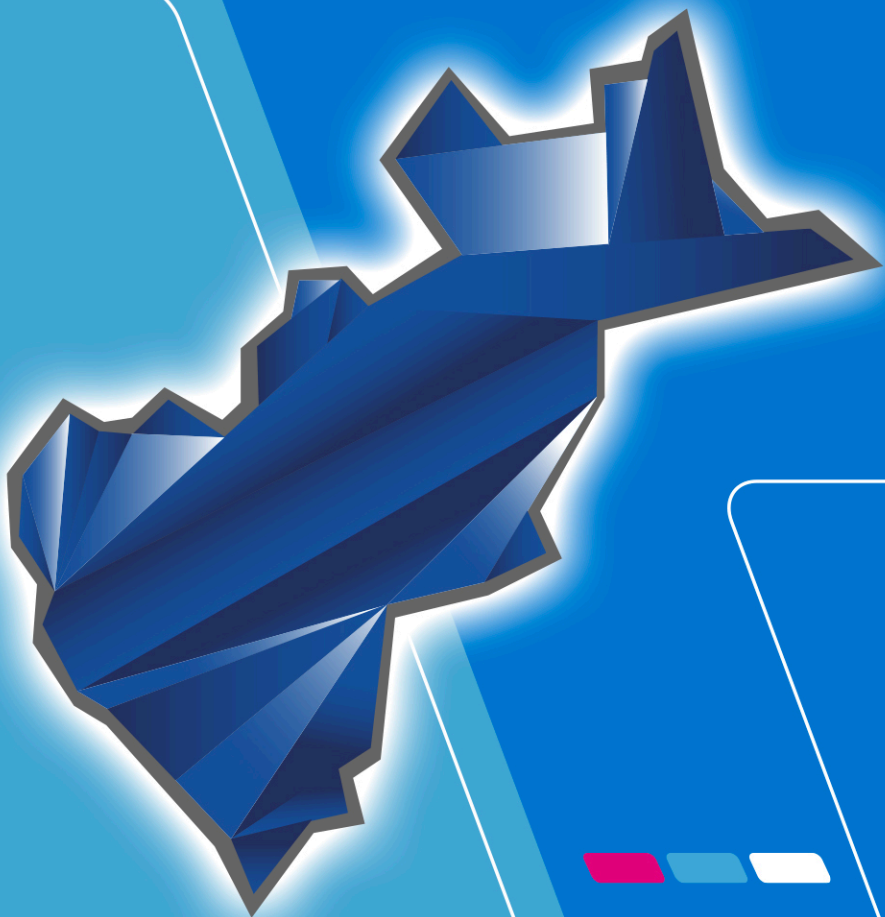




# Querétaro

## Con resultados, así sí.

COMITÉ DIRECTIVO ESTATAL



SEGUNDA PUBLICACIÓN SEMESTRAL



**Querétaro**  
Con resultados, así sí.



LA GESTIÓN AMBIENTAL  
DESDE LO LOCAL:  
EL CASO DEL ESTADO DE  
QUERÉTARO (2016-2022).



**Partido Acción Nacional Querétaro**  
Comité Directivo Estatal

**Leonor Mejía Barraza**  
Presidenta del Comité Directivo Estatal

**Claudio Sinecio Flores**  
Secretario General

**Maricruz Arellano Dorado**  
Secretaría de Formación y Capacitación

**Ricardo Morales Kuhn**  
Director de Formación y Capacitación

Equipo de Investigadores: Javier Brown César, Ana Laura Veloz Sandoval, Fidel García Granados, Montserrat Orozco Alvarez, Alejandro Ramírez Elizarrarás, Javier Obregón Ruiz. Serie de publicaciones de divulgación y teóricas. Año 2022. Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Querétaro. Cerro del aire 101. Colinas del Cimatario, Querétaro, Qro. C.P. 76090. Tel. 442 248 2325.

## ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	5
II. JUSTIFICACIÓN DE LA REALIZACIÓN E IMPORTANCIA	7
III. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	14
IV. PLANTEAMIENTO Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	15
VI. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS	26
VII. PRUEBAS EMPÍRICAS O CUALITATIVAS DE LA HIPÓTESIS	27
IX. BIBLIOGRAFÍA	77

## I. INTRODUCCIÓN

*Dentro de la agenda política los asuntos ambientales siguen siendo, salvo raras excepciones, un asunto de impacto menor y por lo tanto, no prioritario en el discurso y en la acción pública* (Bassols, 2003:222). Sin embargo, algunas entidades federativas han emprendido acciones y proyectos, dirigidos a atender las particulares ecosistémicas de cada región.

La protección al ambiente como objeto de política pública representa una gran complejidad, más aún mayor cuando —como en el estado mexicano— los diseños institucionales en que se implementa la política ambiental distribuyen la atención de los asuntos relativos a una misma materia entre diversos órdenes y órganos de gobierno. Sin embargo, esta atribución pública demanda de un fuerte anclaje con el territorio, cuya gestión habitualmente es competencia de los gobiernos locales.

En ese sentido, es importante destacar que los principios generales del sistema constitucional de distribución competencial — señaladamente los estipulados en los artículos 124 y 115, fracción II, de la ley fundamental— son normas de formulación abierta que, en conjunción con una interpretación del citado artículo 73, fracción XXIX-G de la constitución mexicana que reconozca la autonomía normativa de estados y municipios, pueden sustentar la creación y ejecución de ámbitos de actuación que la problemática ambiental, el interés político o las demandas sociales localmente requieran, más allá de los regímenes excluyentes de competencias estipulados en las leyes generales en materia ambiental, al amparo en sus respectivos ámbitos de autonomía consagrados en la constitución mexicana.

Con ello, los gobiernos locales pueden definir tanto los asuntos que representan prioridades focalizadas, como la manera de abordarlos;

ello no solo puede representar la ampliación de los objetivos de la política ambiental, sino también una gran área de oportunidad para estimular la innovación en el diseño e implementación de normas de carácter local.

En el presente trabajo se realizará el análisis de la gestión ambiental llevada a cabo por el gobierno del estado de Querétaro, con objeto de, por una parte, dimensionar el aporte realizado en la entidad para la atención de los diferentes retos que en esta materia enfrenta, así como para vislumbrar las áreas de oportunidad que permitan potencializar esa intervención pública.



Camino a puente de Dios. Fotografía de autor Asomarte bajo licencia CC BY-NC

Por lo anterior, se han desarrollado estas investigaciones con un proceso iniciado desde diciembre 2022 que ha incluido una revisión del perfil de varios investigadores, así como el análisis y validación de los ejes temáticos en alineación al Plan Estatal de Desarrollo de Querétaro 2021 - 2027.

De igual forma, se ha previsto del desarrollo encuestas a la población en los municipios más representativos del Estado, para contar con la percepción de las y los ciudadanos respecto a los diferentes temas en la entidad.

## II. JUSTIFICACIÓN DE LA REALIZACIÓN E IMPORTANCIA

Los seres humanos desarrollamos nuestra existencia en un ámbito constituido por una serie de elementos, circunstancias y relaciones, de muy diversa naturaleza, que conforman su *espacio vital*, dentro del que hay que distinguir al *espacio vital dominado*, que es aquél que las personas pueden controlar y estructurar por sí mismo; y al *espacio vital efectivo*, constituido por aquellos elementos, relaciones y circunstancias con las que los individuos interactúan, pero sobre las que no tienen control (García-Pelayo 1985).

Algunas de esas condiciones conforman el *ambiente* de los seres humanos, de cuyo concepto el Diccionario de la Lengua Española (2014) cita nueve acepciones; la tercera lo define como las *condiciones o circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, una colectividad o una época*. Por su parte, la expresión *medio ambiente* es conceptualada como el *conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres vivos*.

Sin embargo, estos conceptos no sólo designan al conjunto de elementos que rodean a una colectividad o, si se prefiere, a un sistema biótico, sino también a sus interacciones específicas (Carmona, 2003:5), es decir, a los flujos de materia y de energía que tienen las diferentes variables que integran ese sistema, y que aportan nuevas propiedades al mismo, que no son necesariamente inherentes a los elementos aislados que lo conforman (Brañes, 2000:22):

*“El medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno. Se trata de un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de sus factores”.*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tribunal Constitucional de España, Sentencia 102/1995.

El *ambiente* puede ser definido, entonces (Jaquenod, 1991:39), como un sistema constituido por diferentes elementos y procesos naturales, sociales y culturales, que condicionan en un momento y lugar determinados, la vida y el desarrollo de los organismos y el estado de los elementos inertes, en una conjunción integradora, sistémica y dialéctica de relaciones de intercambio entre los seres humanos y los diferentes elementos de este.

En este complejo sistema, los seres humanos se han distinguido del resto de los elementos vivos por su capacidad de adaptar y adaptarse a una multiplicidad de condiciones y circunstancias físicas, misma que le ha permitido transformar su ambiente; esta acción humana sobre los procesos naturales se ha ido materializando en lo que podría llamarse un medio ambiente construido, que se ha superpuesto al medio ambiente natural (Bifani, 1997:32).

No obstante, resulta trascendente no sólo la manera en que la sociedad se *relaciona* con la naturaleza, sino también la forma en que se desenvuelven las relaciones sociales dentro del grupo, ya que la tipología de las modificaciones al entorno también son determinadas, en buena medida, por la propia forma de organización de cada grupo social, particularmente por el grado de su desarrollo tecnológico y por las características de sus procesos económicos (Vera, 1998:35); la confluencia de estos factores en la consecución de los satisfactores de los individuos, es la que define el estilo de desarrollo de cada sociedad en un lugar y tiempo determinados.<sup>2</sup>

---

2 Por estilo de desarrollo se entiende la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quienes y cómo producir los bienes y servicios. (Brañes, 2000:33)





Área natural protegida. Zona Occidental de Microcuencas. Fotografía de autor desconocido bajo licencia CC BY-NC

Todo grupo social ha modificado, en mayor o menor grado, el entorno natural que ha ocupado (Lorentzen, 2001:21-35), y cada proceso de transformación del sistema natural, como parte del estilo de desarrollo de cada sociedad, ha ido alterando la composición de las poblaciones, la regularidad de los ciclos de la materia, los flujos de energía y, con ello, todo el equilibrio dinámico del sistema (Binafi, 2000:161). Así como el ambiente es una realidad histórica para cada sociedad (Jaquenod, 1991:82) quiérase o no, las alternaciones ambientales provocadas por cada grupo social son parte inherente de su propia historia (Carabias y Arizpe, 2001:43).

Ahora bien, la capacidad modificatoria del entorno, exponenciada por el incremento poblacional y por el estilo de desarrollo de la sociedad occidental postindustrial, ha llegado al punto en que, actualmente, el sistema planetario se presenta como un continuo cultural, natural, humano, social y tecnológico de creciente complejidad (Bifani, 2000:161).

*“La aceleración exponencial de la ciencia y la técnica hace que la vida y los problemas de una generación tiendan a diferir cada vez más de los de las predecesoras. Las experiencias y soluciones anteriores se vuelven insuficientes para nuevas situaciones*

*específicas. Los viejos problemas se modifican, se crean otros nuevos y, con estos, aparecen nuevos desafíos, amenazas y oportunidades, y aumenta la necesidad de nuevas respuestas con el recurso de métodos científicos y aparatos técnicos” (Kaplan, 2000:13-14).*

Las consecuencias de estas transformaciones se han manifestado, *v. gr.*, en la disminución de la capacidad de regeneración de los elementos naturales, así como en el peligro de desaparición a algunos de ellos; en la contaminación del medio físico con efectos, en algunos casos, irreversibles; en la alteración de los patrones climáticos; así como en la intensificación, cuantitativa y cualitativa, de los riesgos tecnológicos (Esteve, 1999:36-42). Estas perturbaciones al ambiente, además, han aumentado en frecuencia y magnitud, y han generado efectos acumulativos y sinérgicos que han sometido a la biosfera a una presión constante, que tiende a alterar los parámetros claves que permitían su estabilidad y funcionamiento. (Leff, 2004:234-235)

Dichas alteraciones no sólo resultan intrínsecamente indeseables, sino que también representan un riesgo para la existencia y desarrollo de los seres humanos, ya que modifican las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman su ambiente, produciendo una reducción de la capacidad de los ecosistemas para proveer de los servicios ambientales requeridos por el bienestar y el desarrollo de la humanidad.

Estas transfiguraciones ecológicas han alcanzado, en mayor o menor grado, a todos los ámbitos de la organización social, los aparatos estatales y todos los grupos y clases sociales. Los trastornos ambientales se presentan en un sistema al que las personas se encuentran permanente e inexorablemente vinculados, ya que no pueden alejarse de él; la alternativa a disfrutar de un entorno adecuado no es separarse de él, sino padecerlo inadecuado (Canosa, 2002:129); lo que degrada la calidad de vida<sup>3</sup> y afecta a la dignidad de los individuos.

<sup>3</sup> Para Enrique Leff (2000:106), la calidad de vida se establece a través de un proceso de reapropiación y autogestión de las condiciones de vida de la población a través de sus necesidades sentidas y sus valores subjetivos. Los valores culturales median las necesidades básicas y la calidad de vida de la población. La calidad de vida integra así el proyecto cultural, el proyecto de desarrollo y el proyecto de vida de la comunidad. A pesar de que la considera eminentemente antropocéntrica, Brañes (2000:26) admite que la calidad de vida es una noción que excede a la de calidad del ambiente físico, que es el objeto en el cual habitualmente se centra la atención de la legislación ambiental.

Los diferentes fenómenos de degradación ambiental se han traducido en un incremento constante del espacio vital efectivo de los individuos, que ha implicado un proporcional decremento de su espacio vital dominado, ya que los desequilibrios ecológicos han ocasionado que los seres humanos estén perdiendo su capacidad para dominar las condiciones ambientales de su existencia, lo que ha generado, a su vez, profundas insatisfacciones sociales que ha terminado por reflejarse en el plano político.



Peña de Bernal. Fotografía de Jorge Bucay bajo licencia CC BY-NC

Ante ello, la acción del gobierno no puede ser ajena, sobre todo si se enfatiza en que el control, por parte de cada individuo, de las condiciones ambientales de su propia existencia, está directamente relacionado con el goce efectivo del régimen de libertades que es propio de todo sistema democrático de Derecho.

Lo anterior es particularmente relevante en tratándose de la acción de los gobiernos locales –estados y municipios– ya la gestión del medio ambiente requiere con un fuerte anclaje con el territorio, cuya regulación habitualmente es competencia de los estados, respecto de los derechos de propiedad y de la de los municipios por lo que respecta a su utilización. Sin embargo, han sido limitadas las funciones que, para tal efecto, se le han asignado explícitamente a los gobiernos locales en las leyes generales emitidas por el congreso federal. No obstante, la libertad

configurativa que se deduce de lo dispuesto en el artículo 124 como la autonomía normativa reconocida a los municipios en el artículo 115, fracción II, constitucional, encarna una interesante área de oportunidad para potenciar la intervención de los gobiernos locales en la protección al ambiente.



### III. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Analizar las acciones de gobierno emprendidas en el estado de Querétaro en materia ambiental, así como las áreas de oportunidad que pudiera aprovechar para el impulso al desarrollo sustentable en la entidad, con la perspectiva de una interpretación del espectro competencial de las entidades federativas en esta materia que innove en la gestión ambiental desde lo local.

## IV. PLANTEAMIENTO Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

La protección al ambiente, como cometido del estado mexicano, encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que, desde el texto originario, se estipula que *la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación* para, entre otros objetivos, *cuidar de su conservación*.

La interpretación que ha efectuado la Suprema Corte de Justicia de la Nación de este dispositivo constitucional, lleva a considerar que estas modalidades se materializan cuando, primero, un mandato de *carácter general y permanente la impone* y, segundo, produce una *extinción parcial de los atributos* de la propiedad<sup>4</sup> —uso, usufructo y disposición— o solo de alguno o algunos de ellos; es decir, se limitan<sup>5</sup> tales atributivos, mas no se suprimen.<sup>6</sup> La potestad estatal para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, consagra el principio de la función social de la propiedad privada, cuya relevancia ambiental resulta evidente, si se repara en que la protección al entorno puede llegar a requerir *la limitación de ciertos atributos del dominio privado* (Brañes, 2000: 75).

Por otra parte, con la reforma de agosto de 1987 al propio párrafo tercero del artículo 27 constitucional, se especificó que la potestad estatal para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles

4 Véase la jurisprudencia obligatoria de rubro “Propiedad privada, modalidad a la. Elementos necesarios para que se configure”, Semanario Judicial de la Federación, Volumen 157-162, Primera Parte, p. 315.

5 En el Diccionario de la Lengua Española se define ‘modalidad’ como el modo de ser o de manifestarse algo; concepto distinto al de ‘limitación’ concebida como la acción y efecto de limitar, verbo que, a su vez, es definido, en su tercera acepción, como fijar la extensión que pueden tener la autoridad o los derechos y facultades de alguien. Sobre la alteración de estos significados en la interpretación del artículo 27 constitucional, al equipararse el concepto ‘modalidades’ a la propiedad al de ‘limitaciones’ a la misma, véase Azuela y Cancino (2011).

6 La imposición de modalidades a la propiedad privada se diferencia de la expropiación, ya que mientras ésta supone la extinción de alguno o algunos de los atributos de la propiedad, la imposición de modalidades importa solo una limitación a los mismos. Además, mientras que la expropiación se tiene que realizar mediante indemnización, en la imposición de las modalidades dictadas por el interés público, en principio, no procede indemnización alguna, a menos de que la modalidad impuesta produzca al Estado un beneficio pecuniario autónomo (Mendieta, 1980:72-73).

de apropiación incluía la adopción de las *medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico*. Con esta reforma pasó a formar parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el deber estatal de proteger al ambiente, entendido como una salvaguarda integral del mismo ya que preservar y restaurar el equilibrio ecológico significa, precisamente, *preservar y restaurar la relación de estabilidad dinámica entre todos los elementos que configuran un ambiente determinado y que es, en último término, la que hace posible las formas de vida que existen en su interior* (Brañes, 2000: 87).



Monitoreo de la calidad del aire (2021).

De esta manera, el principio de conservación de los elementos naturales, estipulado en el artículo 27 constitucional, se materializa, por una parte, mediante la sujeción del derecho de propiedad a las modalidades dictadas por el interés público y, por la otra, a la regulación del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, dictando las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

A partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se han emitido diferentes ordenamientos relativos al aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, pero en los que la conservación de esos recursos no era abordada más allá de la requerida para mantener las tasas de aprovechamiento. En particular, la legislación forestal y pesquera estuvieron orientadas *más al desarrollo de los sectores industriales correspondientes que al de su conservación y aprovechamiento sustentable* (Azuela, et al. 2008:264).

Más todavía, algunas políticas públicas no solo se abstuvieron de fomentar la conservación de los elementos naturales, sino que causaron una importante disminución de la biomasa al aplicarse sin considerar sus efectos sobre los ecosistemas, como el Programa Nacional de Desmontes —implementado durante cerca de una década, a partir de 1972— que impulsó *la expansión de la frontera agrícola* (Gil, 2007:139) y que fue un factor clave en la deforestación no solo a nivel local sino como fenómeno nacional (Moreno, 2011:103). Por su parte, la normativa en materia de vida silvestre se limitó a la regulación a las actividades de caza, lo que dejó fuera de regulación a la flora silvestre que no era considerada como ‘forestal’ en las sucesivas leyes en esa materia.

En marzo de 1971 fue promulgada la primera ley propiamente ambiental<sup>7</sup> —la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental— que fue sustituida por la Ley Federal de Protección al Ambiente, de diciembre de 1981. Ambos ordenamientos confirieron, sin sustento constitucional, la competencia exclusiva a las autoridades federales para ejercer la atribución estatal de protección al ambiente.

Fue hasta la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) —publicada en enero de 1988 y precedida de la adición de la fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional— que se incluyeron a estados y municipios en la gestión pública del medio ambiente, pero con una fuerte tendencia centralista.

<sup>7</sup> La ‘legislación propiamente ambiental’ es conceptualizada por Brañes (2000:41) como aquella que ha tendido a expresarse fundamentalmente en leyes que se superponen a la legislación preexistente, para establecer principios que tienen que ver con la protección del ambiente en su conjunto y a los cuales quedan subordinados los contenidos en la legislación sectorial.



Instalación de sistemas fotovoltaicos (2022).

