encontraron déficits en cuatro de las cinco dimensiones planteadas. Por tanto, las unidades menores estudiadas cuentan con limitadas capacidades para la gestión pública y el impulso al desarrollo humano.

Finalmente, se puede afirmar que las expectativas sobre el proceso de descentralización mexicano pueden hacer pensar que la descentralización conduce, de forma automática, a una profundización de la democracia local y al desarrollo. No obstante, se ha concluido que las limitaciones o tradiciones institucionales han permanecido con el paso del tiempo, aunque no de manera irreversible, pues siempre es posible detonar cambios o innovaciones en la gestión. La transformación del sistema político y social puede venir desde arriba, por parte de los liderazgos políticos y personas tomadoras de decisiones, o desde abajo, resultado de movimientos de demandas sociales que obliguen a las élites a re direccionar el estilo de gobernar y planificar la vida pública en el nivel subnacional mexicano.

Referencias

- Alonso, R. y Matías, D. (2007). *Descentralización y poder local en el desarrollo humano*. Editora Corripio.
- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Taurus
- Arriaga-Rodríguez, J. C. (2018). El ayuntamiento y el centralismo político en México. En J. C. Arriaga-Rodríguez, N. Fiorentini y J. C. Ramírez Brenes (Coords.). *Reflexiones en torno al desarrollo municipal*. IAPQROO, Universidad de Quintana Roo, Universidad Nacional de Costa Rica.
- Arriaga-Rodríguez, J. C y Camal-Cheluja, J. C. (2023). *Cumplimiento de obligaciones de transparencia municipal en Quintana Roo, 2022*. CIMTRA.
- Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco. 18 de septiembre de 2018. <https://shorturl.at/evEK5>
- Cabrero Mendoza, E. (2003). Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria. *Documento de Trabajo*, (129). CIDE.
- Cabrero Mendoza, E. (1996). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. CIDE/Porrúa.
- Camal-Cheluja, T. L. (2013). *¿Quién gobierna Quintana Roo? Estudio de una élite política local*. Bonilla Artiga Editores, Universidad de Quintana Roo.
- Capra, F. (1996). *La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Anagrama.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. Art. 115. 5 de febrero de 1917 (México). <https://shorturl.at/gnJST>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo [Const]. Art. 132. 12 de enero de 1975 (México). <https://shorturl.at/kJLZ1>
- Cronbach, L. J. (1982). *Designing evaluations of educational and social programs*. Jossey-Bass.
- De Garay Arellano, G. M. (1997). *La entrevista de vida: construcción y lecturas*. Instituto Mora.

- Flores Vega, I. (2023). La acción pública municipal y participación ciudadana; entre lo institucional y lo comunitario. El caso de los Consejos de Participación Ciudadana mexiquenses. *Espacios públicos*, 23(59), 115-129.
- Guzmán Gil, P. D. y Becerril Sánchez, T. (2019). El desarrollo de capacidades institucionales ante los retos de la coordinación metropolitana en México: el caso de Toluca. *Decumanus*, 4(4), 1-22.
- Guillén López, T. (1996). *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. El Colegio de la Frontera Norte, Miguel Ángel Porrúa.
- González Casanova, P. (1999). *El Estado y los partidos políticos en México, 6a reimpresión*. Ediciones Era.
- Harding, S. P. (2011). *Grow Small, Think Beautiful: Ideas for a Sustainable World from Schumacher College*. Floris Books.
- Hernández Rodríguez, R. (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. El Colegio de México.
- Cohen, G. A. (1995). *Self-Ownership, Freedom and Equality*. Cambridge University Press.
- Galicchio, E. (2004). El desarrollo local: ¿Cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio? *Cuadernos del CLAEH*, (89), 55-68. <https://shorturl.at/wORU7>
- Lagarde, M. (1997). *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Horas y Horas la editorial.
- Ley de los municipios del Estado de Quintana Roo. 7 de junio de 2023. D.O. E. 48 extraordinario. https://t.ly/qe_0
- Maldonado Montes, J. (2022). La capacidad institucional del municipio mexicano, una variable esencial del federalismo tripartito (2012-2019). *Polis*, 18(1), 83-109.
- Martínez Sánchez, J. F. y Cano Moreno, A. (2022). La relación entre impuesto predial y capacidades institucionales municipales: el caso de Hidalgo, México. *Contaduría y administración*, 67(4), 98-124.
- Miquel Hernández, M. y Cazarín Martínez, A. (2017). Gobernanza y desarrollo local: estudio para la junta auxiliar de San Baltazar Tetela, en el municipio de Puebla, Puebla. *Tla-Melahua*, (43), 56-77.
- Nozick, R. (1988). *Anarquía, estado y utopía*. Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Munguía, L. G. y Zamora Torres, A. (2022). La descentralización en la política para el desarrollo local: el caso de Tarímbaro, Michoacán. *Dicere*, (2), 10-30.
- Pérez Roman, M., Carpio Cortes, C. y Ramos Corchado, J. C. (2022). Sinergia para el bienestar social: políticas públicas y descentralización. En S. De la Vega Estrada (Coord.) *Efectos del proceso de empobrecimiento en la desigualdad y el desarrollo social en los territorios*. UNAM-AMECIDER, pp. 595-610.
- Pineda Pablos, N. (1996). El papel de los gobiernos locales en América Latina. *Gestión y Políticas Públicas*, V(2), 373-396.
- Reglamento para la elección y funcionamiento de las alcaldías y elección de delegados del municipio de Othón P. Blanco. 7 de noviembre de 2014. <https://shorturl.at/nvKZ4>

Reglamento de participación ciudadana del municipio de Othón. P. Blanco. 18 de septiembre de 2018.
<https://shorturl.at/ilqX8>

Reglamento de transparencia y acceso a la información pública del municipio de Othón P. Blanco. 20 de diciembre de 2005. <https://shorturl.at/jyDPQ>

Rondinelli, D. A. y Nellis, J. R. (1986). Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: A Case for Cautious Optimism. *Development Policy Review* 4(1), 3-23.

Rondinelli, D. A., Nellis, J. R y Cheema, G. S. (1983). Decentralization in Development Countries. A Review of Recent Experience. *World Bank Staff Working Papers*, (581).

Rondinelli, D. A., MacCullough, J.S., y Johnson, R.W. (1989). Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework. *Development and Change*, 20(1), 57-87.

Scheffler, S. (1981). Natural Rights, Equality, and the Minimal State. *Canadian Journal of Philosophy* VI(1), 59-76.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta.

Verdugo López, M. (2019). Relaciones intergubernamentales y controversia constitucional. 25 años de conflicto y resistencia del municipio mexicano. *Revista iberoamericana de estudios municipales* (24), 69-92.

Ziccardi, Al. (2004). Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. En A. Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. UNAM Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 245-272.

Contribución de los autores

TLCCH: Diseño metodológico, diseño de guiones de entrevista, análisis de resultados, redacción del artículo, autora de correspondencia con la revista.

LACL: Recolección de datos, procesamiento de información, análisis de resultados, redacción del artículo.

JCAR: Análisis de resultados, discusión, redacción del artículo.

MEVP: Análisis de resultados, discusión.

Fuentes de financiamiento.

La investigación fue realizada con recursos propios.

Conflictos de interés

No presenta conflicto de intereses.

Correspondencia

libertadcheluja@gmail.com