## V. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE REFERENCIA

El diseño e implementación de la política ambiental está condicionada tanto por el marco institucional relativo, como por la manera en que está organizado cada estado nacional y, en particular, por la manera en que se distribuyen la atención de los asuntos públicos entre los diferentes órdenes y entes de gobierno. El estado mexicano, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de su constitución política, está organizado como una república federal, cuyo sistema de distribución competencial está definido en los artículos 73, 115 a 122 y 124 de la propia ley fundamental, sostenido a partir del principio establecido en este último precepto, que estatuye que las facultades que no están expresamente concedidas por esa constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.



En el texto original de la constitución mexicana no se facultó expresamente al congreso federal para legislar en materia ambiental, lo que, en principio, significaría que esta materia quedaba reservada a los congresos locales, conforme a lo establecido en el citado artículo 124 constitucional. Sin embargo, en el propio texto originario se determinó que ciertos aspectos relacionados con esa materia eran de competencia federal, como la regulación sobre *el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal*, estatuida en la fracción XVII del artículo 73 de la propia ley fundamental.<sup>8</sup>

Más todavía, en el artículo 121, fracción II, de la propia ley fundamental, se estipula que *los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación*, disposición que ha dado sustento a la legislación civil local en relación con los derechos de propiedad de tales bienes, así como el establecimiento, por parte de las legislaturas locales, de modalidades dictadas por el interés público para la protección al ambiente a la propiedad.

Por su parte, los municipios han tenido a su cargo la prestación de ciertos servicios y funciones públicas de interés local, inherentes a la satisfacción de las necesidades primarias de las personas (Quintana, 2003:422) y, por consiguiente, a la calidad de vida de las mismas; sin embargo, fue hasta con la reforma constitucional de febrero de 1983 que se precisó, en el artículo 115, fracción III, de la ley fundamental, que los municipios tenían a su cargo determinados servicios públicos como el suministro de agua potable y el drenaje de aguas residuales; el alumbrado y aseo públicos; el abasto, el faenado de ganado y la inhumación, prestados en mercados, rastros y panteones, respectivamente (Fernández, 2002:200), así como la construcción y mantenimiento de calles, parques y jardines.

---

8 Con reformas constitucionales posteriores se confirieron al Congreso de la Unión atribuciones adicionales para legislar sobre otros asuntos de relevancia ambiental. Así, en la vigente fracción X del citado artículo 73 se le faculta para legislar sobre hidrocarburos, minería, [...] energía eléctrica y nuclear; toda vez que no se señala excepción alguna, dicha facultad incluiría la regulación de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la realización de esas actividades. En la actual fracción XVI del mismo dispositivo constitucional se atribuye al poder legislativo federal, la potestad para expedir leyes en materia de salubridad general de la República, y se establecen las bases para la conformación del Consejo de Salubridad General, que, a su vez, está facultado para adoptar las medidas necesarias para prevenir y combatir la contaminación ambiental. Con la reforma de enero de 1960 al artículo 48 constitucional, se hizo depender directamente del gobierno federal a los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio aéreo situado sobre territorio nacional, lo que da sustento a la regulación para la prevención y el control de la contaminación del medio marino y de la atmósfera.

Con la citada reforma constitucional también se asignó a los municipios, en el artículo 115, fracción V, de la ley fundamental, la aprobación y administración de la zonificación y de los planes de desarrollo urbano municipales; la autorización, control y vigilancia de la utilización del suelo; así como la participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Ahora bien, el ámbito competencial conferido en la constitución general a diversos órdenes de gobierno, pero que incide en la gestión de una misma materia, representa uno de los principales retos para la política ambiental, ya que genera 'zonas grises' que requieren de criterios previsibles y razonables para la resolución de controversias competenciales (Rosatti, 2004:100).

Por lo anterior y con el propósito de *especificar el sistema de distribución competencial que se deriva de la constitución general, así como de propiciar un esquema de coordinación administrativa entre los diferentes órdenes de gobierno*,<sup>9</sup> en agosto de 1987 se adicionó la fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional, con la que se facultó al Congreso de la Unión para expedir *leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico*.<sup>10</sup>

La denotación del término concurrencia utilizada en este precepto refiere al ejercicio simultáneo de una serie de atribuciones que, sobre la misma materia, corresponden a la federación, los estados, los municipios y la Ciudad de México, subyaciendo la noción de que *tales facultades se deben ejercer de una manera coordinada por tratarse, en definitiva, de una misma materia y, por consiguiente, de una misma gestión* (Brañes, 2000:89) que, sin embargo, debe desarrollarse en el marco de un diseño institucional que la constriñe a diversificarse entre diversos ámbitos de validez, delimitados funcional y territorialmente conforme a la esfera competencial que la constitución confiere a los diferentes órganos públicos que intervienen en la consecución de ese cometido.

<sup>9</sup> Véase "Exposición de motivos de la iniciativa del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente".

<sup>10</sup> Mediante el Decreto de reforma publicado en enero de 2016, se adicionó esta fracción para incluir a la Ciudad de México.

*“La función que asigna la Constitución a la ley que expida el Congreso es establecer la concurrencia y no asignar competencias, dado que el propio texto constitucional alude a las respectivas competencias de cada nivel de gobierno. Para nosotros, ello significa que se da por supuesto que dichas competencias están determinadas de antemano por la propia constitución y lo único que puede hacer el legislador federal ordinario es señalar las modalidades de su ejercicio” (Azuela, 1995:33).*

Más aún, la asignación de atribuciones de manera distinta a las derivadas de la propia constitución general podría mermar la esfera competencial de alguno o algunos de los cuatro órdenes de gobierno, con lo que tales leyes generales *adolecerían de inconstitucionalidad* (Zapata y Meade, 2009:35).

Al amparo de la citada fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, han sido expedidas la LGEEPA —el 28 de enero de 1988—, la LGVS —el tres de julio de 2000— y la LGDFS —el 25 de febrero 2003, primero, y el cinco de junio de 2018, después—, así como sendas leyes generales en materia de gestión de residuos y de cambio climático. Sin embargo, en ellas, *lejos de establecer mecanismos de concurrencia entre niveles (sic) de gobierno, como la Constitución ordena, la ley acaba creando regímenes excluyentes de competencias* (Azuela, 2001:223) entre la federación, los estados, los municipios y la Ciudad de México que, de manera general, se establecen en los artículos 5º, 7º, 8º y 9º del primer ordenamiento invocado y se particulariza en las otras leyes generales.

Si bien, la protección al ambiente y la preservación del equilibrio ecológico son materias concurrentes, en términos del artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los ordenamientos emanados de esa disposición constitucional únicamente *sientan las bases para su regulación, más no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las autoridades locales puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social.*

La única restricción que tendrían estados y municipios en el desarrollo de sus respectivos sistemas normativos en materia ambiental sería la de evitar la reducción de las obligaciones o las prohibiciones estipuladas en la legislación general, *pues ello haría nugatoria a ésta*; salvo este supuesto, los órdenes locales de gobierno *pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica*.<sup>11</sup>

Esta interpretación jurisprudencial amplía considerablemente el ámbito de injerencia de los gobiernos locales en la gestión ambiental, permitiéndoles atender problemas ecológicos y demandas sociales localmente caracterizadas, a partir de normas y políticas públicas igualmente focalizadas desde lo local, mas no por la vía de la descentralización de funciones previamente ejercidas por otros órdenes de gobierno, sino a través de la identificación de necesidades sociales medioambientales, que llevan a los gobiernos locales a construir una agenda política propia (Casar y Maldonado, 2010:225) y al consecuente diseño e implementación de normas y políticas públicas particulares.



Querétaro. Fotografía de autor desconocido bajo licencia CC BY-NC

<sup>11</sup> Véase la sentencia del Pleno dictada en la acción de inconstitucionalidad 119/2008, que estableció la jurisprudencia obligatoria de rubro "Leyes locales en materias concurrentes. En ellas se pueden aumentar las prohibiciones o los deberes impuestos por las leyes generales". Tesis P./J. 5/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXXI, febrero de 2010, p. 2322.

En un régimen formalmente federal pero con fuertes tendencias centralistas, como las que caracterizan a las relaciones intergubernamentales en México (Gil, 2007:247), *en donde la relación jerárquica se impone por sobre la concertación* (García, 1999:109), no es factible equiparar la descentralización de funciones con una mayor autonomía de los gobiernos locales; la descentralización suele estar acompañada de alguna clase de condicionamiento a la actuación de las autoridades locales que reciben las atribuciones que se descentralizan (Gil, 2007:263), habida cuenta que no siempre están acompañadas de los recursos financieros y de las condiciones institucionales para su ejercicio.

En contrapartida, la autonomía de los gobiernos locales importa el desarrollo de ámbitos de actuación propios, definidos, en cuanto a su contenido, por los problemas públicos localmente identificados que conforman sus respectivas agendas públicas (Cejudo, 2010:101) y, en cuanto a su sustento jurídico, por los principios constitucionales de libertad configurativa y de autonomía municipal plasmados en los artículos 124 y 115, fracción II, de la constitución general de la República, respectivamente.

La política pública en materia ambiental surge de la necesidad. Es evidente que el interés público por la protección al ambiente no habría surgido *si el deterioro cierto del medio no hubiese alertado de la necesidad de su preservación* (Loperena, 1998:24) y son las necesidades localmente identificadas la que definen, en buena medida, los problemas sociales que integran la agenda pública relativa a las condiciones ambientales de esas localidades, que terminan, a su vez, definiendo, en buena medida, la agenda política local (Casar y Maldonado, 2010:223).

Si bien, las preocupaciones ambientales suelen variar de una entidad a otra, atendiendo a la problemática local y no a demandas generales, esa variedad de escenarios representa una interesante área de oportunidad para la innovación en el diseño e implementación de políticas públicas que eventualmente puedan ser luego replicables, adaptándose a cada problemática local.

## VI. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS

Las acciones de gobierno emprendidas en el estado de Querétaro en materia ambiental, si bien, han sido relevantes para la conservación del sustrato ecosistémico de su propio desarrollo, pueden ser potencializadas desde la perspectiva de una interpretación del espectro competencial de las entidades federativas en esta materia que permita innovar en la gestión ambiental desde lo local y ampliar su ámbito de intervención.

## VII. PRUEBAS EMPÍRICAS O CUALITATIVAS DE LA HIPÓTESIS

### VII.A. *El estado de Querétaro y su entorno*

El estado de Querétaro se localiza en el centro de la república mexicana, ocupando una superficie de 11,690.6 km<sup>2</sup>, equivalente al 0.6% de la superficie del país (INEGI, 2021:9); colinda al norte con Guanajuato y San Luis Potosí; al este con San Luis Potosí e Hidalgo; al sur con Hidalgo, México y Michoacán de Ocampo; al oeste con Guanajuato. Está ubicado entre los paralelos 21°40'12" al norte y 20°00'54" al sur, de latitud norte; al este 99°02'35" y al oeste 100°35'48" de longitud oeste (INEGI, 2017a:18).

La entidad cuenta con 18 municipios y 3,607 localidades urbanas y rurales (INEGI, 2017b:7) en las que, conforme a los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020, habitan 2,368,467 personas, 44.32% de los cuales residen en el municipio de Querétaro, capital de esta entidad federativa (INEGI, 2021:6,20).

El municipio capital integra, con los de Corregidora, El Marqués y Huimilpan, la zona metropolitana de Querétaro (Obregón y Bueno, 2015:506) en la que, en el año 2020, residían 1,530,820 habitantes (INEGI, 2021:19,37), lo que representa casi dos tercios de la población del estado.

Esta zona metropolitana presenta tal dinamismo, particularmente a partir del año 2010, que ha superado la tasa de crecimiento de otras zonas metropolitanas como La Laguna, entre Coahuila y Durango, y Juárez, en el estado de Chihuahua (SEDATU, 2018:27).

Por su parte, el municipio de San Juan del Río es el segundo municipio con mayor número de habitantes, con 297,804, que representa el 12.57% de la población total del estado, y en el Sistema Urbano Nacional está clasificado como conurbación (SEDATU, 2018:55). Entre ambos polos conforman un continuo urbano que se distribuye de poniente a suroriente, a lo largo de la carretera federal 45, en el que –incluyendo al municipio de Pedro Escobedo– residen 1,906,028 personas, lo que representa poco más del 80% de la población de la entidad.

Tabla 1. Población del estado de Querétaro por municipio (2020).

<b>Municipio</b>	<b>Población</b>	<b>% Pob. Edo.</b>
Amealco de Bonfil	66,841	2.82
Arroyo Seco	13,142	0.55
Cadereyta de Montes	69,075	2.92
Colón	67,121	2.83
Corregidora	212,567	8.97
El Marqués	231,668	9.78
Ezequiel Montes	45,141	1.91
Huimilpan	36,808	1.55
Jalpan de Serra	27,343	1.15
Landa de Matamoros	18,794	0.79
Pedro Escobedo	77,404	3.27
Peñamiller	19,141	0.81
Pinal de Amoles	27,365	1.16
Querétaro	1,049,777	44.32
San Joaquín	8,359	0.35
San Juan del Río	297,804	12.57
Tequisquiapan	72,201	3.05
Tolimán	27,916	1.18
<b>Total</b>	<b>2,368,467</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2021)

Esta concentración población, en la región surponiente de la entidad ha ocasionado que los efectos medioambientales de la ocupación y uso del territorio se concentren en esta zona, aunque sus efectos tienen repercusiones más allá no solo de ésta, sino del propio estado de Querétaro, ya que, por ejemplo, al ubicarse en dos regiones hidrológicas Lerma-Santiago, al sur y Pánuco, al norte (INEGI, 2017b:8), las descargas de aguas residuales fluyen hacia ambas cuencas, más allá de los límites territoriales de la entidad.

Ello ha requerido la instalación y operación de la infraestructura necesaria para el tratamiento de aguas residuales que, al 2016, estaba conformada por una batería de 203 plantas de tratamiento, 152 de operación privada, cuya capacidad instalada representa el 4.17% del total estatal, y 51 a cargo del sector público, con una capacidad instalada que abarca 95.83%.

Tabla 2. Infraestructura para el tratamiento de aguas residuales en el estado de Querétaro (2016).

Ciudad Contaminante	Días con medición	% días del año con medición	Días dentro de límites permisibles
<b>ZM Querétaro</b>			
Ozono	364	99.73	359
Dióxido de nitrógeno	130	35.62	130
Dióxido de azufre	326	89.32	326
Monóxido de carbono	365	100.00	349
PM10	134	36.71	134
<b>San Juan del Río</b>			
Ozono	225	61.64	224
Dióxido de azufre	219	60.00	219
Monóxido de carbono	227	62.19	227

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2017a)



Sin embargo, la efectividad de la capacidad instalada a cargo del sector público declina ligeramente al atender al 88.94% del caudal sujeto a tratamiento, mientras que la infraestructura privada, con 4.17% de la capacidad disponible, da tratamiento al 11.06% del caudal.

Los efectos de la concentración de personas y de las actividades productivas en la región surponiente de la entidad también se ha manifestado en el menoscabo en la calidad del aire. En el año 2016, el contaminante que con mayor número de días estuvo fuera de norma fue el monóxido de carbono, cuya emisión está directamente relacionada con la combustión de hidrocarburos, tanto en la industria como en los vehículos automotores.

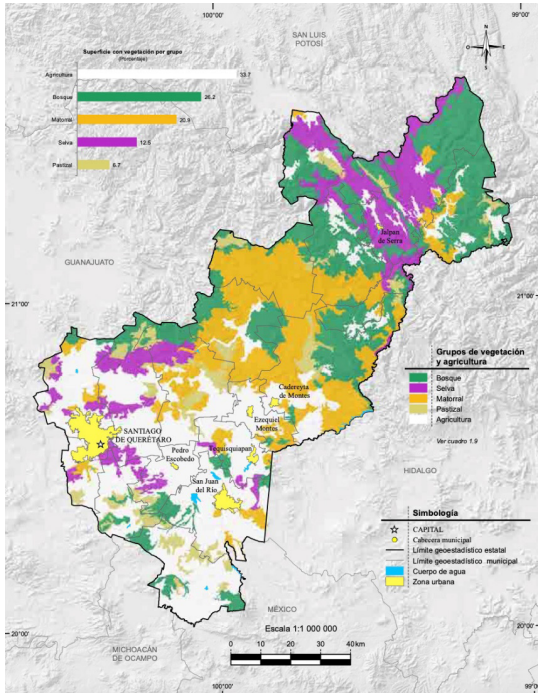
Tabla 3. Registro de medición de calidad del aire en la ZM Querétaro y San Juan del Río (2016).

Ciudad Contaminante	Días con medición	% días del año con medición	Días dentro de límites permisibles	Días fuera de límites permisibles	% días con medición fuera de límites
<b>ZM Querétaro</b>					
Ozono	364	99.73	359	5	1.39
Dióxido de nitrógeno	130	35.62	130	0	0.00
Dióxido de azufre	326	89.32	326	0	0.00
Monóxido de carbono	365	100.00	349	16	4.58
PM10	134	36.71	134	0	0.00
<b>San Juan del Río</b>					
Ozono	225	61.64	224	1	0.45
Dióxido de azufre	219	60.00	219	0	0.00
Monóxido de carbono	227	62.19	227	0	0.00

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2017a)

Por lo que hace a su condición ecosistémica, el estado de Querétaro forma parte, junto con Guanajuato y el norte de Michoacán, de la región conocida como “Bajío” (Rzedowski, 2006:215). Esta región geográfica está caracterizada por una topografía conformada principalmente por valles, llanuras y lomeríos. El clima de la entidad es predominantemente semiseco templado (37.28%), aunque también cuenta con algunas áreas con clima templado subhúmedo con lluvias en verano (23.22%), semicálido subhúmedo con lluvias en verano (21.50%), semiseco semicálido (9.06%) y seco semicálido (4.10%) (INEGI, 2017a:21).

Gráfico 1. Mapa vegetación y agricultura del estado de Querétaro.



Fuente: INEGI (2017a)

La vegetación original del “Bajío” corresponde a bosque espinoso, representado, en este caso, por árboles de mezquite (*Prosopis* spp.) asociados con alguna otra especie, conformando bosques abiertos o semiabiertos, con poca densidad arbórea; este tipo de vegetación es característico de terrenos planos o poco inclinados, con suelos profundos y más o menos ricos en materia orgánica y de buenas características para la agricultura (Rzedowski, 2006:216).

El estado de Querétaro cuenta con tres áreas naturales protegidas

de competencia de la federación; los parques nacionales “Cerro de las Campanas” y “El Cimatario”, así como la reserva de la biósfera “Sierra Gorda”.

El “Cerro de las Campanas” fue decretado como parque nacional mediante decreto del siete de julio de 1937 y abarca una superficie de 58 hectáreas localizadas dentro de la zona urbana de la ciudad de Santiago de Querétaro. El parque nacional “El Cimatario” fue decretado en fecha 21 de julio de 1982 y cuenta con una superficie de 2,448 localizadas al sur de la capital del estado. Si bien, se trata de decretos federales, la administración de estas áreas ha estado a cargo de las autoridades del municipio y del estado, respectivamente (INEGI, 2017:52).

Por su parte, la reserva de la biósfera “Sierra Gorda” que cubre el norte de la entidad en una superficie de 383,567-44-87.5 hectáreas, en los municipios de Arroyo Seco, Jalpan de Serra, Peñamiller, Pinal de Amoles y Landa de Matamoros (SEMARNAP, 1999:10-11), en donde se localizan los sistemas ecológicos más diversos de la entidad. Fue declarada mediante el decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1997. En éste se destaca que:

*“en la porción queretana de la Sierra Gorda existen recursos hidrológicos de gran valor, distribuidos en tres subcuencas de importancia, como son: el Río Santa María, Extórax y Moctezuma, afluentes del Río Pánuco; así como las laderas medias y altas de esta sierra, que constituyen las principales áreas de captación y aprovisionamiento de agua para los municipios de Pinal de Amoles, Jalpan de Serra, Peñamiller, Arroyo Seco y Landa de Matamoros; de igual modo, estos acuíferos permiten el desarrollo de las actividades agropecuarias, industriales y forestales de la región serrana del Estado de Querétaro y de las Huastecas Potosina y Tamaulipeca.”*

Asimismo, se destaca la presencia de distintos tipos de vegetación, algunos de ellos clasificados como amenazados, endémicos, raros, en peligro de extinción o sujetos a protección especial, tales como

magnolia, ocotillo, espada, cilantrillo, maguey, cardón, biznaga, palo-escrito, zapote, aguacatillo, oyamel, granadillo o cedro rojo. Entre la fauna que se encontraba sujeta a algún régimen de protección, listada en el decreto en cita, destaca la tuza, el jaguar, la mariposa de Humboldt, el oso negro, la guacamaya verde, el mono araña, la nutria, el puerco espín y el tucán verde.

En el programa de manejo de esta área natural protegida, por su parte, se destacan los contrastes paisajísticos que caracteriza a la reserva:

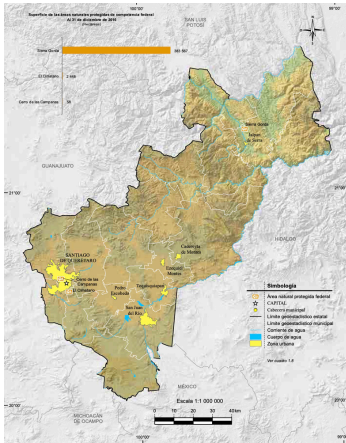
*“De poniente a oriente, encontramos primero el semidesierto en Peñamiller localizado a altitudes de 1,300 a 1,700 msnm; ahí se inicia el ascenso al macizo montañoso de Pinal de Amoles, el cual se eleva por encima de los 3,000 msnm y constituye una barrera geográfica que, por provocar el efecto de sombra orográfica, determina las condiciones climáticas, biológicas y sociales de la Sierra Gorda. En este macizo encontramos bosques de coníferas, de encino, mixtos de pino-encino y algunos fragmentos de bosque mesófilo. Posteriormente, se inicia el descenso y se llega finalmente a los valles, en donde se encuentra bosque tropical caducifolio combinado con cultivos. Después de los valles aparece una pequeña cordillera que se eleva hasta los 1,600 msnm y, luego, se vuelve a descender para llegar a una zona de lomeríos que terminan en las faldas de la Sierra Madre Oriental, la cual alcanza los 2,900 msnm ya cerca de los límites con el Estado de San Luis Potosí, y en la que se encuentran extensiones importantes de bosques de coníferas, bosques mixtos y bosque mesófilo de montaña, así como un pequeño fragmento de selva mediana.” (SEMARNAP, 1999:19-20)*

La reserva de la biosfera “Sierra Gorda” es una importante zona de recarga de los mantos acuíferos de la región, ya que, de los 66 ríos y arroyos registrados en la entidad, 25 se localizan en esta área natural protegida, habida cuenta que, debido a las mínimas de naturaleza cárstica de la región, se presentan bajos escurrimientos y corrientes superficiales (SEMARNAP, 1999:24).

En el polígono de esta área natural protegida de competencia federal se localiza el río Moctezuma que es la principal corriente en la entidad (INEGI, 2017b:8), cuyo el afluente es perenne y desemboca en el río Pánuco (CONAGUA, 2013:6), así como la presa “Jalpan” que es el único paraje de la entidad registrado –el dos de febrero de 2004– como sitio Ramsar, al ser considerado un humedal de importancia internacional, que cuenta con una superficie aproximada de 68 hectáreas y funge como refugio de un número importante de aves tanto migratorias como residentes.<sup>12</sup>

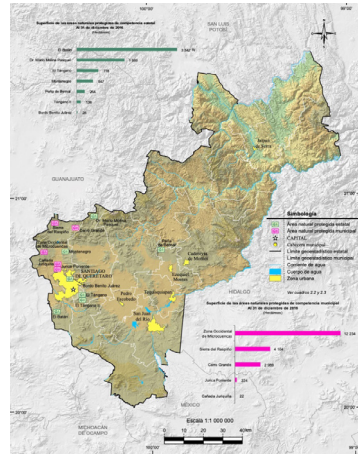
En el Anuario estadístico y geográfico de Querétaro 2017 se consignan, además, la existencia de ocho áreas naturales protegidas declaradas por las autoridades del estado de Querétaro, en una superficie total de 6,630 hectáreas, así como seis áreas de competencia municipal en 19,573 hectáreas. En conjunto, las áreas naturales protegidas en el estado suman un total de 412,276 hectáreas, lo que representaría poco más de 35% de la superficie del estado sujeto al régimen de áreas naturales protegidas.

**Gráfico 2-A. Ubicación de las áreas naturales protegidas de competencia federal**



Fuente: INEGI (2017a)

**Gráfico 2-B. Ubicación de las áreas naturales protegidas de competencia estatal y municipal**



Fuente: INEGI (2017a)

Con lo anterior, la entidad prácticamente duplica el compromiso internacional establecido en la décima reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, celebrada en octubre de 2010 en la prefectura de Aichi, Japón, durante la que se adoptó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica, compuesto por cinco objetivos estratégicos, distribuidos en veinte metas –conocidas como las Metas de Aichi–, y en cuya décimo primera se plantea que al menos el 17 por ciento de las zonas terrestres estén sujetas al régimen de áreas naturales protegidas.

Tabla 4. Superficie estatal sujeta al régimen de áreas naturales protegidas.

	<b>Superficie (ha)</b>	<b>% Sup. Edo.</b>
Sierra Gorda	383,567	32.810
Cerro de las Campanas	58	0.005
El Cimatario	2,448	0.209
<b>ANPs federales</b>	<b>386,073</b>	<b>33.024</b>
Dr. Mario Molina Pasquel	1,593	0.136
El Tángano	718	0.061
Bordo Benito Juárez	28	0.002
Tángano II	138	0.012
Montenegro	547	0.047
El Batán	3,342	0.286
Peña de Bernal	264	0.023
<b>ANPs estatales</b>	<b>6,630</b>	<b>0.567</b>
Jurica Poniente	224	0.019
Cañada Juriquilla	22	0.002
Sierra del Raspiño	4,104	0.351
Cerro Grande	2,989	0.256
Zona Occidental de Microcuencas	12,234	1.046
<b>ANPs municipales</b>	<b>19,573</b>	<b>1.674</b>
<b>Total</b>	<b>412,276</b>	<b>35.266</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2017 y 2020)

El estado de Querétaro evidencia, conforme a lo anterior, un marcado contraste regional, entre el corredor urbano delineado a lo largo de la carretera federal 45, localizado al surponiente de la entidad, en donde se concentra no solo la mayor parte de la población –más del 80%– sino también la mayor parte de la actividad productiva, tanto industrial como agrícola, y el nororiente del estado, caracterizado por la reserva de la biosfera “Sierra Gorda” que resguarda una de más mayores riquezas naturales del centro de México –que motivaron la declaratoria como área natural protegida de competencia federal– y que, además, provee el sustrato ecosistémico del que, en buena medida, depende el desarrollo de toda la entidad.

#### VII.B. El desempeño ambiental del estado de Querétaro (2016-2021)

Para evaluar el desempeño ambiental de las autoridades locales, a lo largo de un lapso determinado, es necesario contar con información con una mínima consistencia metodológica que permita realizar el análisis comparativo en diferentes momentos, respecto a aspectos puntualmente medidos en cada estadio.

La evaluación que ha realizado el Instituto Mexicano para la Competitividad desde el año 2006 respecto del desempeño de los gobiernos estatales puede brindar la certeza básica requerida para tal medición.

En el Índice de Competitividad Estatal 2016 emitido por ese instituto, estuvo integrado por 100 indicadores, distribuidos en 10 subíndices. El subíndice “Manejo sostenible del medio ambiente” estuvo integrado por 12 indicadores, con los que se

*“mide la capacidad de los estados para relacionarse de manera sostenible y responsable con los recursos naturales y su entorno. Este provee información sobre la disponibilidad y administración del agua, aire y residuos sólidos. También delinea ciertos riesgos en los que podrían incurrir las empresas que quieran invertir en el estado. Ambos elementos inciden directamente sobre la calidad de vida de los habitantes. Por ende, el buen manejo de los recursos naturales y su sustentabilidad podrían tener un efecto considerable en la inversión y la atracción de talento en los estados en el mediano y largo plazo”. (IMCO, 2016:105)*

Los 12 indicadores que conforman el subíndice Medio Ambiente son los siguientes:



Tabla 5. Indicadores del subíndice Medio Ambiente.

1	Explotación de acuíferos	Qué mide: El agua extraída de los acuíferos como proporción del agua recargada a estos. <u>Entre más grande sea esta relación, mayor es el nivel de explotación.</u> Unidades: Índice (0-∞). Fuente: Diario Oficial de la Federación; 2011, 2015.
2	Volumen tratado de aguas residuales	Qué mide: La intensidad de tratamiento de aguas residuales relativa a la población. Unidades: Litros por segundo por cada mil personas. Fuente: CONAGUA, Tablas Situación del subsector agua potable, drenaje y saneamientos 2015; 2001-2014.
3	Eficiencia económica del uso de agua en la agricultura	Qué mide: El valor de la producción agrícola por hectómetro cúbico de agua utilizado. Unidades: Miles de pesos por hectómetro cúbico. Fuente: SAGARPA, SINAP Producción agrícola por estado; 2005-2010, 2012-2014.
4	Mortalidad infantil por enfermedades respiratorias	Qué mide: Los niños que han muerto por enfermedades respiratorias relativo a la población total de niños. Se considera como proxy de la calidad del aire en los estados. Unidades: Defunciones por cada 100 mil menores de 5 años. Fuente: INEGI, Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (Catálogo Nacional de Indicadores); 2001-2014.
5	Índice de Competitividad Forestal	Qué mide: La competitividad forestal, entendiendo ésta como la capacidad que tienen los bosques y sus habitantes para atraer y retener inversión y talento e incrementar su riqueza económica social y ambiental en el tiempo. Unidades: Índice (0-100). Fuente: IMCO, Índice de Competitividad Forestal; 2014.
6	Pérdida en superficie cubierta por árboles	Qué mide: La superficie forestal que se ha perdido tomando como base el año 2000. Unidades: Porcentaje de la superficie total cubierta por árboles. Fuente: Global Forest Watch, Country Stats; 2001-2014.
7	Áreas naturales protegidas	Qué mide: Superficie de la entidad federativa que se considera área natural protegida. Unidades: Áreas naturales protegidas como porcentaje de la superficie estatal total. Fuente: INEGI, Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos; 2001-2014.
8	Volumen de residuos sólidos generados	Qué mide: Los kilos de basura generados, en promedio, por cada persona del estado. Unidades: Kilogramos por persona. Fuente: INEGI, Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos; 2001-2012.
9	Disposición adecuada de residuos sólidos	Qué mide: La proporción de viviendas que dan su basura a un camión, la dejan en un contenedor o la llevan a un basurero público. Unidades: Porcentaje de hogares que disponen adecuadamente sus residuos sólidos como porcentaje del total de los hogares. Fuente: INEGI, Encuesta intercensal 2015; 2015.
10	Intensidad energética en la economía	Qué mide: La cantidad de energía que requiere un estado para generar un millón de pesos de PIB. Unidades: Megawatts hora por millón de PIB. Fuente: Secretaría de Energía, Sistema de información energética (SIE); 2003-2014.
11	Empresas certificadas como "limpias"	Qué mide: El número de empresas que cuentan con la certificación de "Industria Limpia" emitido por la PROFEPA. Esta evidencia el cumplimiento de la normatividad así como buenas prácticas ambientales. Unidades: Número de certificados Industria Limpia emitidos. Fuente: PROFEPA, Certificados emitidos; 2011-2014.
12	Gastos autorizados al FONDEN	Qué mide: Los recursos recibidos por el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) por eventos naturales que superaron las capacidades financieras de respuesta de las dependencias responsables estatales y municipales. Unidades: Pesos por habitante. Fuente: Gob.mx, Informe de gobierno 2015; 2001-2014.

Fuente: IMCO (2016)

La evaluación general colocó a Querétaro en el quinto lugar nacional, lo que representaba el retroceso, en una sola posición, respecto de la medición del 2014. Sin embargo, en el subíndice Medio Ambiente, Querétaro se ubicó en la posición 12 de la clasificación nacional.

En esa edición, el Instituto Mexicano para la Competitividad formuló algunas recomendaciones para que los estados incrementasen los resultados en este subíndice. En materia de agua potable y saneamiento sugiere (IMCO, 2018:110):

- *Fortalecer la gobernanza del agua a través de una mayor autonomía a los consejos de cuenca y sus organismos auxiliares para desarrollar planes de administración del agua y para generar recursos que les permitan llevar a cabo sus tareas.*
- *Apoyar a los municipios en la profesionalización de los organismos operadores de agua a través de una estructura interna de gobierno corporativo con autonomía de gestión, autosuficiencia financiera, servicio civil y orientada a resultados.*
- *Establecer un regulador sectorial fuerte a nivel estatal que establezca estándares mínimos de calidad en el servicio así como la obligación de los organismos operadores de rendir cuentas a través de informes de gestión auditados y públicos.*

Para mejorar la gestión en la prevención y control de la contaminación atmosférica, en el informe se recomienda (IMCO, 2018:110-111):

- *Coordinarse con los municipios para adoptar un sistema de monitoreo atmosférico en todas las ciudades que tengan una población mayor a 500 mil habitantes o en aquellas que cuenten con industrias contaminantes establecidas cerca de la zona urbana.*
- *Incentivar la colaboración con el Gobierno Federal para desarrollar programas de gestión de la calidad del aire (PROAIRE) que incorporen medidas para el control de las emisiones de contaminantes.*
- *Adoptar políticas integrales de movilidad sustentable debido a que el sector transporte es uno de los principales causantes*

*de la contaminación de las ciudades, además de que es una responsabilidad que recae en los estados.*

Para la gestión integral de los residuos se sugieren la implementación de las actividades siguientes (IMCO, 2018:111):

- *Instrumentar programas de aprovechamiento de energía, tanto de captura de biogás como plantas incineradoras de los residuos urbanos en las ciudades de mayor tamaño, a través de esquemas de asociación público - privado.*
- *Generar programas de apoyo para el reciclaje con instituciones privadas que estén basadas en la planeación a mediano plazo de la disposición de basura en rellenos sanitarios controlados.*

Por último, en materia de ordenamiento del territorio, el Instituto Mexicano para la Competitividad recomendó (IMCO, 2018:111-112):

- *Ordenar el crecimiento de las ciudades para reducir su expansión descontrolada que fomenta un grave problema de contaminación y pérdida de biodiversidad.*
- *Establecer una política de cero-tolerancia a los nuevos asentamientos irregulares en las zonas de riesgo o de alto valor ecológico.*
- *Impulsar una mayor capacidad de gestión de los institutos municipales de planeación (IMPLANES) para que se coordinen con las instituciones municipales y estatales encargadas del ordenamiento ecológico del territorio y del desarrollo urbano.*
- *Alinear tanto el otorgamiento de créditos hipotecarios de instituciones financieras públicas y privadas, como de permisos de construcción en función del apego a los programas de desarrollo urbano y mapas de riesgo.*

Para la evaluación del 2018, la entidad tuvo un repunte importante, al colocarse como la segunda más competitiva del país. En el reporte se destaca que:

*“Querétaro es el segundo estado más competitivo dentro del índice general derivado de un desempeño promedio por arriba del observado en el resto de los estados en términos de innovación, sistema político, inclusión, educación y salud. En 2016 fue el segundo estado con mayor número de empresas e instituciones científicas y tecnológicas (43.3 por cada 100 mil personas económicamente activas) y con más patentes (7 por cada 100 mil personas económicamente activas), así como el tercer estado con mayor tasa de investigadores. Adicionalmente, fue el primer estado con menor percepción de corrupción estatal, el tercero con mayor porcentaje de escuelas de calidad y rendimiento académico y el noveno con mayor proporción de personas económicamente activas con acceso a instituciones de salud. Pese a lo anterior, es importante prestar atención a las deficiencias en términos de estado de derecho, donde Querétaro se encuentra entre aquellos con las tasas de robo de vehículos e incidencia delictiva más altas del país”. (IMCO, 2018:98-99)*

En esta evaluación se redujeron a 98 indicadores, lo que modificó el resultado respecto al periodo correspondiente al reporte 2016 –relativo a la evaluación del año 2014– que había colocado a Querétaro originalmente en el sitio 12, para colocarlo en el sitio número ocho. Lo anterior podría haberse debido a para el reporte 2018 fue omitido el indicador relativo a “Explotación de acuíferos” lo que habría derivado en una nueva ponderación respecto a los resultados del informe anterior; con lo anterior, el subíndice Medio Ambiente quedó conformado por 11 indicadores.



Intercambio de experiencias en uso de tecnologías verdes Querétaro – Quebec (2022)

Aun así, en la evaluación 2018 se reportó un descenso de dos sitios en el subíndice relativo al manejo sostenible del medio ambiente, al pasar del octavo sitio, en 2014, al décimo sitio en 2016.

En el Índice de Competitividad Estatal 2018 se ratifican algunas de las recomendaciones formuladas en el reporte anterior, adicionando las siguientes en materia forestal (IMCO, 2018:115):

- ⌚ *Mejorar los programas de capacitación de protección, aprovechamiento y manejo forestal;*
- ⌚ *Ampliar la oferta de productos financieros para el sector forestal;*  
*y*
- ⌚ *Fomentar las plantaciones dendroenergéticas.*

Asimismo, se adicionan algunas sugerencias para mejorar el desempeño en materia de agua potable y saneamiento (IMCO, 2018:115-116):

- *Establecer reguladores sectoriales fuertes a nivel estatal encargados de establecer estándares mínimos de calidad en el servicio; y*
- *Generar estadísticas relevantes en torno al consumo de agua.*

Por último, en materia de ordenamiento del territorio, se recomienda a los estados implementar las medidas tomadas por el estado de Guanajuato<sup>13</sup> para *integrar en un solo instrumento los distintos programas de ordenamiento territorial y ecológico, con objeto de alinear y simplificar su contenido y, con ello, reducir el margen para las prácticas de corrupción.* (IMCO, 2018:114)

El índice de Competitividad Estatal 2020 se integró con 97 indicadores en los mismos 10 subíndices; el relativo al manejo sostenible del medio ambiente se conformó por 10 indicadores. En este reporte, Querétaro obtuvo tres “medallas” de primer lugar, en los subíndices “Gobiernos”, “Mercado de factores” e “Innovación”, colocándose en el segundo sitio del “medallero”.

Para esta evaluación, se redujeron a 97 indicadores, lo que modificó el resultado respecto al periodo correspondiente al reporte 2018 –relativo a la evaluación del año 2016– que había colocado a Querétaro originalmente en el sitio ocho, para colocarlo en el sitio número sexto. Lo anterior, debido a para el reporte 2018 fue omitido el “índice de competitividad forestal” lo que habría derivado en una nueva ponderación respecto a los resultados del informe anterior.

Con lo anterior, el subíndice Medio Ambiente quedó conformado por 10 indicadores, y en el que se consignó que el estado de Querétaro ascendió dos sitios, al pasar del sexto al cuarto sitio. Además, se asentó que, durante el periodo evaluado, el estado de Querétaro fue una de las seis entidades que no requirieron recursos del Fondo de Desastres Naturales.

Adicionalmente, se incluyeron, por vez primera, recomendaciones para incentivar la oferta y demanda de electricidad limpia, tales como (IMCO, 2020:99-100):

<sup>13</sup> El 12 de septiembre de 2012 fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que entró en vigencia el primero de enero de 2013. En este ordenamiento se previó la expedición de los programas estatal y municipales de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico territorial.

- *Crear un programa de asesorías gratuitas y capacitaciones para los nuevos productores, facilitando su incursión en el proceso de acreditación y participación en el Mercado Eléctrico Mayorista.*
- *Informar y hacer del conocimiento público los beneficios del mercado de Certificados de Energías Limpias (CEL) por medio de guías, talleres y conferencias, entre otros medios.*
- *Colaborar con las autoridades federales, en particular con la Comisión Reguladora de Energía y el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace), para elaborar un esquema de pagos anticipados de los CEL.*
- *Establecer que al menos un porcentaje del abastecimiento eléctrico de los bienes inmuebles del estado provenga de tecnologías limpias.*
- *Incluir criterios de eficiencia energética, sustentabilidad y generación eléctrica limpia en licitaciones de compras públicas.*
- *Ofrecer estímulos fiscales a comercios e industrias que consuman electricidad generada con fuentes limpias.*

En 2021 se presenta una modificación relevante en la metodología aplicada por el Instituto Mexicano para la Competitividad al reducir tanto el periodo de evaluación, a un año, como el número de indicadores, a 72, aunque aún distribuidos en los mismos 10 subíndices. Ese cambio se habría aplicado *con base en criterios de disponibilidad de la información, así como de oportunidad de los temas abordados* (IMCO, 2021:5).

Con tal modificación, la evaluación general del desempeño del estado de Querétaro descendió un escaño en la clasificación, respecto de la medición inmediata anterior, y manteniéndose en ese sitio en esta nueva revisión. Asimismo, se destaca que la entidad fue la mejor posicionada en el subíndice “Gobiernos eficientes y eficaces”.

Ahora bien, el ajuste en la metodología implicó que el subíndice “Medio Ambiente” quedara integrado con solo cinco indicadores –a saber, Caudal tratado de aguas residuales, Eficiencia económica del agua en la agricultura, Morbilidad por enfermedades respiratorias, Pérdida de superficie cubierta por árboles e Intensidad energética de la economía (IMCO, 2021:24-25)– lo que ocasionó que la nueva ponderación de los

resultados de la evaluación anterior la entidad pasara del cuarto al noveno.

Por lo que respecta a la evaluación del subíndice “Medio ambiente” en el periodo objeto de Índice 2021, el estado de Querétaro descendió dos lugares en la clasificación para quedar en el undécimo. En el reporte se consiga que ello se debiera, por una parte, a la circunstancia de que la entidad era una de las que habían omitido reportar la información relativa a la calidad del aire en el Sistema Nacional de Información de Calidad del Aire. Además, en un documento adjunto, identificado como “boletas” se hace constar que el retroceso se habría detectado en los indicadores “Caudal tratado de aguas residuales” (-3) y “Eficiencia económica del agua en la agricultura” (-1)



Acuerdo de cooperación con Egipto y creación de la agencia estatal de energía (2022).

Respecto a las recomendaciones, estas se limitaron a dos rubros; “Garantizar el acceso a energía limpia”, en el que se plantea:

- *Facilitar el tendido de infraestructura de energía.*
- *Difundir los incentivos fiscales existentes para la instalación de capacidad de generación eléctrica renovable.*



- *Promover la generación distribuida en hogares y negocios.*
- *Utilizar a las agencias estatales de energía para promover la inversión en parques renovables.*
- *Incluir criterios de eficiencia energética, sustentabilidad y generación eléctrica limpia en licitaciones de compras públicas.*

El otro rubro fue “Monitorear y comunicar la calidad del aire” respecto a la que se recomendó:

- *Monitorear la concentración de contaminantes atmosféricos, sobre todo en las zonas más pobladas y facilitar el acceso a los datos que se generan.*
- *Comunicar a la población los riesgos de contaminación atmosférica de forma oportuna.*

Por último, en el Índice de Competitividad Estatal 2022 se mantuvieron los 72 indicadores, distribuidos en los 10 subíndices, subsistiendo los cinco que conforman el relativo al manejo sostenible del medio ambiente. En el desempeño general, Querétaro retrocedió un escaño respecto de la evaluación correspondiente al año inmediato anterior, colocándose en cuarto sitio. Aun así, se conserva como la entidad mejor posicionada en el subíndice “Gobiernos eficientes y eficaces”.

Por lo que respecta a la evaluación del subíndice relativo al desempeño ambiental, el estado de Querétaro recuperó cuatro lugares en la clasificación para quedar en el séptimo. Además, en el reporte se incluye la tabla siguiente, con los resultados ponderados por indicador:

Tabla 6. Índice de Competitividad Estatal 2022.

Subíndice "Manejo sostenible del medio ambiente", Querétaro.

<b>Manejo sostenible del medio ambiente</b>			<b>Posición: 7</b>
<b>Indicador</b>	<b>Cifra</b>	<b>Posición</b>	<b>Desempeño</b>
Caudal tratado de aguas residuales (Litros por segundo por cada mil habitantes)	0.7	22	Media baja
Eficiencia económica del agua en la agricultura (Miles de pesos por hectómetro cúbico)	\$7,331	11	Media baja
Morbilidad por enfermedades respiratorias (Incidencia de asma e infecciones respiratorias agudas por cada mil habitantes)	129	21	Media baja
Pérdida de superficie cubierta por árboles (Porcentaje de la superficie total cubierta por árboles perdida)	0.041%	9	Media alta
Intensidad energética de la economía (Kilowatts-hora por millón de pesos del PIB)	9,713	7	Media alta

Fuente: IMCO (2022)

En este reporte, las recomendaciones se orientaron a otros subíndices, por lo que se formularon ninguna para el rubro relativo al manejo sostenible del medio ambiente. La totalidad de las recomendaciones formuladas por el Instituto Mexicano para la Competitividad para el subíndice "Medio Ambiente" se condensan en la tabla siguiente:

# LA GESTIÓN AMBIENTAL DESDE LO LOCAL: EL CASO DEL ESTADO DE QUERÉTARO (2016-2022)

**Tabla 7. Recomendaciones del subdiagnóstico "Manejo sostenible del medio ambiente". [Fuente: IMCO, 2016-2022].**

CICLO 2016 Ciudad del Aire	CICLO 2018	CICLO 2020	CICLO 2022
<p>• Continuar con las múltiples acciones para reducir la contaminación atmosférica en las zonas de alta densidad de población (más de 500 mil habitantes) en aquellas que cuentan con industrias contaminantes establecidas cerca de la zona urbana. El monitoreo debe hacerse para todos los contaminantes "críticos" (partículas suspendidas, ozono, dióxido de azufre y nitrógeno y monóxido de carbono, etc.).</p> <p>• Incrementar la colaboración con el Gobierno Federal para el monitoreo de la contaminación atmosférica en las zonas de alta densidad de población.</p> <p>• Promover la incorporación de medidas para el control de las emisiones de contaminantes. Actualmente hay 13 PROMARES vigentes y siete en elaboración lo que representa una cobertura total de 70 millones de habitantes en el país. Los criterios de actuación deben estar totalmente alineados con lo que establecen las normas federales NOM de calidad del aire a nivel federal.</p> <p>• Realizar estudios integrales de movilidad sostenible, evaluar el sector transporte en uno de los principales ejes de responsabilidad que recae en los estados. En específico se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Ordenar al transporte público convencional, promoviendo su transición de esquemas hombre - camión hacia empresas profesionalizadas y modernas, bajo un esquema de tarifas que refleje los costos de subsidio y tarifas que reflejen los costos de operación.</li> <li>◦ Incluir evaluaciones de desempeño con previsiones para renovar las concesiones que se hubieran otorgado a operadores de transporte público en caso de fallas en el servicio o incumplimiento en el mantenimiento o renovación de unidades.</li> <li>◦ Invertir en transporte público masivo de calidad y con la mejor tecnología disponible para reducir las emisiones por estacionamiento, congestión y por contaminación. Para esto se pueden diseñar e implementar instrumentos como la tarificación verde, impuestos especiales por uso de estacionamientos, parquímetros y costas por ingreso a vialidades y zonas concurridas.</li> <li>◦ Implementar cobros por congestión para controlar el tránsito en ciertas zonas de las ciudades en horas pico. Varias ciudades como Bogotá, Santiago de Chile y Medellín en Colombia ya han utilizado el cobro por congestión para reducir las emisiones en el largo plazo.</li> <li>◦ Diseñar una estrategia política para modificar la Constitución y quitarle al Congreso Federal el monopolio tributario para imponer impuestos sobre las gasolinas, de tal forma que este sea una herramienta de uso racional de los recursos fiscales, para que estos recursos se utilicen para el transporte público.</li> </ul>	<p>• Adaptar un sistema de monitoreo atmosférico para todas las ciudades que tengan una población mayor a 500 mil habitantes. Esto debe realizarse en coordinación con los municipios. Esto deberá considerarse en aquellas que cuenten con industrias contaminantes establecidas cerca de la zona urbana. El monitoreo debe hacerse para todos los contaminantes "críticos": partículas suspendidas, ozono, dióxido de azufre y nitrógeno y monóxido de carbono, etc.</p> <p>• Diseñar un programa de monitoreo atmosférico para todas las ciudades que tengan una población mayor a 500 mil habitantes. Este programa debe estar alineado con lo que establecen las normas federales NOM de calidad del aire a nivel federal.</p> <p>• Promover la incorporación de medidas para el control de las emisiones de contaminantes. Actualmente hay 13 PROMARES vigentes y siete en elaboración lo que representa una cobertura total de 70 millones de habitantes en el país. Los criterios de actuación deben estar totalmente alineados con lo que establecen las normas federales NOM de calidad del aire a nivel federal.</p> <p>• Realizar estudios integrales de movilidad sostenible, evaluar el sector transporte en uno de los principales ejes de responsabilidad que recae en los estados. En específico se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Ordenar al transporte público convencional, promoviendo su transición de esquemas hombre - camión hacia empresas profesionalizadas y modernas, bajo un esquema de tarifas que refleje los costos de subsidio y tarifas que reflejen los costos de operación.</li> <li>◦ Incluir evaluaciones de desempeño con previsiones para renovar las concesiones que se hubieran otorgado a operadores de transporte público en caso de fallas en el servicio o incumplimiento en el mantenimiento o renovación de unidades.</li> <li>◦ Invertir en transporte público masivo de calidad y con la mejor tecnología disponible para reducir las emisiones por estacionamiento, congestión y por contaminación. Para esto se pueden diseñar e implementar instrumentos como la tarificación verde, impuestos especiales por uso de estacionamientos, parquímetros y costas por ingreso a vialidades y zonas concurridas.</li> <li>◦ Implementar cobros por congestión para controlar el tránsito en ciertas zonas de las ciudades en horas pico. Varias ciudades como Bogotá, Santiago de Chile y Medellín en Colombia ya han utilizado el cobro por congestión para reducir las emisiones en el largo plazo.</li> <li>◦ Diseñar una estrategia política para modificar la Constitución y quitarle al Congreso Federal el monopolio tributario para imponer impuestos sobre las gasolinas, de tal forma que este sea una herramienta de uso racional de los recursos fiscales, para que estos recursos se utilicen para el transporte público.</li> </ul>	<p>• Evaluar los Programas de Gestión de Calidad del Aire (PGRAs) y vincularlos a las políticas de cambio climático. Los PGRAs son una política pública impulsada desde 1990 con el objetivo de gestionar la calidad del aire en las ciudades, en una región geográfica determinada y en las entidades federativas mediante acciones a corto, mediano y largo plazo. Actualmente existen 37 PGRAs vigentes en las regiones de las 32 entidades federativas, con una cobertura porcentual beneficiada de 12.6 millones de habitantes, lo que representa una cobertura total. Sin embargo, los PGRAs no están debidamente alineados con la política pública de calidad del aire, no como una acción dentro del marco del Programa de Gestión de Calidad del Aire (PGCA) y no como una política pública de calidad del aire, sino como una acción dentro del marco del Programa de Gestión de Calidad del Aire (PGCA) y no como una política pública de calidad del aire, sino como una acción dentro del marco del Programa de Gestión de Calidad del Aire (PGCA).</p> <p>• Incorporar más redes de monitoreo y mejorar los datos del Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire (SINICA). El sistema recaba, transmite y publica datos de partículas suspendidas (PM10 y PM2.5), ozono (O3), monóxido de carbono (CO), dióxido de nitrógeno (NO2) y dióxido de azufre (SO2) en 18 entidades federativas. Su objetivo es evaluar la calidad del aire en las ciudades de México. Sin embargo, los datos no están debidamente alineados con la política pública de calidad del aire, no como una acción dentro del marco del Programa de Gestión de Calidad del Aire (PGCA) y no como una política pública de calidad del aire, sino como una acción dentro del marco del Programa de Gestión de Calidad del Aire (PGCA).</p> <p>• Promover la incorporación de medidas para el control de las emisiones de contaminantes. Actualmente hay 13 PROMARES vigentes y siete en elaboración lo que representa una cobertura total de 70 millones de habitantes en el país. Los criterios de actuación deben estar totalmente alineados con lo que establecen las normas federales NOM de calidad del aire a nivel federal.</p> <p>• Realizar estudios integrales de movilidad sostenible, evaluar el sector transporte en uno de los principales ejes de responsabilidad que recae en los estados. En específico se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Ordenar al transporte público convencional, promoviendo su transición de esquemas hombre - camión hacia empresas profesionalizadas y modernas, bajo un esquema de tarifas que refleje los costos de subsidio y tarifas que reflejen los costos de operación.</li> <li>◦ Incluir evaluaciones de desempeño con previsiones para renovar las concesiones que se hubieran otorgado a operadores de transporte público en caso de fallas en el servicio o incumplimiento en el mantenimiento o renovación de unidades.</li> <li>◦ Invertir en transporte público masivo de calidad y con la mejor tecnología disponible para reducir las emisiones por estacionamiento, congestión y por contaminación. Para esto se pueden diseñar e implementar instrumentos como la tarificación verde, impuestos especiales por uso de estacionamientos, parquímetros y costas por ingreso a vialidades y zonas concurridas.</li> <li>◦ Implementar cobros por congestión para controlar el tránsito en ciertas zonas de las ciudades en horas pico. Varias ciudades como Bogotá, Santiago de Chile y Medellín en Colombia ya han utilizado el cobro por congestión para reducir las emisiones en el largo plazo.</li> <li>◦ Diseñar una estrategia política para modificar la Constitución y quitarle al Congreso Federal el monopolio tributario para imponer impuestos sobre las gasolinas, de tal forma que este sea una herramienta de uso racional de los recursos fiscales, para que estos recursos se utilicen para el transporte público.</li> </ul>	<p>• Monitorear la concentración de contaminantes atmosféricos, sobre todo en las zonas más pobladas y facilitar el acceso a los datos que se generen. Ante el riesgo de perder a los combustibles fósiles para la generación de electricidad, es fundamental que los gobiernos estatales desarrollen recursos y capacidades para monitorear la calidad del aire y publicar los datos en tiempo real. El Sistema Nacional de Información de Calidad del Aire (SINICA) conforma una base automatizada de datos que cubren a las ciudades de México y que se vinculan a la infraestructura adecuada para ello. De acuerdo con la NOM-136-SEMARAT-2012 al menos las 74 zonas metropolitanas, deben monitorear su calidad de aire. Sin embargo, en Sinica solo hay registrados 35 nodos de estaciones, a 23 de febrero de 2022, 17 de los cuales son fijos. Con ellos, los habitantes en Sonora, Sinaloa, Coahuila, Colima, Querétaro, Guerrero, Chiapas, Tabasco y Campeche desconocen los niveles de contaminación. Aunque el SINICA cuenta con una plataforma de datos que cubren a toda la Compañía Mexicana de Energía (CME), el acceso a los datos de Compañía Mexicana de Energía (CME) para 2016. Es fundamental que esos datos estén actualizados para detectar riesgos a la población en tiempo real, así como hacer análisis sobre los niveles de contaminación y sus posibles impactos.</p> <p>• Comunicar a la población los riesgos de contaminación atmosférica de forma oportuna. Las concentraciones de contaminantes pueden afectar la salud de la población. Sin embargo, los habitantes no tienen suficiente información sobre los riesgos que la contaminación atmosférica puede causar. Por lo tanto, es importante que los gobiernos estatales o municipales responsables del monitoreo de la contaminación atmosférica comuniquen los resultados de los monitoreos con la toma de decisiones oportunas para reducir la exposición a contaminantes. Para hacerlo, los estados se deben basar en el Índice de Aire y Salud, según la NOM-172-SEMARAT-2019 que establece el 18 de febrero de 2020 es obligatoria para los gobiernos estatales o municipales responsables del monitoreo de la contaminación atmosférica. Sin embargo, los estados no tienen manuales específicos según el nivel de riesgo que implica y las acciones que se recomiendan tomar. La norma busca que los índices de todos los estados estén homologados, para simplificar su interpretación y evitar diferencias entre ciudades. Al 23 de febrero de 2022, en la mayoría de las entidades no se encontró evidencia de que el gobierno local calculara el índice y difundiera sus implicaciones.</p>

ICE 2016	ICE 2018	ICE 2020	ICE 2021
<p><b>Agua potable y saneamiento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer la gobernanza del agua a través de una mayor autonomía a los consejos de cuenca y sus organismos auxiliares para desarrollar planes de administración del agua y para generar recursos que les permitan llevar a cabo sus tareas. Dada la importancia de la gobernanza del agua, se debe buscar balancear a los actores que están representados en dicho consejo. Asimismo, los planes rectores para la gestión del agua deben convertirse en instrumentos vinculantes y deben tomar en cuenta las condiciones de vulnerabilidad y disponibilidad de agua de las cuencas hidrográficas.</li> <li>Ayudar a los municipios en la profesionalización de los organismos operadores de agua a través de una estructura organizacional que permita mejorar la eficiencia y la calidad del servicio financiero, servicio coe y orientada a resultados. Dichos organismos pueden ser públicos o privados y se deberán prestar el servicio de mane o coordinada a toda una ciudad. Para ello, los estados deben 'lugar' como los facilitadores para la coordinación entre municipios en la prestación de este servicio.</li> <li>Para más información sobre como transferir a este esquema ver el artículo 100 del Reglamento de la Ley de Aguas del Estado de Querétaro de 2016.</li> <li>Establecer un regulador sectorial (ente a nivel estatal que establezca estándares mínimos de calidad en el servicio así como la obligación de los organismos operadores de rendir cuentas a través de informes de gestión auditados y públicos. Dichos reportes deben incluir un sistema de indicadores (le indicadores de gestión) que permitan la comparación entre operadores.</li> </ul>	<p>automóviles y simultáneamente, generar ingresos que permitan financiar más y mejor transporte público.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Profesionalizar a los organismos encargados de la gestión del agua a través de una estructura interna de gobierno corporativo con autonomía de gestión, suficiencia financiera y orientación a resultados. Estos organismos pueden ser públicos o privados. Para ello, los estados deben generar recursos suficientes de usuarios (p. ej. una zona metropolitana) para aprovechar las economías de escala. A pesar de que dichos servicios generalmente recaen en el ámbito municipal, es posible que los gobiernos estatales puedan asumir dicha responsabilidad para lograr mejores resultados debido a que suelen contar con mayores recursos humanos y financieros, así como con mayor experiencia en la prestación de servicios. Entre más información sobre este tema, consulte nuestra "Guía para la creación de organismos metropolitanos de agua y saneamiento".</li> <li>Transferir a los organismos operadores la facultad para determinar las tarifas de agua. Actualmente, esta es prerrogativa de los congresos locales. Lo anterior permitirá una mayor autonomía de gestión y permitirá que los usuarios de las tarifas deban seguir los lineamientos establecidos por la Comisión Nacional del Agua (Conagua). La reelección legislativa y el establecimiento de los precios del agua por decisión del Congreso es un diseño institucional que puede tener consecuencias devastadoras sobre el manejo de las reservas acuíferas de país.</li> <li>Para más información sobre este tema, consulte nuestra "Guía para el establecimiento de estándares mínimos de calidad en el servicio". Para esto, es necesario que los organismos operadores rindan cuentas a través de informes de gestión auditados y públicos. Estos informes deben incluir indicadores actualizados de pérdidas por fugas, procesos y resultados ambientales y financieros que permitan la comparación entre organismos operadores.</li> </ul>	<p>objetividad del programa, el número de vehículos que deben verificarse (según el año del modelo) y el método de verificación. Los organismos operadores de transporte público, mientras que el resto solo realiza la prueba estadística. El objetivo de los programas de verificación es promover la renovación gradual del parque vehicular, por lo que es importante que los PVV estén alineados entre sí, de tal forma que se evite la venta de vehículos contaminantes de estados con un PVV estricto, como en la CDMX, a entidades que no tienen un programa de verificación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluar el desempeño de los operadores de transporte público con base en los estándares de cumplimiento de la normatividad vigente respecto a la antigüedad de las unidades, emisión de contaminantes, horarios, frecuencias de paso, mantenimiento y limpieza de los vehículos, límite de velocidad permitida y capacidad de carga de usuarios. Este parámetro debe servir para mejorar condiciones y equiparar normativas de los operadores de transporte público.</li> <li>Entre más eficiente sea el servicio público de transporte, mayor será el incentivo para considerarlo una opción de movilidad, lo que permitirá reducir la afluencia vehicular.</li> <li>Generar incentivos directos los gobiernos estatales para la transparencia y rendición de cuentas de los organismos operadores de agua. Para ello es necesario que los organismos cuenten con una estructura de gobierno corporativo, tengan autonomía de gestión, suficiencia financiera y orientación a resultados. A su vez, deben realizar informes de resultados con indicadores acerca de las pérdidas por fugas, los resultados de las auditorías ambientales y los estados financieros, así como estadísticas sobre el tipo de consumidor, el volumen que demandan y el lugar en el que se demanda el recurso hídrico.</li> <li>Una medida para generar dichos incentivos es mediante el diseño de un sistema regulatorio que antece la regulación, el cumplimiento de los estándares de calidad y las condiciones de sostenibilidad y calidad de los servicios públicos, pero, sobre todo, para proteger al usuario y evitar que el organismo operador pueda ser capturado políticamente. El sistema debe establecer estándares mínimos de calidad que sirvan como parámetro para los organismos.</li> <li>Reformar a los organismos operadores determinan las tarifas de agua con base en criterios técnicos y costos de operación, siguiendo los lineamientos que establece la Comisión Nacional del Agua (Conagua). De este modo, la tarifa estará desvinculada de la agenda política, ya que actualmente la gran mayoría de los organismos operadores funcionan con tarifas establecidas por el ejecutivo estatal o mediante consenso legislativo.</li> </ul>

	ISE 2016	ISE 2018	ISE 2020	ISE 2021
<p><b>Ordenamiento del territorio</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Optimizar el crecimiento de las ciudades para reducir su expansión descontrolada que fomenta un grave problema de contaminación y pérdida de biodiversidad.</b> Donde sea posible, esto se puede lograr a través de la creación de bancos de tierra estatales que integre reservas territoriales públicas y privadas para incorporar suelo rural de manera ordenada, utilizando instrumentos como el registro de reservas territoriales y la integración modular como se hacen en Colombia y Estados Unidos.</li> <li>• <b>Establecer una política de eco-biorreserva a los nuevos asentamientos irregulares en las zonas de riesgo o de alto valor ecológico.</b></li> <li>• <b>Impulsar una mayor capacidad de gestión de los institutos municipales de planeación (IMPLANES) para que se coordinen con las instituciones municipales y estatales encargadas del ordenamiento territorial y ambiental, así como con el establecimiento de programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano que permitan integrar en un solo instrumento.</b></li> <li>• <b>Alinear tanto el otorgamiento de créditos hipotecarios de instituciones financieras públicas y privadas, como de permisos de construcción en función del riesgo a los programas de desarrollo urbano y mapas de riesgo.</b> Esto es para disminuir la vulnerabilidad de las viviendas y asegurar que los programas de crédito y de permisos de construcción sean susceptibles a sufrir daños o pérdidas por fenómenos naturales. Además, es necesario tomar medidas de prevención y adecuación de estructuras tanto básicas como funcionales, esto es para disminuir los impactos potenciales por fenómenos meteorológicos, así como recuperarse de este tipo de eventos en el corto plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Generar estadísticas relevantes en torno al consumo de agua.</b> Es necesario tener información sobre el tipo de consumidor, el uso del agua, el tipo de actividad económica, el tipo de suelo, el tipo de vivienda, etc. En este sentido, es importante aumentar el muestreo de las viviendas, ya que actualmente poco menos del 60% de las tomas registradas a nivel nacional cuenta con un micromedidor. Estas acciones son relevantes para establecer un precio que refleje el costo real del agua y que facilite la toma de decisiones alrededor de ésta en términos de infraestructura, operación y mantenimiento.</li> <li>• <b>Realizar una evaluación (reconocida) y ordenar el crecimiento de las ciudades para promover la sostenibilidad, la productividad y la biodiversidad.</b> Una opción para lograrlo es la creación de bancos de tierra estatales que integren reservas territoriales públicas y privadas para incorporar suelo rural de manera ordenada, utilizando instrumentos como el registro de reservas territoriales y la integración modular como se hacen en Colombia y Estados Unidos.</li> <li>• <b>Implementar una política de eco-biorreserva a los nuevos asentamientos irregulares en las zonas de riesgo o de alto valor ecológico.</b></li> <li>• <b>Chargar mayor capacidad de gestión y estabilidad profesional al personal de los institutos municipales de planeación (IMPLANES). Lo anterior, con el propósito de que se coordinen con las instituciones municipales y estatales encargadas del ordenamiento territorial y ambiental, así como con el establecimiento de programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano.</b> La planeación urbana se deberían integrar en un solo instrumento. El diseño institucional ideal debe buscar su binomio de largo plazo. La planeación urbana requiere de una visión de muy largo plazo. El diseño institucional ideal debe buscar su binomio de largo plazo.</li> <li>• <b>Actualizar la localización de asentamientos en zonas de riesgo.</b> Un efecto regulatorio asociado a la expansión de las zonas de riesgo es el crecimiento de asentamientos informales, de acuerdo con el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), se estima que en el período 2000-2015, cerca de 1.3 millones de viviendas y 27.5 millones de habitantes fueron afectados por algún desastre geológico, químico o hidrometeorológico. Las autoridades estatales encargadas del ordenamiento territorial pueden coordinar los esfuerzos de planeación urbana y de gestión de riesgos para reducir esta labor, es necesario digitalizar los mapas de las localidades, así como los registros del catastro, lo cual puede lograrse si se aprovecha la información y datos de digitalización ya obtenidos por las empresas de tecnología.</li> <li>• <b>Impulsar la armonización de las legislaciones estatales con la normatividad federal.</b> La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENTOT) propone el desarrollo de un Programa de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Ecológico, Territorial y de Vivienda. Resulta más conveniente tener un solo instrumento, que cuatro instrumentos desarticulados entre sí.</li> <li>• <b>Alinear tanto el otorgamiento de créditos hipotecarios de instituciones financieras públicas y privadas como el de permisos de construcción, en función del riesgo a los programas de desarrollo urbano y mapas de riesgo.</b> Esto es para disminuir la vulnerabilidad de las viviendas y asegurar que los programas de crédito y de permisos de construcción sean susceptibles a sufrir daños o pérdidas por fenómenos naturales. Además, es necesario hacer esto tanto para estructuras básicas como para estructuras funcionales para así disminuir los impactos potenciales generados por fenómenos meteorológicos y garantizar recuperaciones en el corto plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actualizar las leyes estatales para dejar a instituciones jurídicas a las instancias metropolitanas respecto a la ordenación del territorio.</b> En los últimos años se han implementado diversas disposiciones estatales y locales en materia de desarrollo urbano en las zonas metropolitanas, como sucede en el Valle de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla, entre otras. Sin embargo, en la práctica, las disposiciones y leyes estatales no se aplican en las zonas metropolitanas, ya que están establecidas en los programas estatales y municipales de desarrollo urbano. Es decir, su actividad se considera solo como una referencia y no como un eje rector de las políticas de desarrollo urbano. Por lo motivo, estas instituciones deben contar con instrumentos regulatorios que faciliten su incidencia en la toma de acciones estatales y municipales.</li> <li>• <b>Actualizar la localización de asentamientos informales, en donde la ley de Coordinación Metropolitana establece que el IMEPLAN es el encargado de elaborar los planes de ordenamiento y desarrollo con aprobación de la junta metropolitana.</b></li> <li>• <b>Actualizar la localización de asentamientos en zonas de riesgo.</b> Un efecto regulatorio asociado a la expansión de las zonas de riesgo es el crecimiento de asentamientos informales, de acuerdo con el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), se estima que en el período 2000-2015, cerca de 1.3 millones de viviendas y 27.5 millones de habitantes fueron afectados por algún desastre geológico, químico o hidrometeorológico. Las autoridades estatales encargadas del ordenamiento territorial pueden coordinar los esfuerzos de planeación urbana y de gestión de riesgos para reducir esta labor, es necesario digitalizar los mapas de las localidades, así como los registros del catastro, lo cual puede lograrse si se aprovecha la información y datos de digitalización ya obtenidos por las empresas de tecnología.</li> <li>• <b>Impulsar la armonización de las legislaciones estatales con la normatividad federal.</b> La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENTOT) propone el desarrollo de un Programa de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Ecológico, Territorial y de Vivienda. Resulta más conveniente tener un solo instrumento, que cuatro instrumentos desarticulados entre sí.</li> <li>• <b>Alinear tanto el otorgamiento de créditos hipotecarios de instituciones financieras públicas y privadas como el de permisos de construcción, en función del riesgo a los programas de desarrollo urbano y mapas de riesgo.</b> Esto es para disminuir la vulnerabilidad de las viviendas y asegurar que los programas de crédito y de permisos de construcción sean susceptibles a sufrir daños o pérdidas por fenómenos naturales. Además, es necesario hacer esto tanto para estructuras básicas como para estructuras funcionales para así disminuir los impactos potenciales generados por fenómenos meteorológicos y garantizar recuperaciones en el corto plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actualizar las leyes estatales para dejar a instituciones jurídicas a las instancias metropolitanas respecto a la ordenación del territorio.</b> En los últimos años se han implementado diversas disposiciones estatales y locales en materia de desarrollo urbano en las zonas metropolitanas, como sucede en el Valle de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla, entre otras. Sin embargo, en la práctica, las disposiciones y leyes estatales no se aplican en las zonas metropolitanas, ya que están establecidas en los programas estatales y municipales de desarrollo urbano. Es decir, su actividad se considera solo como una referencia y no como un eje rector de las políticas de desarrollo urbano. Por lo motivo, estas instituciones deben contar con instrumentos regulatorios que faciliten su incidencia en la toma de acciones estatales y municipales.</li> <li>• <b>Actualizar la localización de asentamientos informales, en donde la ley de Coordinación Metropolitana establece que el IMEPLAN es el encargado de elaborar los planes de ordenamiento y desarrollo con aprobación de la junta metropolitana.</b></li> <li>• <b>Actualizar la localización de asentamientos en zonas de riesgo.</b> Un efecto regulatorio asociado a la expansión de las zonas de riesgo es el crecimiento de asentamientos informales, de acuerdo con el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), se estima que en el período 2000-2015, cerca de 1.3 millones de viviendas y 27.5 millones de habitantes fueron afectados por algún desastre geológico, químico o hidrometeorológico. Las autoridades estatales encargadas del ordenamiento territorial pueden coordinar los esfuerzos de planeación urbana y de gestión de riesgos para reducir esta labor, es necesario digitalizar los mapas de las localidades, así como los registros del catastro, lo cual puede lograrse si se aprovecha la información y datos de digitalización ya obtenidos por las empresas de tecnología.</li> <li>• <b>Impulsar la armonización de las legislaciones estatales con la normatividad federal.</b> La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENTOT) propone el desarrollo de un Programa de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Ecológico, Territorial y de Vivienda. Resulta más conveniente tener un solo instrumento, que cuatro instrumentos desarticulados entre sí.</li> <li>• <b>Alinear tanto el otorgamiento de créditos hipotecarios de instituciones financieras públicas y privadas como el de permisos de construcción, en función del riesgo a los programas de desarrollo urbano y mapas de riesgo.</b> Esto es para disminuir la vulnerabilidad de las viviendas y asegurar que los programas de crédito y de permisos de construcción sean susceptibles a sufrir daños o pérdidas por fenómenos naturales. Además, es necesario hacer esto tanto para estructuras básicas como para estructuras funcionales para así disminuir los impactos potenciales generados por fenómenos meteorológicos y garantizar recuperaciones en el corto plazo.</li> </ul>

	ICE 2016	ICE 2018	ICE 2020	ICE 2021
<p><b>Manejo de residuos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentar programas de aprovechamiento de energía, tanto de plantas de biogás como plantas incineradoras de los residuos urbanos en las ciudades de mayor tamaño, a través de esquemas de asociación público - privado.</li> <li>• Generar programas de apoyo para el reciclaje con instituciones privadas que estén basadas en la planeación a mediano plazo de la disposición de basura en rellenos sanitarios controlados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentar programas de aprovechamiento de energía. Estos programas deben considerar tanto tecnología de captura y quema de biogás como plantas incineradoras de residuos. Por el monto de inversión necesario, este tipo de proyectos aumenta su rendimiento en ciudades de mayor tamaño.</li> <li>• Generar, con instituciones privadas, programas de apoyo para tecnología de biogás y rellenos sanitarios. Como resultado de haberse desarrollado programas de apoyo para el reciclaje y disposición de residuos final implica un ahorro para los gobiernos locales. Es necesario incentivar la separación y aprovechamiento de los residuos por parte de los generadores. La separación de origen hace más eficiente la selección de materiales reciclables con valor de mercado para las plantas separadoras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar los programas de capacitación de protección, aprovechamiento y manejo forestal. Además de enseñar técnicas en este sentido, se debe apoyar a los productores para que desarrollen habilidades empresariales que les permitan acceder a los recursos financieros que existen en los programas de capacitación técnica y empresarial de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) mediante convenios con las universidades, así como en los programas de los Centros de Educación y Capacitación Empresarial (CECEOR) a través de inversiones público-privadas entre empresas forestales y gobiernos locales y estatales.</li> <li>• Ampliar la oferta de productos financieros para el sector forestal. Deben crearse unidades estatales de inteligencia financiera forestal que estudien modelos de negocio y promuevan líneas de financiamiento inmediatas con la banca comercial, acompañadas de sistemas de entrenamiento, asesoría y apoyo a la gestión empresarial. Actualmente esto se podría implementar con apoyo del Fondo Nacional Forestal (FONAFOR) y el Fondo para la Inclusión Financiera del Sector Forestal (FOSEFOR). Ambos son fondos de garantía ligados de la CONAFOR que comparten el riesgo crediticio con entidades financieras para que los productores forestales puedan acceder a los recursos financieros y para aprovechar las oportunidades de financiamiento. El Estado tiene la oportunidad tanto de aportar fondos como de ser clave en la generación de información.</li> <li>• Crear los mecanismos de aseguramiento. Las plantaciones forestales necesitan aseguramiento para garantizar la inversión en biomasa que permita generar bioenergía. Los convenios para apoyos de plantaciones de madera y energéticas son estatales. Sin embargo, se deben elevar los apoyos y la relevancia a la CONAFOR, ya que el fomento de dichas plantaciones podría reducir potencialmente el consumo de leña proveniente de bosques naturales.</li> </ul>	<p>• Iniciar en capacidades productivas en el desarrollo de mercados para los productos forestales. El sector forestal ha sido uno de los más afectados por el recorte presupuestal de los programas federales, especialmente los subsidios que otorgaba la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). Sin embargo, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable establece que la forestal recae en los tres órdenes de gobierno. Algunos de las atribuciones de los gobiernos estatales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseñar, formular y aplicar, en concordancia con la política forestal nacional, la política forestal en las entidades federativas.</li> <li>- Promover esquemas de compensación y apoyo por la conservación de los recursos forestales en los propietarios y poseedores de los recursos forestales en la protección, conservación, restauración, vigilancia, ordenación, aprovechamiento, cultivo, transformación y comercialización de los mismos.</li> <li>- Promover y facilitar la participación de la producción forestal en el crecimiento económico de la entidad.</li> </ul> <p>Por tal motivo, es necesario que los gobiernos estatales adquieran un papel protagónico en la materia y promuevan el desarrollo de los regímenes forestales. Por ejemplo: invertir en investigación, infraestructura y transferencia de tecnología para el desarrollo de la producción de las empresas y productores locales. Esto debe ser en el sector privado y en el sector a través de modelos de negocio que sean eficientes y rentables.</p>	
<p><b>Recursos forestales</b></p>			<p>• Crear esquemas de financiamiento para el sector forestal. El acceso de los productores forestales a créditos bancarios es limitado debido a cuatro factores: 1) la falta de seguridad jurídica en materia de derechos de propiedad forestal, 2) el alto costo de adquisición de los predios forestales, 3) el plazo de las inversiones y 4) algunas limitaciones de los intermediarios financieros. Los gobiernos estatales pueden crear fondos o programas para facilitar que los productores forestales accedan a financiamientos, mediante esquemas para utilizar el activo biológico (los árboles) como garantía. Trabaja en un referente internacional sobre este tipo de experiencia.</p>	

ICE 2016	ICE 2018	ICE 2020	ICE 2021
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el modelo de manejo forestal comunitario y el cuidado a la tierra legal. Este modelo prioriza la conservación de los bosques y la sustentabilidad de las comunidades, reduciendo la marginación y vulnerabilidad de la población local. De acuerdo con la Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y Productividad (ENMPPCS), existe el potencial de duplicar las 75 millones de hectáreas bajo permisos de aprovechamiento forestal. Este modelo de manejo forestal comunitario sustentable son las principales promotoras de salvaguardar los bosques y selvas de la región, lo que contribuye a combatir la tala ilegal en México, que representa entre el 30% y el 50% de la producción anual de madera.</li> </ul>	
<p><b>Energía Limpia</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivar la oferta y demanda de electricidad limpia. Cada vez hay mayores incentivos para invertir en plantas de generación eléctrica, especialmente en plantas solares, que en los últimos años. Sin embargo, uno de los principales retos es el costo de almacenamiento de la energía, ya que las fuentes limpias generan electricidad de forma discontinua. No obstante, mediante la colaboración de la política pública estatal y federal, se puede incentivar la adopción de tecnologías limpias como una estrategia para disminuir el riesgo de desabastecimiento y dependencia energética, al disponer internamente de las fuentes fósiles.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear un programa de asesorías gratuitas y capacitaciones para los nuevos productores, facilitando su incursión en el proceso de acreditación y participación en el Mercado Eléctrico Mayorista.</li> <li>- Incentivar el consumo eléctrico, reduciendo los beneficios del mercado de Certificados de Energías Limpias (CEL) por medio de guías, talleres y conferencias, entre otros medios. Esto permitirá reducir la incertidumbre asociada a este tipo de esquemas y mantener actualizado el estatus del sector.</li> <li>- Esta medida es relevante si se consideran las actualizaciones de los planes que se han ido realizando en el respecto a la oferta y demanda de CEL, los beneficios de estar en el precio y la estrategia financiera de los nuevos proyectos energéticos.</li> <li>- Colaborar con las autoridades federales, en particular con la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), para elaborar un esquema de incentivos que permita a los productores de energía limpia analizar el flujo de certificados que se generará en el tiempo y estimar su valor para gestionar y subsanar el pago de esas recargas y que el productor los utilice en la inversión inicial de un proyecto.</li> <li>- Establecer que al menos un porcentaje del abastecimiento eléctrico de los Bienes inmuebles del estado provenga de fuentes limpias, para incentivar la inversión en infraestructura de oficinas, hospitales y escuelas para la instalación de paneles fotovoltaicos.</li> <li>- Incluir criterios de eficiencia energética, sustentabilidad y generación eléctrica limpia en licitaciones de compras públicas.</li> <li>- Incentivar que las facultades a nivel del impacto sobre la oferta y demanda de energía eléctrica se otorguen de forma a comercios e industrias que consumen electricidad</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitar el traslado de infraestructura de energía. Los gobiernos estatales pueden facilitar la instalación de infraestructura energética en zonas rurales, especialmente en zonas remotas, al facilitar la expedición de permisos y el uso de terrenos.</li> <li>• Difundir los incentivos fiscales existentes para la instalación de capacidad de generación eléctrica renovable. Una mayor promoción de los beneficios que los gobiernos estatales ofrecen para las tecnologías verdes, como reducciones en el impuesto sobre el ingreso, puede incentivar a los actores para las inversiones sustentables.</li> <li>• Promover la generación distribuida en hogares y negocios. Una campaña de promoción que explique de forma sencilla las ventajas de esta generación y las opciones para los distintos tipos de consumidores es un aliado para expandir la inversión en parques renovables. Las agencias estatales de energía pueden jugar un papel de coordinación a nivel estatal para facilitar el desarrollo de proyectos de infraestructura renovable. Estas agencias pueden ser el principal punto de contacto de las empresas con el gobierno estatal. El papel de las agencias estatales de energía puede ser reforzado al estar de la mano con los actores del sector. Los actores federales se han centrado a la inversión privada en energía. Es necesario convertir estas agencias en órganos descentralizados de la administración pública estatal y que cuenten con un marco legal y regulatorio definido. Esto no implica asumir atribuciones que corresponden a la federación, sino contar con un marco legal y regulatorio propio de las facultades constitucionales. Las agencias de energía de estados como Jalisco y Tamaulipas han sido exitosas en adoptar este federalesmo energético.</li> <li>• Incluir criterios de eficiencia energética, sustentabilidad y generación eléctrica limpia en licitaciones de compras públicas. El concepto de compras públicas sustentables ha ido creciendo en los últimos años. En 2016 el Proyecto de Cooperación Tripartita Regional para el Fomento de la Producción y Consumo Sustentable en los países de la Alianza del Pacífico '35 que pretendió establecer criterios sustentables para bienes y servicios priorizados, los cuales van desde papel hasta computadoras. En Querétaro, el gobierno estatal de Energía e Impulso, Publicidad, Almacén y Vigilancia en Inmuebles. Este</li> </ul>

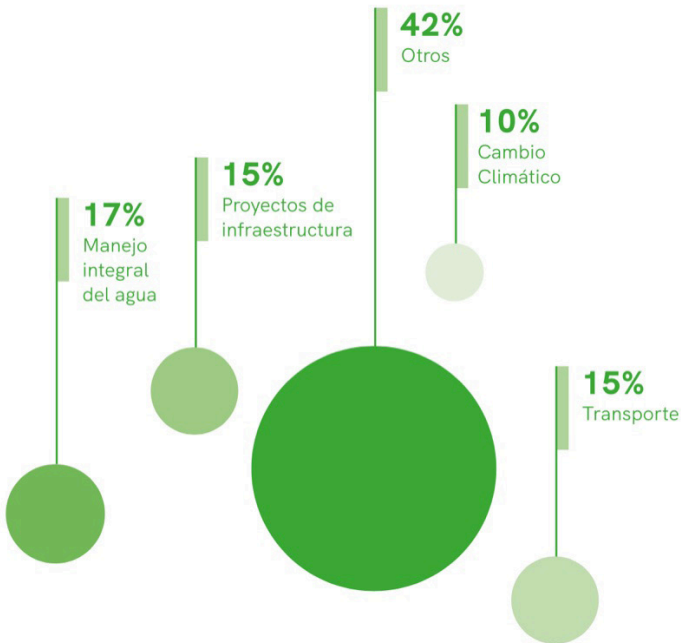
ICE 2016	ICE 2018	ICE 2020	ICE 2022
		<p>concertada con fuentes financieras locales con autoridades municipales para promover el comercio a través de impuestos como el predial.</p>	<p>impuestos como el predial en sus dependencias, gobiernos estatales en sus dependencias.</p>



VII.C. Plan Estatal de Desarrollo 2021 – 2027

El 21 de febrero de 2002 fue publicado, en el periódico oficial del estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” el Plan Estatal de Desarrollo, para cuya formulación se realizaron diversos foros en los que, en materia de medio ambiente e infraestructura sostenible, se identificó al *manejo del agua como una de las principales propuestas, centrada en la instalación de plantas de tratamiento del agua para su posterior aprovechamiento, la revisión de la red de agua del estado para identificar soluciones a los problemas actuales de abasto y la implementación de un sistema de captación de agua de lluvia para usos secundarios* (PEEQ, 2022:76-77).

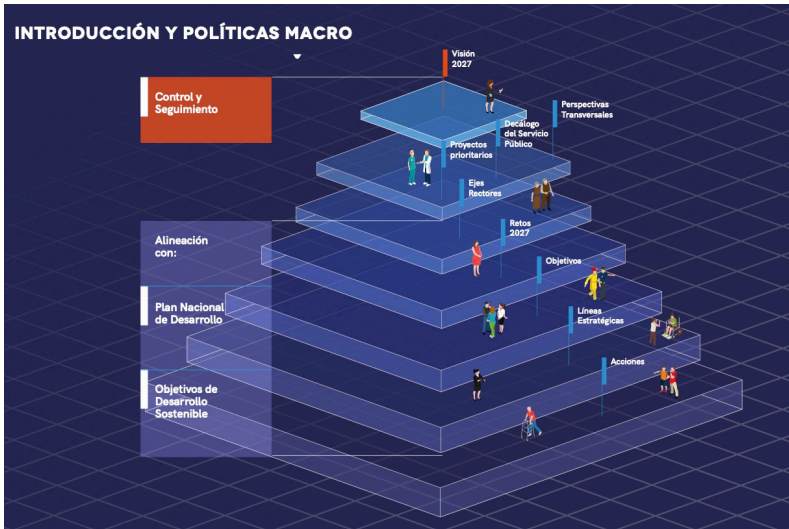
Gráfico 3. Principales temas de medio ambiente e infraestructura sostenible.



Fuente: PEEQ (2022)

Con los resultados de los foros de consulta y a partir de la visión institucional para “elevar a Querétaro al siguiente nivel” ese plan definió seis proyectos prioritarios que, por su importancia estratégica y urgencia, deben ser atendidos con el máximo apremio, ya que tienen implícitas problemáticas cuya atención oportuna y adecuada generaría las condiciones requeridas para el desarrollo armónico y sostenido del estado, pero que, de no atenderse, comprometerían seriamente el avance de la entidad.

Gráfico 4. Estructura del Plan Estatal de Desarrollo 2021 – 2027.



Fuente: PEEQ (2022)

Entre los seis proyectos prioritarios destacan dos con una clara orientación a atender el sustrato ecosistémico del desarrollo de la entidad, a saber, “Agua” y Energía”. Respecto del primero, en el Plan Estatal de Desarrollo 2021 – 2027 se consigna que:

*“La gestión del agua es una prioridad para el estado de Querétaro,*

*pues es la base y motor fundamental para el desarrollo. El compromiso de la presente administración es mantener la calidad de la vida de las familias queretanas por medio de un manejo sostenible y coordinado del agua, con la participación de la ciudadanía, de las instituciones y de los diversos órdenes de gobierno.*

La seguridad hídrica será fundamental para Querétaro en los próximos años. Por eso es necesario coordinar los esfuerzos *institucionales que permitan el cumplimiento del derecho constitucional de acceso al agua, en condiciones adecuadas de calidad y cantidad, para toda la población*" (PEEQ, 2022:53).

Por lo que respecta al proyecto prioritario en materia energética, en el plan en cita se estipula que:

*"La política energética del estado también prevé la promoción e incorporación de energías alternativas, tanto en el uso doméstico como en el de los distintos sectores económicos, atendiendo las políticas públicas actuales. Asimismo, buscaremos propiciar las mejores prácticas del uso de la energía en sus diferentes categorías, a fin de optimizar el flujo que actualmente se recibe y evitar en lo posible fugas que deterioran las instalaciones domésticas e incrementan costos en la producción de bienes y servicios"* (PEEQ, 2022:57).

El Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027 se estructura a partir de seis ejes rectores, que permiten orientar y sumar los esfuerzos de la administración pública para lograr la visión asumida. El eje 4 "Medio ambiente e infraestructura sostenible" se conformó con el objetivo de *Ordenar, cuidar y vigilar el equilibrio ecológico, proyectar la infraestructura y el desarrollo para la prosperidad del presente y el futuro del estado, en un marco de sostenibilidad* (PEEQ, 2022:101).

Este cuarto eje está integrado por cuatro objetivos, relacionados con diversos retos y conformados, a su vez, por las líneas estrategias y acciones que se detallan en la tabla siguiente:

**Tabla 8. Componentes programáticos del Eje 4 "Medio ambiente e infraestructura sostenible" del Plan Estatal de Desarrollo 2021 - 2022**

<b>Objetivo 1. Movilidad eficiente de personas y bienes en el estado.</b>		
<b>Retos</b>	<b>Líneas</b>	<b>Acciones</b>
<p>Reto 41: Pasar, al menos, al décimo lugar en la calificación de transporte público.</p> <p>Reto 42: Mantenerse en las primeras cuatro posiciones en cuanto a movimiento de carga aérea.</p> <p>Reto 43: Mantenerse en los primeros cinco lugares en la calificación con respecto a las calles, las avenidas, las carreteras y los caminos sin cuota.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar la movilidad multimodal incluyente y sustentable, con opciones de medios de transporte accesibles, confiables y eficientes, a nivel municipal y estatal.</li> <li>Promover la planeación urbana y coordinada a nivel municipal, metropolitano y estatal.</li> <li>Mantener y rehabilitar las calles, caminos y carreteras pertenecientes a la red estatal.</li> <li>Modernizar y facilitar el acceso al transporte público.</li> <li>Reforzar la infraestructura y gestión aeroportuaria para incrementar el flujo de bienes.</li> <li>Construir y modernizar las calles, caminos y carreteras pertenecientes a la red estatal.</li> <li>Fortalecer la infraestructura y gestión aeroportuaria para incrementar el flujo de personas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar actividades y estrategias que integren la movilidad sustentable.</li> <li>Instalar infraestructura urbana en todo el estado, con elementos que promuevan la movilidad incluyente y sustentable, así como el transporte público multimodal.</li> <li>Promover el desarrollo urbano sustentable y el ordenamiento territorial, enfocados al equilibrio urbano, rural y ecológico.</li> <li>Fomentar acciones para incrementar la densidad poblacional en las zonas urbanas del estado.</li> <li>Optimizar, equipar y diseñar la infraestructura y la operación del transporte público en el estado.</li> <li>Otorgar apoyos para el uso del transporte público.</li> <li>Diseñar y ejecutar obras de movilidad para la prevención y reducción de accidentes.</li> <li>Proyectar y ejecutar obras de infraestructura para la red estatal de calles, caminos y carreteras.</li> <li>Diagnosticar las calles, caminos y carreteras que requieran mantenimiento y rehabilitación.</li> <li>Ejecutar las obras de mantenimiento y rehabilitación de la red de calles, caminos y carreteras estatales.</li> <li>Ampliar y habilitar la plataforma de carga del Aeropuerto Intercontinental de Querétaro.</li> <li>Vincular y gestionar redes y alianzas con empresas y otros actores del ramo de carga aérea.</li> <li>Propiciar alianzas con las distintas aerolíneas.</li> <li>Promocionar al Aeropuerto Intercontinental de Querétaro para incrementar el flujo de pasajeros.</li> </ul>
<b>Objetivo 2. Preservación del equilibrio ecológico para mejorar condiciones de vida en el estado</b>		
<b>Retos</b>	<b>Líneas</b>	<b>Acciones</b>
<p>Reto 44: Aumentar en 7,000 hectáreas la superficie protegida del estado.</p> <p>Reto 45: Reducir la tasa de crecimiento de emisiones de CO<sub>2</sub> tendencial en un 8% para el 2027.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transitar hacia una economía circular y baja en emisiones contaminantes.</li> <li>Fortalecer y aplicar el marco regulatorio ambiental en Querétaro.</li> <li>Conservar el patrimonio natural del estado de Querétaro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar la vinculación empresarial para promover la economía circular.</li> <li>Promocionar modelos municipales y sectoriales de fomento económico sustentable.</li> <li>Implementar planes y estrategias de descarbonización en los sectores económicos.</li> <li>Consolidar el marco regulatorio y su aplicación para el cuidado del medio ambiente.</li> <li>Desarrollar, gestionar y dar seguimiento a un sistema de vigilancia de los impactos ambientales.</li> <li>Establecer y gestionar un sistema de compensación de emisiones para el pago de servicios ambientales y ecológicos en las áreas naturales.</li> <li>Fomentar el saneamiento de cuencas hidrográficas y zonas de recarga del estado.</li> <li>Reducir la emisión de contaminantes al medio ambiente y preservar los ecosistemas.</li> <li>Crear cinturones verdes urbanos para la conservación y protección de áreas naturales.</li> </ul>
<b>Objetivo 3. Acceso a servicios básicos para la ciudadanía</b>		
<b>Retos</b>	<b>Líneas</b>	<b>Acciones</b>
<p>Reto 46: Llegar al décimo lugar en la calificación de instalaciones y mobiliario educativo en educación básica.</p> <p>Reto 47: Alcanzar y mantenerse en el lugar número 10 en cuanto a viviendas que cuentan con agua entubada dentro del hogar.</p> <p>Reto 48: Mantenerse en el lugar número 10 en cuanto a viviendas que cuentan con drenaje.</p> <p>Reto 49: Alcanzar y mantenerse en el quinto lugar en cuanto al porcentaje de hogares con internet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer la infraestructura educativa.</li> <li>Incrementar la infraestructura de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento.</li> <li>Reforzar la infraestructura social y urbana, con énfasis en las zonas de mayor marginación o rezago social.</li> <li>Ampliar la cobertura digital para que llegue a un mayor número de hogares.</li> <li>Aumentar la infraestructura de conectividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Construir nueva infraestructura educativa.</li> <li>Rehabilitar y mantener la infraestructura educativa existente.</li> <li>Construir, rehabilitar y mantener infraestructura social y urbana.</li> <li>Generar programas de rehabilitación y apropiación del espacio público.</li> <li>Diseñar acciones para garantizar los servicios de agua potable, drenaje sanitario y saneamiento.</li> <li>Construir infraestructura hidráulica, pluvial, sanitaria y urbanizaciones.</li> <li>Implementar acciones para el uso eficiente de recursos y preservación de ecosistemas en las viviendas.</li> <li>Fortalecer y mantener el sistema hidráulico, pluvial y sanitario.</li> <li>Otorgar cobertura de servicio de internet a las viviendas del estado.</li> <li>Identificar y diseñar soluciones para las zonas con menor cobertura digital.</li> <li>Desarrollar y nivelar la infraestructura informática y de conectividad en el estado.</li> <li>Aumentar los puntos públicos de acceso a internet en sitios estratégicos.</li> </ul>
<b>Objetivo 4. Provisión del suministro de agua y energía estatal a largo plazo en todo el estado</b>		
<b>Retos</b>	<b>Líneas</b>	<b>Acciones</b>
<p>Reto 50: Mantenerse en los primeros tres lugares en cuanto a agua potable, drenaje y alcantarillado.</p> <p>Reto 51: Alcanzar el lugar número cinco en uso de calentadores con energía solar en las viviendas.</p> <p>Reto 52: Aumentar en un 50% la capacidad del sistema de transmisión y distribución de energía eléctrica del estado.</p> <p>Reto 53: Alcanzar el lugar 15 en cuanto a tratamiento de aguas residuales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar la capacidad para el tratamiento del agua.</li> <li>Garantizar el suministro de agua potable.</li> <li>Reforzar el sistema de transmisión y distribución de energía eléctrica.</li> <li>Fomentar el uso eficiente de la energía, tanto en los sectores económicos, como en las viviendas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar acciones que incrementen la capacidad de tratamiento de aguas residuales y el reúso del agua.</li> <li>Reforzar la eficiencia física, comercial y administrativa de los organismos operadores de agua.</li> <li>Ejecutar acciones para la reducción de fugas de agua.</li> <li>Diseñar y ejecutar las estrategias y acciones que incrementen la cobertura del servicio de agua a corto, mediano y largo plazo.</li> <li>Consolidar los ordenamientos de uso, crecimiento territorial y pago del agua.</li> <li>Estimular el uso de sistemas tradicionales y alternativos de captación, entrada y salida, suministro, distribución y tratamiento para tener agua potable.</li> <li>Desarrollar redes de autoabasto eléctrico.</li> <li>Ampliar el sistema de distribución de energía eléctrica.</li> <li>Propiciar la instalación de eco técnicas en las nuevas construcciones.</li> <li>Promover el acceso y el uso eficiente de la energía, con énfasis en las energías renovables.</li> </ul>

En la evaluación de las prioridades y acciones planteadas en el Plan Estatal de Desarrollo 2021 – 2027 con relación a la información referencial aportada por los índices de competitividad estatal y, en particular, las recomendaciones formuladas en los mismos surgen varios aspectos a destacar.

En primer término, la relevancia que en el plan se reconoce a la gestión integral del agua, tanto en el mantenimiento de los estándares de suministro de agua potable como en el necesario incremento en los volúmenes efectivos de tratamiento de agua y su consecuente reúso. El resto de las acciones comprometidas en el cuatro eje programático del plan, son complementarias a ese propósito, tales como:

- *Ejecutar acciones para la reducción de fugas de agua.*
- *Diseñar y ejecutar las estrategias y acciones que incrementen la cobertura del servicio de agua a corto, mediano y largo plazo.*
- *Estimular el uso de sistemas tradicionales y alternativos de captación, entrada y salida, suministro, distribución y tratamiento para tener agua potable.*

Por otra parte, es de destacarse el compromiso expreso, correspondiente a la recomendación del Instituto Mexicano para la Competitividad de reforzar la eficiencia física, comercial y administrativa de los organismos operadores de agua.

Cabe mencionar que en la cartera de acciones incluidas en el objetivo 2 de este cuarto eje se incluye la única relacionada, de manera indirecta, con las recomendaciones formuladas por ese instituto en materia de ordenamiento del territorio, en la que se propugna por la consolidación de *los ordenamientos de uso, crecimiento territorial y pago del agua*, para cuyo cumplimiento adquiere particular relevancia abreviar de la experiencia de casi diez años en la implementación del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que como parte de la integración de las políticas de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico del territorio, se ha incorporado al agua como una variable imprescindible en la gestión de los usos y destinos del suelo, delineando una estrategia para el ordenamiento hídrico del territorio.

Ello permitiría, además, atender transversalmente algunas otras de las recomendaciones formuladas por el Instituto Mexicano para la Competitividad en materia de ordenamiento del territorio, ya que tal integración programática ha permitido incluir la variable ambiental en la utilización del territorio, lo que adquiere alta relevancia en entidades que, como Querétaro, tienen un marcado contraste regional, entre el corredor urbano delineado a lo largo de la carretera federal 45 y el nororiente del estado, caracterizado por la reserva de la biosfera “Sierra Gorda”, que provee el sustrato ecosistémico del que depende el desarrollo de toda la entidad.

Por lo que respecta al aprovechamiento de energías limpias, se percibe una alta coincidencia entre las recomendaciones plantadas por el Instituto Mexicano para la Competitividad y retos asumidos y las acciones comprometidas en el Plan Estatal de Desarrollo, en particular, en la definición de acciones como:

- *Desarrollar redes de autoabasto eléctrico.*
- *Ampliar el sistema de distribución de energía eléctrica.*
- *Propiciar la instalación de ecotécnicas en las nuevas construcciones.*
- *Promover el acceso y el uso eficiente de la energía, con énfasis en las energías renovables.*

Estas acciones darían cabida a la atención de otras de las recomendaciones, como las formuladas en relación con relación al manejo de residuos que sugieren instrumentar programas de aprovechamiento de energía, tanto de captura de biogás como plantas incineradoras de los residuos urbanos, particularmente en las ciudades de mayor tamaño.

En esta evaluación también se han detectado algunas áreas de oportunidad para la inclusión de recomendaciones que pudieran ser atendidas en la gestión ambiental del estado de Querétaro. Son particularmente atendibles, acorde al contexto de la entidad, las recomendaciones formuladas en relación con el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales dada la riqueza con que cuenta el estado en la reserva de la biosfera “Sierra Gorda”, así como aquellas en materia de calidad del aire, ante la creciente concentración poblacional en

el continuo urbano que localiza en el surponiente y que tiene a la capital como su principal polo de desarrollo.

## VIII. CONCLUSIONES Y NUEVA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

El combate al deterioro ambiental debe situarse en distintas escalas territoriales y considerar también los aportes diferenciales (Bassols, 2003:193) y los gobiernos local mexicanos tienen una gran área de actuación, toda vez que ellos se confrontan los problemas de tenencia de la tierra y el uso del suelo y, consecuentemente, el de los recursos naturales (Gil, 2007:259).

La protección al ambiente como objeto de política pública representa una gran complejidad, más aún mayor cuando —como en el estado mexicano— los diseños institucionales en que se implementa la política ambiental distribuyen la atención de los asuntos relativos a una misma materia entre diversos órdenes y órganos de gobierno. Sin embargo, esta atribución pública demanda de un fuerte anclaje con el territorio, cuya gestión habitualmente es competencia de los gobiernos locales.

En ese sentido, es importante destacar que los principios generales del sistema constitucional de distribución competencial — señaladamente los estipulados en los artículos 124 y 115, fracción II, de la ley fundamental— son normas de formulación abierta que, en conjunción con una interpretación del citado artículo 73, fracción XXIX-G de la constitución mexicana que reconozca la autonomía normativa de estados y municipios, pueden sustentar la creación y ejecución de ámbitos de actuación que la problemática ambiental, el interés político o las demandas sociales localmente requieran, más allá de los regímenes excluyentes de competencias estipulados en las leyes generales en materia ambiental, al amparo en sus respectivos ámbitos de autonomía consagrados en la constitución mexicana.

Con ello, los gobiernos locales pueden definir tanto los asuntos que representan prioridades focalizadas, como la manera de abordarlos; ello no solo puede representar la ampliación de los objetivos de la política



ambiental, sino también una gran área de oportunidad para estimular la innovación en el diseño e implementación de normas de carácter local.

En tal contexto jurídico-institucional, resulta particularmente relevante la acción emprendida por el gobierno del estado de Querétaro, al cubrir una parte importante de los retos que en materia ambiental han sido identificados, así como a las recomendaciones de política pública tomadas como referencia en esta evaluación.

En particular, tiene relevancia atender la desarticulación institucional existente entre la política en materia ambiental y aquella en lo urbano, a fin de que la gestión del territorio se integre a la política general de medio ambiente, como una parte integrante de ésta, habida cuenta que en el Plan Estatal de Desarrollo ya que se considerado la inclusión, en esa política general, de los otros dos componentes relevantes de la misma, el agua y la energía.

Gráfico 5. Estructura conceptual de la política general de medio ambiente.



Fuente: Elaboración propia.

Reformular la política general de medio ambiente en estos términos es particularmente relevante para entidades que, como Querétaro, tienen un marcado contraste regional, entre el corredor urbano delineado a lo largo de la carretera federal 45 y el nororiente del estado, caracterizado por la reserva de la biosfera “Sierra Gorda”, que provee el sustrato ecosistémico del que depende el desarrollo de toda la entidad.

Esta integración programática debiera estar acompañada del rediseño jurídico-institucional que le brinde una perspectiva de largo plazo. Para ello, bien podría plantearse la expedición del Código Ambiental para el Estado de Querétaro, que, abrevando de experiencias anteriores en otras entidades, como Guanajuato, la potencie y la lleven a la integración completa de la política territorial a la general en materia de medio ambiente.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

Azuela, A. (1995). “La distribución de competencias en la regulación de los usos del suelo”. *PEMEX: Ambiente y energía. Los retos del futuro* (13-34). México: Universidad Nacional Autónoma de México – Petróleos Mexicanos.

Azuela, A. (2001). “Una torre de Babel para el Ajusco. Territorio, urbanización y medio ambiente en el discurso jurídico mexicano”. *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente* (205-229). México: El Colegio de México.

Azuela, A., et al. (2008). “Una década de transformaciones en el régimen jurídico del uso de la biodiversidad”. *Capital natural de México, v. III: Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad* (259-282). México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

- Azuela, A. y M.A. Cancino. (2011). "Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano". *Derecho urbanístico* (143-184). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bassols, M. (2003). "Política ambiental municipal. Del discurso a la práctica". *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción* (191-229). México: Miguel Ángel Porrúa – Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Bifani, P. (1997). *Medio ambiente y desarrollo*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Brañes, R. (2000). *Manual de Derecho ambiental mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica – Fundación Mexicana para la Educación Ambiental.
- Canosa, R. (2002). "Protección constitucional de derechos subjetivos ambientales". En *Derechos fundamentales y Estado* (119-166). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carabias, J. y Arizpe, L. (2001). "El deterioro ambiental: Cambios nacionales, cambios globales". En *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental* (43–59). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carmona, M.C. (2003). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Casar, M.A. y C. Maldonado. (2010). “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones” *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública.* (207-238). México: Fondo de Cultura Económica – Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Cejudo, G. (2010). “Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista” *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública.* (93-125). México: Fondo de Cultura Económica – Centro de Investigación y Docencia Económicas.

CONAGUA. (2013). *Determinación de la disponibilidad de agua en el acuífero Moctezuma (2210), estado de Querétaro.* México: CONAGUA.

Esteve, J. (1999). *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental.* Barcelona: Ariel.

Fernández, J. (2002). *Servicios públicos municipales.* México: Instituto Nacional de Administración Pública – Universidad Nacional Autónoma de México.

García, R. (1999). *Los municipios en México. Los retos ante el futuro.* México: Miguel Ángel Porrúa.

Gil, M.A. (2007). *Crónica ambiental. Gestión pública de políticas ambientales en México.* México: Fondo de Cultura Económica – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

IMCO. (2016). *Un puente entre dos Méxicos. Índice de competitividad estatal 2016.* México: IMCO.

IMCO. (2018). *Un puente entre dos Méxicos. Índice de competitividad estatal 2018*. México: IMCO.

IMCO. (2020). *Que no nos vuelva a pasar: estados prevenidos valen por dos. Índice de competitividad estatal 2020*. México: IMCO.

IMCO. (2021). *Índice de competitividad estatal 2021*. México: IMCO.

IMCO. (2022). *Índice de competitividad estatal 2022*. México: IMCO.

INEGI. (2017a). *Anuario estadístico y geográfico de Querétaro 2017*. México: INEGI.

INEGI. (2017b). *Conociendo Querétaro*. México: INEGI.

INEGI. (2021). *Panorama sociodemográfico de México 2020. Querétaro*. México: INEGI.

Jaquenod, S. (1991). *El Derecho ambiental y sus principios rectores*. Madrid: Dykinson.

Kaplan, M. (2000). *Ciencia, Estado y Derecho en las primeras revoluciones industriales*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Leff, E. (2000). "Notas breves sobre calidad de vida y racionalidad ambiental". En *Calidad de vida, salud y ambiente* (103-106). Cuernavaca: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto Nacional Indigenista.

Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. México: Siglo XXI.

Loperena, D. (1998). *Los principios del derecho ambiental*. Madrid: Cívitas.

Lorentzen, L.A. (2001). *Ética ambiental*. Puebla: Universidad Iberoamericana Golfo Centro – University of San Francisco.

Mendieta, L. (1980). *El sistema agrario constitucional*. México: Porrúa.

Moreno, A. (2011). *Environmental effects of the National Tree Cleaning Program, México, 1972-1982*. Colonia: Cologne University of Applied Sciences – Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Obregón, S.A. y Bueno, C.O. (2015). “Dispersión urbana e integración funcional al núcleo central. Caso de estudio: zona metropolitana de Querétaro”. *Gestión y política pública*. v. XXIV. n. 2 (491-531).

PEEQ. (2022). *Plan Estatal de Desarrollo 2022 – 2027 V.1.0*. Querétaro: PEEQ.

Quintana, C. (2003). *Derecho municipal*. México: Porrúa.

Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: Espasa.

Rosatti, H. (2004). *Derecho ambiental constitucional*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.

SEDATU. (2018) Sistema Urbano Nacional 2018. México: SEDATU – Secretaría de Gobernación.

SEMARNAP. (1999). *Programa de manejo de la reserva de la biósfera “Sierra Gorda”, Querétaro*. México: SEMARNAP.

Vera, G. (1998). *Negociando nuestro futuro común. El Derecho internacional y el medio ambiente en el umbral del nuevo milenio*. México: Fondo de Cultura Económica – Pontificia Universidad Católica del Perú.

Zapata, A. y O. Meade. (2009). *Organización y gestión municipal*. México: Porrúa – Senado de la República.

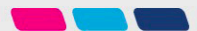


**Querétaro**

Con resultados, así sí.



**PAZ Y ESTADO  
DE DERECHO**





## **Partido Acción Nacional Querétaro**

**Comité Directivo Estatal**

### **Leonor Mejía Barraza**

**Presidenta del Comité Directivo Estatal**

### **Claudio Sinecio Flores**

**Secretario General**

### **Maricruz Arellano Dorado**

**Secretaria de Formación y Capacitación**

### **Ricardo Morales Kuhn**

**Director de Formación y Capacitación**

Equipo de Investigadores: Javier Brown César, Ana Laura Veloz Sandoval, Fidel García Granados, Montserrat Orozco Álvarez, Alejandro Ramírez Elizarrarás, Javier Obregón Ruiz. Serie de publicaciones de divulgación y teóricas. Año 2022. Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Querétaro. Cerro del aire 101. Colinas del Cimatarío, Querétaro, Qro. C.P. 76090. Tel. 442 248 2325.

## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	5
II.	JUSTIFICACIÓN	7
III.	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	10
IV.	PLANTEAMIENTO Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	12
V.	MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	16
VI.	FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS	30
VII.	PRUEBAS EMPÍRICAS O CUALITATIVAS	33
VIII.	CONCLUSIONES	35
IX.	PROPUESTAS	38
X.	BIBLIOGRAFÍA	42

I.

## II. INTRODUCCIÓN

El Estado de derecho es el principio por el cual la ciudadanía debe cumplir las leyes y el Estado debe hacerlas cumplir en igualdad, garantizando así un estado de legalidad.

La efectividad de un Estado de derecho refleja el cumplimiento de leyes y normas, las cuales garantizan derechos y libertades ciudadanas que, al hacerse cumplir crean un ambiente de estabilidad, seguridad jurídica y social<sup>1</sup>.

Para poder crecer como sociedad queretana de forma sostenida es necesaria la condición del Estado de derecho. Así mismo, sin Estado de derecho, se pierde la confianza de los ciudadanos en su gobierno.

Con principio de gobernanza, todas las personas, instituciones y entidades públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a las leyes que se promulguen públicamente, mismas que se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Las instituciones políticas regidas por dicho principio garantizan en su ejercicio la primacía e igualdad ante la ley. Así como la separación de poderes, la participación social en la adopción de decisiones, la legalidad, no arbitrariedad y la transparencia procesal y legal<sup>2</sup>.

Por lo anterior, la **utilidad** que tiene la presente investigación en el contexto con la realidad, precisa el documentar los logros de los gobiernos de Acción Nacional en el estado de Querétaro, en materia de paz, respeto y certeza de que las leyes se apliquen de manera consistente y equitativa para todos.

<sup>1</sup> Camacho, T. (2021). Estado de derecho. México cómo vamos. Recuperado de: <https://mexicocomovamos.mx/semaforo-nacional/estado-de-derecho/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%3F,estado%20de%20legalidad%20e%20igualdad.>

<sup>2</sup> Art. 133 y 135 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así como resulta **importante** investigar sobre el tema, pues, como ya se ha establecido, el Estado de derecho es una condición fundamental para el crecimiento sostenido en el estado de Querétaro; sin este, se pierde toda confianza emanada de los ciudadanos hacia los gobiernos.

Por lo anterior, se han desarrollado estas investigaciones con un proceso iniciado desde diciembre 2022 que ha incluido una revisión del perfil de varios investigadores, así como el análisis y validación de los ejes temáticos en alineación al Plan Estatal de Desarrollo de Querétaro 2021 - 2027.

De igual forma, se ha previsto del desarrollo encuestas a la población en los municipios más representativos del Estado, para contar con la percepción de las y los ciudadanos respecto a los diferentes temas en la entidad.



Querétaro: Primer lugar en Estado de Derecho. World Justice Project (2020).

## II. JUSTIFICACIÓN

¿Por qué Querétaro es un mosaico referencial a nivel nacional como un estado exitoso? ¿Cómo logra ocupar los primeros lugares de competitividad estatal sin quiebres? ¿Cómo ha logrado posicionarse en un estado poco conflictivo y económicamente aventajado? ¿Cuáles son los mecanismos que garantizan la paz y el Estado de derecho?

Presentación de programa de participación social. (Gobierno de Querétaro, 2022).



Es una realidad que, en Querétaro rescinde la cultura política, cívica y de legalidad; en una cierta manera de entender y gestionar el poder que resulta eficaz por lo menos en los términos y para los fines arriba descritos<sup>3</sup>.

El estado lidera ausencia de corrupción, derechos fundamentales,

<sup>3</sup> Díaz Aldret, A. (2011). La paz y sus sombras: cultura política en el estado de Querétaro. México D.F, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/bibliodelasalle/38465?page=15>.

y justicia penal. Sus principales retos están en orden y seguridad, específicamente en ausencia de crimen, así como en gobierno abierto, en la garantía al derecho a la información.

Preguntarse por la especificidad de la cultura política, cívica y de legalidad en una región equivale a indagar las formas que adquiere y en las que se formula su praxis. La clave del asunto está, en determinar qué puede significar hoy en una sociedad diversa y en constante transformación una cultura común. Pero esta no es una cuestión fácil de entender porque la cultura política, cívica y de legalidad conforman un campo de conocimiento que se ha llenado de significaciones ambiguas, en ocasiones complementarias, pero más frecuentemente controvertidas entre sí. De modo que, un buen punto de partida es iniciar con el estudio regional; evidentemente Querétaro no es un espacio aislado ni culturalmente autárquico, es posible identificar similitudes notables con estados que comparten en cierto grado historia política, y casos de éxito gracias a los gobiernos panistas como Chihuahua o Yucatán. Al compartir estos hallazgos es frecuente escuchar: "eso mismo podría yo decir de Querétaro", o "igual sucede en Aguascalientes", pero igualmente cierta es la constatación de que con estados no sólo vecinos, sino muy afines en valores cívicos y tradiciones culturales, como Guanajuato, que cuenta en su historia con importantes manifestaciones de acción política, cívica y de legalidad por los gobiernos blanquiazules.

Siendo en este último punto el referente al conocimiento, cumplimiento y respeto de las leyes por convicción, donde se reconoce que aseguran el bienestar de la sociedad; creando una estrecha relación con hacer valer el Estado de derecho en la entidad, con la finalidad de resguardar los derechos y garantizar las libertades de cada persona. Debe de imperar la ley, para para ello implica: Obediencia a la ley y; Conocimiento de esta.

Históricamente, el Estado de derecho surge cuando los estados modernos comenzaron a luchar para que la personalización del poder del monarca diera paso a una organización política y administrativa regidas por formas jurídicas establecidas con las normas que la sociedad avale.

Querétaro se posiciona con la calificación más alta a nivel nacional: el número uno por su adhesión al Estado de derecho; además de obtener el puntaje más alto en la historia del índice. Presentó mayor avance en Ausencia de Corrupción, Derechos Fundamentales y Justicia Penal.

El propósito de la investigación es examinar las especificidades de la política queretana y las transformaciones que han sido posibles al calor de garantizar el Estado de derecho. La hipótesis fundamental parte de la idea de que, la forma de hacer y entender la política en la actualidad puede mostrar ciertas especificidades respecto del pasado, los contornos más amplios permanecen estables justamente porque responden a aprendizajes de larga data. El trabajo se basa en documentar los logros de los gobiernos de Acción Nacional en Querétaro a nivel estatal y municipal, con enfoque y respaldo a nivel nacional e internacional respecto a garantizar la paz y respeto a las leyes que emanan del Congreso de la Unión, del Congreso Local y de todos los Tratados Internacionales, para que las buenas prácticas y políticas públicas implementadas en el rubro se mantengan y propaguen en todos los municipios del estado, incluso en otras entidades federativas.

### III. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

#### OBJETIVO(S) GENERAL(ES)

Los objetivos contemplados dentro de la presente investigación se sintetizan en el análisis cualitativo los temas relacionados con los logros de los gobiernos de Acción Nacional en Querétaro a nivel estatal y municipal, en materia de paz, respeto a la ley y legalidad, temas presentes en la agenda pública en la entidad federativa, con la finalidad de mostrar los aspectos relevantes detectados a partir de las miradas y las voces de diversos actores sociales y políticos. Esto permitirá accionar los medios que garanticen y aseguren el cumplimiento al Estado de derecho.

Continuar con la aplicación de políticas públicas, buenas prácticas y programas exitosos de los gobiernos de Acción Nacional en Querétaro, a nivel estatal y municipal, permitirán el enfoque y respaldo para articular y coordinar las estrategias que fomenten y desarrollen la cultura política, cívica y de legalidad, accionando el Estado de derecho entre los tres órdenes de gobierno; manteniendo, mejorando y propagando dichos programas y políticas en todos los municipios del estado, incluso que puedan servir como elemento inspiracional en otras entidades federativas.

#### OBJETIVO(S) ESPECÍFICO(S)

**Analizar** cualitativamente los temas relacionados con el desarrollo de políticas públicas, buenas prácticas y programas relativos a la cultura política, cívica y de legalidad, que acciona el Estado de derecho entre los tres órdenes de gobierno; manteniendo, mejorando y propagando dichos



programas y políticas en todos los municipios del estado, y que han tenido presencia dentro en la agenda pública, mostrando los aspectos relevantes detectados a partir de las miradas y las voces de diversos actores sociales y políticos.

**Garantizar** el Estado de derecho que contemple la estructura formal de un sistema jurídico y la garantía de libertades fundamentales a través de leyes generales aplicables.

**Asegurar** la integración de los diversos sectores sociales y económicos en la estructura jurídica.

**Continuar** con la aplicación de políticas públicas, buenas prácticas y programas exitosos de los gobiernos de Acción Nacional en Querétaro, a nivel estatal y municipal, que permitan el enfoque y respaldo para articular y coordinar las estrategias que fomenten y desarrollen la cultura política, cívica y de legalidad, accionando el Estado de derecho entre los tres órdenes de gobierno.

**Mejorar** los programas ya existentes en el rubro, aplicables en todos los municipios del estado, con la visión de que sea un precedente y elementos inspiracionales en otras entidades federativas.



Reunión plenaria del Grupo Parlamentario del Senado de la República (2022)

#### IV. PLANTEAMIENTO Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

Suficiencia de conocimientos. ¿Sobre cuáles son los grandes problemas de México? Los cuales tienen una dimensión social. Hoy institucional y constitucional. ¿Podría considerarse que parte de la solución? De la delicada crisis que se vive. Obliga a enseñar. En el escenario de las reglas constitucionales. En un esfuerzo por enlazar los mejores diseños constitucionales con la realidad. ¿Qué viven? ¿Las personas en este país?

La Revolución Francesa patentizó al único e irremplazable titular de la potestad de la potestas: el pueblo.

En el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano de 1789 quedó consagrada una afirmación vital para los seres humanos, una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes carece de Constitución. Hoy este es el quid en cuestión, pues después de dos siglos, las garantías de los derechos apenas están en construcción y la separación de poderes no ha propiciado los ejercicios pertinentes para el control sobre quienes se encargan de las atribuciones de los órganos del Estado. Por tanto, el Estado de derecho desembocó en lo que podemos llamar un estado jurídico mínimo, el estado de legalidad, incapaz de servir de cauce a la cuestión de mayor relieve, que significa el control de la constitucionalidad. Se conformó con vigilar la legalidad de las leyes y la legalidad de los actos de poder sin atender la defensa de los principios constitucionales que entonces fueron cuestionados y violentados<sup>4</sup>.

Así, fácilmente se comprende el estatus quo de dominio de leyes inconstitucionales y tratados que cuestionan la formalidad de la Constitución, actos y omisiones que materializan el abuso del poder y la irresponsabilidad de los gobernantes, sin que estos tengan consecuencias legales sobre sus actos.

Ahora bien, la división del poder público, suficientemente asegurado con la separación de los tres poderes, crea el absurdo de una segmentación de sus atribuciones que no hace frente a las necesidades y expectativas de la sociedad actual, misma que exige y requiere respuestas prontas.

---

4 Valdez, D. (2017). Los constitucionalistas y el cambio constitucional. Instituto de Estudios de Investigación Jurídica, Hispamer, Managua. p.17.



El Estado de derecho que Ferrajoli ha identificado como el Estado de derecho en sentido débil, está sumido en esta doble crisis, por un lado, la crisis real, fáctica, sensible para todos los gobiernos, ante la ausencia de autoridad y, sobre todo, carente de respuestas oportunas pertinentes a los reclamos más sensibles y básicos de la ciudadanía.

Ciudadanos repudian intento de reforma electoral. (Venegas, F. 2023).

Por otro lado, la crisis teórico conceptual que hoy no alcanza para argumentar y sostener la viabilidad de una organización jurídico-política, paulatinamente agotada e incapaz de ofrecer respuestas a los habitantes cada vez más oprimidos y cada vez menos ciudadanos<sup>5</sup>.

En este sentido, el cansancio de las capacidades de respuesta del aparato gubernamental, como expresión pragmática de la potestad del Estado, proyecta ante los habitantes, la necesidad de reconstrucción conceptual, teórica y estructural, así como competencial.

Esta necesidad de exigencia, que se vuelve mayor en el caso de los Estados que por su organización de tipo federal, son más complejos.

<sup>5</sup> Ferrajoli, L. (2002). Juspositivismo crítico y democracia constitucional. Isonomía. ITAM, México, p.9.

En este supuesto, se requiere una mejor definición para la articulación entre los órganos federales y entre las autoridades federales, así como las del orden local, estatal y municipal, cuidando en todo momento de no incurrir en invasiones competenciales. Un ejercicio contrario convierte a los Estados libres y soberanos en meras administraciones locales de las decisiones del centro y a los municipios en poco más que espacios acotados para la administración de la pobreza.

En este orden de ideas, el Estado de derecho fungió como el gran acierto del siglo XX para enfrentar las dictaduras y las violaciones flagrantes a los derechos civiles y políticos.

De acuerdo con el ranking realizado por la organización internacional 'World Justice Project' en México, **Querétaro ocupa el primer lugar entre las entidades federativas con mejor Estado de derecho en el país**, pese a contar con un puntaje de 0.49, siendo el mejor del resto del país, Querétaro se sitúa aún en la media, en el índice de Estado de derecho, pues el puntaje más fuerte es de 1.0, mismo que nadie ha alcanzado.

De los 32 estados del país, Querétaro obtuvo el mayor puntaje en materia de Estado de Derecho en el ranking 2021-2022. (Redacción AM).



En el estado de Querétaro, se prioriza el buen vivir, la armonía, la tranquilidad social que se traduce en seguridad, la protección de los bienes, libertad, paz y orden público son derechos fundamentales que la

Constitución Local reconoce a favor de todas las personas.

Proveer y crear las condiciones que permitan a las personas realizar sus actividades personales y laborales con paz y libertad será una de las estructuras angulares para elevar a Querétaro al siguiente nivel<sup>6</sup>.

## V. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

La cultura de la legalidad de una sociedad determinada, “es el conjunto de creencias, valores, normas y acciones que promueve que la población crea en el Estado de derecho, lo defienda y no tolere la ilegalidad”. Sirve como criterio para evaluar el grado de respeto y apego a las normas vigentes por parte de sus aplicadores y destinatarios<sup>7</sup>.

Es un mecanismo de autorregulación individual y regulación social, que exige por parte de los ciudadanos y las ciudadanas una cierta armonía entre el respeto a la ley, las convicciones morales y las tradiciones y convenciones culturales<sup>8</sup>.

Participación ciudadana en la tarea legislativa. (Maritano, AP, 2021).



6 Plan Estatal de Desarrollo, Querétaro. 2021-2027. [https://www.queretaro.gob.mx/eportal/pdf/footer/PEDQ\\_Final\\_D\\_pag.pdf](https://www.queretaro.gob.mx/eportal/pdf/footer/PEDQ_Final_D_pag.pdf)

7 Godson, R. (2000). Symposium on the Role of Civil Society in Countering Organized Crime: Global Implications of the Palermo, Sicily Renaissance. Palermo, Italia.

8 La Cultura Ciudadana en Bogotá (2002). Reporte de resultados de la primera aplicación del sistema de medición. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

En un Estado de derecho, las normas jurídicas:

Se establecen en forma democrática, a través de mecanismos formales. Toda la sociedad puede participar en la creación de las leyes.

Protegen los derechos humanos, en la convivencia de las personas como parte de una sociedad. Las normas protegen tanto a las personas como a la sociedad.

Se aplican a todos y todas por igual, incluso a los gobernantes, son de carácter general, no importa la situación económica, política, ni el rol social que se desempeñe.

Se hacen cumplir siempre y son obligatorias, las violaciones son sancionadas a través de procedimientos y castigos preestablecidos.

Para promover una cultura de la legalidad, es importante partir de estos principios:

Interesarnos y conocer las normas básicas que nos regulan.

Respetar las normas.

Rechazar y denunciar los actos ilegales.

Colaborar con las dependencias del sistema de seguridad y procuración de justicia<sup>9</sup>.

Crear las condiciones de paz y tranquilidad y aplicarlas en pro de la ciudadanía, preserva en todo momento el Estado de derecho y dar cumpliendo al mandato de brindar protección a las personas y sus bienes, garantizando el derecho de acceso a la justicia, promoviendo la mediación comunitaria y aplicando la ley a cabalidad, privilegiando la rendición de

---

9 México Unido Contra la Delincuencia.

cuentas y la participación comunitaria son las acciones congruentes de los gobiernos blanquiazules.



Gobierno de Querétaro anuncia inversión de 4,000 millones de pesos en seguridad. *El Economista*. (Estrella, V. 2022).

Bajo un análisis reciente e histórico, se puede precisar que, el Estado de derecho es el principio de gobernanza por el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente y se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Las instituciones políticas regidas por dicho principio garantizan en su ejercicio la primacía e igualdad ante la ley, así como la separación de poderes, la participación social en la adopción de decisiones, la legalidad, no arbitrariedad y la transparencia procesal y legal<sup>10</sup>.

Conceptualmente el Estado de derecho contempla los siguientes puntos: 1) la estructura formal de un sistema jurídico y la garantía de libertades fundamentales a través de leyes generales aplicadas por jueces independientes (división de poderes); 2) libertad de competencia en el mercado garantizada por un sistema jurídico; 3) división de poderes

<sup>10</sup> Jellinek, G. (2003). *Teoría general del Estado*, Editorial Albatros. Buenos Aires.



políticos en la estructura del Estado; y 4) la integración de los diversos sectores sociales y económicos en la estructura jurídica<sup>11</sup>.

El Estado de derecho apareció cuando en los estados modernos se luchó para que la personalización del poder del monarca diera paso a una organización política y administrativa regida por formas jurídicas establecidas con normas que la sociedad avale. La idea de limitar al Estado fue propuesta por Georg Jellinek.

En México el Estado de derecho está contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se define que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Además, contempla que para su modificación se requiere el voto de las dos terceras partes del Congreso de la Unión y que ésta sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México<sup>12</sup>.

Para Uribe Arzate, el uso corriente del término Estado de derecho, se ha desgastado tanto que la referencia más común consiste en afirmar que la visión ortodoxa sobre el Estado de derecho hace un uso limitado de este término y lo encajona en la dimensión legal-ordinaria, con la conclusión evidente de un Estado formalmente armado desde las leyes, pero no necesariamente asentado en principios, valores y preceptos jurídicos de orden superior; esto significa que la gran crisis generada desde la dimensión conceptual, ha trascendido hasta la *praxis* cotidiana, donde la máxima aspiración cultural y social es el respeto a la ley, el respeto a la legalidad, aunque a veces ni siquiera esta pueda ser colmada y aunque las leyes a veces puedan ser inconstitucionales.

El Estado de derecho, es una construcción teórica insuficiente, limitada y poco atendida, habida cuenta de la frágil referencia que hace de la legalidad y las leyes ordinarias, endebles y fácilmente mudables. En este sentido, el Estado desde la formalidad jurídica, es ese Estado de normas legales que pueden mutar la vida constitucional.

<sup>11</sup> Bobbio, N. (2002). Diccionario de política (13ª ed.). Siglo XXI, México.

<sup>12</sup> Art. 133 y 135 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con esto, el Estado de Derecho puede aludir al “estado del arte” de la organización jurídico-política en la legalidad y en el imperio de la ley desde una visión reducida a las leyes legal-ordinarias. ¿Por qué no son suficientemente eficaces las leyes legal-ordinarias del Estado de derecho?, ¿por qué cuestionar el sustrato jurídico formal y las atribuciones de los órganos desde la división de poderes? Estas son algunas preguntas que ni la moderna Teoría del Estado, ni la Teoría Política, ni el Derecho Constitucional han respondido, justamente porque el Estado de derecho es una construcción semántica más cercana a la legalidad que a la constitucionalidad. A menos que esta voz sea entendida en la dimensión más amplia, el concepto en análisis no dejará de servir como útil constructo científico para la legalidad y la segmentación del poder público, pero paradójicamente, no servirá para el control de la constitucionalidad ni para el control del poder<sup>13</sup>.

El Estado de derecho que no garantiza los derechos de las personas, es una clara contradicción; de entrada, la identificable decadencia, y a la par de esta debilidad que se afianza en la cotidianidad. El Estado debe ser una organización jurídico-política garante de los derechos, en desarrollo, comprometida con su defensa. El Estado de derecho que es el Estado de la legalidad, requiere invariablemente de legitimidad y ésta sólo se obtiene de la aprobación de los habitantes; lamentablemente, la lejanía de los ciudadanos en relación con quienes gobiernan, aunado al descrédito y desconfianza que existe hacia casi cualquier servidor público, no permite ver una salida próxima a este problema tan profundo como es la legitimidad endeble y cuestionada de quienes gobiernan.

“Así pues, nada tiene de azaroso que la legalidad, signo característico de la validez de la acción del Estado deba someterse cada vez más a la materialidad discriminante de la fundación legítima de la acción del Estado”<sup>14</sup>.

Por eso, resulta importante revalorar la concepción del ejercicio del poder público para enfocar al Estado de derecho como garantía eficaz de los derechos de los habitantes, la percepción de

<sup>13</sup> Vid. Valadés, D. (2004). Problemas constitucionales del Estado de Derecho. Astrea, Buenos Aires.

<sup>14</sup> Negri, A. (2003). La forma-Estado. Akal, Madrid, p. 355.

un Estado en crisis o fallido, está presente en la vida cotidiana de los ciudadanos. Para superar el statu quo imperante, con un adecuado sistema constitucional, que sienta sus bases en los principios, valores y directrices centrales de la Carta Magna, el Estado de los Derechos podrá ser identificado como un Estado constitucional.

El Estado de los derechos significa el próximo y urgente desarrollo del Estado de derecho. En términos más precisos, el uso análisis y concepción del Estado de derecho debe ser analizado desde la vertiente del Estado constitucional con todas sus características; una de éstas es el sentido que una sociedad incluyente debe reconocérsele y garantizársele sus derechos humanos. Un Estado de derecho hundido en la legalidad frágil e insuficiente, debe dar paso al Estado Constitucional, es decir, al Estado de los derechos humanos y de las garantías; al Estado donde la exigencia de la ciudadanía sea un ejercicio elemental de la legalidad que soporte el funcionamiento del sistema de control y que sea impermeable frente a la corrupción y a la impunidad sobre las injusticias sociales, pues como bien precisara Pedro de Vega: “Es cierto que siempre tiene que haber una justicia. El Antiguo Testamento habla de un periodo de los jueces anterior al periodo de los reyes. Pero no es menos cierto que hay una justicia de cadí y una justicia democrática, y no cabe hablar de justicia democrática y libre en sociedades que, previamente, no son democráticas ni son libres”<sup>15</sup>.

Existe la creencia que la esencia constitucional debe acompañar los procesos de revisión y mejora del Estado de derecho; si por Estado de derecho se hace la referencia al nacimiento del Estado constitucional, el lenguaje jurídico es lo menos relevante, sin dejar de ser importante; identificando al Estado constitucional como el mismo Estado de derecho ya reformado; en el caso contrario, si los dos tipos de Estado citados tienen significados distintos, entonces es menester difundir el uso adecuado de Estado constitucional, como el instrumento ad hoc para estos tiempos de crisis recurrentes y criminalidad (social, institucional y político) que ultrajan los derechos humanos y debilitan a las instituciones. En este orden de ideas, comprender la fragilidad inaceptable del Estado de derecho, ha puesto de frente al llamado Estado equilibrado, derivado de la larga crisis institucional que ha dado lugar a cuestionables actos de soberbia en el ejercicio desmedido de

<sup>15</sup> De Vega, P. (2004). Estudios político-constitucionales. Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Complutense de Madrid, México. p. 309.

las potestades en cualquier ámbito competencial dentro de la política mexicana.



Reunión plenaria nacional de Diputados Locales (2022).

En Acción Nacional comprendemos y trabajamos en el ejercicio de un Estado equilibrado, mismo que debe de tener un papel relevante en la construcción de inéditas ideas y perspectivas para la comprensión del modelo o tipología más oportuna para atender las crisis referidas. Un nuevo tipo de Estado de derecho, cercano a la realidad, arropado de legitimidad y con incuestionables mecanismos ciudadanos para el ejercicio de la democracia en todo tiempo y lugar; que sea una organización alimentada por principios que construya y dignifique a la política.

De este modo, la reconstrucción teórica del Estado de derecho, que advierte nuestro partido, debe verse como una condición esencial para el afincamiento de los principios fundamentales para cambiar paradigmas en la auténtica transición de la legalidad a la constitucionalidad y la viabilidad del Estado garante de las vías para

la exigencia ciudadana, la eficacia sobre quienes ejercen cualquier espacio de la potestad, la vivencia democrática con resultados y la total transparencia en lo concerniente a la *Res publica*, la cosa pública.

Hoy, para los buenos gobiernos emanados de este noble partido, cada vez es más claro que la ruta por la que los queretanos deben de transitar es rumbo a la afirmación de un control efectivo, claro, ciudadano, inobjetable sobre los conciudadanos que ejercen un poder que no es suyo; sino el poder de todos, el poder social convertido en poder público, cuyo claro destino es el beneficio de sus titulares, los gobernados. Como dijera Dabin: “El poder no es una *res nullius* de la que se pueda uno apoderar. El poder es una función, que supone un título de competencia y, por consiguiente, para desprender esta competencia, un procedimiento más o menos satisfactorio de designación”<sup>16</sup>.

Todo lo aquí analizado sirve para afirmar que el poder del pueblo subyace a la potestad del Estado, única, indivisible, irrestricta; por eso, ningún espacio de poder público puede contravenir a los intereses del pueblo; todos y cada uno de los miembros de la organización humana que ha adoptado a sus instituciones, son los verdaderos titulares de la potestad que corresponde a los órganos que existen desde el concepto de los tres poderes. El respeto a esa titularidad es la mínima expresión de la garantía en el Estado constitucional, resultando una genuina expresión de lo que está constituido desde su raíz por la decisión y voluntad del pueblo.

¿Cómo es vivir en Querétaro? (2022).



<sup>16</sup> Dabin, J. (2003). Doctrina General del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 174 y ss.

Así, cobra sentido la expresión de Heller: "El gobernante tiene poder en el Estado, pero nunca posee el poder del Estado"<sup>17</sup>.

El nuevo Estado de derecho tiene que ser construido con grandes cimientos, en el primer nivel, los gobiernos de Acción Nacional ponemos la legalidad y el ejercicio de las potestades; en el segundo nivel, la estructura y competencias inter orgánicas, que darán lugar a una nueva forma de interrelación entre órganos, direccionada por la colaboración y la cooperación y afianzada por mecanismos ciertos para el control inter orgánico que muestra la división de poderes, siendo importante advertir los logros que el estado de Querétaro ha tenido con el acierto de crear un eficaz sistema anticorrupción. Finalmente, en la parte más alta posicionamos los derechos humanos, razón de ser de todo este andamiaje jurídico, político, estructural, competencial, orgánico, que sólo existe por sus destinatarios finales: los queretanos.

Por lo anterior, con orgullo nuestro partido comparte que de acuerdo con el ranking realizado por la organización internacional 'World Justice Project' en México, Querétaro ocupa el primer lugar entre las entidades federativas con mejor Estado de derecho en el país.

En el último reporte correspondiente al 2021-2022, la organización recopiló datos y análisis de los 32 estados de la república mexicana, realizando un ranking del cual Querétaro quedó número uno, solo seguido por de Yucatán, Guanajuato y Aguascalientes.

Con un puntaje máximo de 0.49, el estado que gobierna Mauricio Kuri lidera la tabla y se posiciona como una de las entidades federativas con mejor Estado de derecho.

Por otra parte, los estados peores calificados son Quintana Roo, con un puntaje de 0.36; Morelos, con 0.35 y Guerrero, con el último lugar en la tabla con 0.34 puntos.

Este puntaje promedio que pone a Querétaro en primer lugar

como el mejor calificado en materia de Estado de derecho, es la suma de los aspectos a calificar por parte de la organización, en los cuáles Querétaro recibió los puntajes más altos:

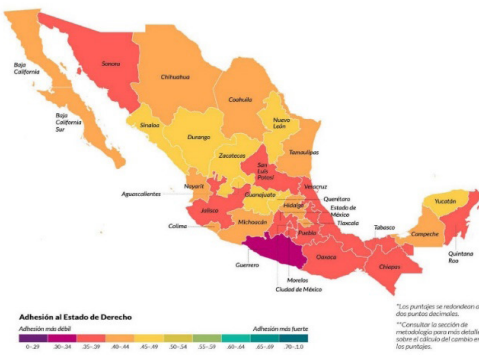
- 🕒 Límites al poder gubernamental: 0.51
- 🕒 Ausencia de corrupción: 0.49
- 🕒 Gobierno abierto: 0.49
- 🕒 Derechos fundamentales: 0.57
- 🕒 Orden y seguridad: 0.46
- 🕒 Cumplimiento regulatorio: 0.47
- 🕒 Justicia civil: 0.40
- 🕒 Justicia penal: 0.51

Pese a contar con un puntaje de 0.49, siendo el mejor del resto del país, Querétaro se sitúa aún en la media, en el índice de Estado de derecho, pues el puntaje más fuerte es de 1.0, mismo que nadie ha alcanzado<sup>18</sup>.



### Tabla resumen: puntuaciones y rankings

La siguiente tabla presenta las puntuaciones y rankings del Índice de Estado de Derecho en México 2021-2022.



Posición	Estado	Cambio	
		Puntaje	2021-2022**
1	Querétaro	0.49	0.02
2	Yucatán	0.47	0.00
3	Guanajuato	0.46	0.01
4	Agua Calientes	0.46	0.00
5	Sinaloa	0.46	0.01
6	Durango	0.45	0.01
7	Nuevo León	0.45	0.01
8	Zacatecas	0.45	0.00
9	Baja California Sur	0.44	0.00
10	Coahuila	0.44	-0.02
11	Campeche	0.43	-0.02
12	Chihuahua	0.42	0.00
13	Nayarit	0.42	-0.02
14	Hidalgo	0.42	-0.02
15	Tamaulipas	0.42	0.01
16	Baja California	0.41	0.00
*	Promedio de los 32 estados	0.41	
17	Colima	0.40	-0.02
18	Michoacán	0.40	-0.01
19	Tlaxcala	0.40	0.00
20	Oaxaca	0.39	-0.01
21	San Luis Potosí	0.38	-0.02
22	Sonora	0.38	-0.03
23	Veracruz	0.38	0.00
24	Jalisco	0.38	0.00
25	Chiapas	0.38	-0.01
26	Tabasco	0.37	-0.02
27	Puebla	0.37	0.00
28	Estado de México	0.36	0.00
29	Ciudad de México	0.36	-0.01
30	Quintana Roo	0.36	0.00
31	Morales	0.35	-0.02
32	Guerrero	0.34	-0.01

worldjusticeproject.mx

Índice de Estado de Derecho México 2021-2022. [World Justice Project, 2022].

Para seguir destacando lo que se ha hecho bien, resulta interesante indicar otro caso de éxito dentro de la historia de los buenos gobiernos de Acción Nacional. El 13 de septiembre de 2019, el municipio de Corregidora fue pionero en la implementación de la Justicia Cívica Oral en el estado; el primero en el país. A la fecha, con la aplicación del sistema de oralidad en la Justicia Administrativa se han atendido a 3 mil 853 detenidos, se han celebrado 2 mil 572 audiencias, 2 mil 259 arrestos y el pago de mil 394 multas<sup>19</sup>.

El diseño del Modelo de Justicia Oral Administrativa garantiza al ciudadano un proceso administrativo apegado a legalidad, con audiencias orales que son públicas, lo cual transparenta las decisiones de juez, la defensa y trato digno de los infractores.

<sup>19</sup> Corregidora Orgullo de Querétaro. <https://corregidora.gob.mx/portal/funcionarios-municipales-visitan-juzgado-civico-de-corregidora-para-conocer-el-modelo-de-justicia-civica-oral/>





Municipio de Querétaro, referente en justicia cívica. (2021).

El modelo implica el uso de tecnología para un control operativo policial; el análisis para trabajar y generar determinaciones; programas de prevención del delito; patrullaje preventivo y táctico policial; y una repuesta de servicios públicos municipales para la rehabilitación de espacios urbanos.

Como referente, durante el mes de junio de 2022, se realizaron mil 477 remisiones a Juzgado Cívico, la cifra más alta en la historia; además, se pusieron a disposición de la fiscalía general del Estado a 242 personas, y se lograron recuperar más de 80 vehículos con reporte de robo<sup>20</sup>.

20 Mauricio Kuri indicó que esto es resultado del incremento de operativos en el estado. (Código Informativo. 2022).

Mauricio Kuri presenta resultados. (Código Informativo. 2022).



Queda de manifiesto que, la profesionalización es uno de los pilares más importantes para las corporaciones de seguridad ya que por medio de estas, las y los policías adquieren capacidades y conocimientos que permiten mantener las distintas certificaciones y, a su vez, se promueve el desarrollo humano.

La participación ciudadana resulta también importante para esta estrategia porque, al denunciar, hay mejoras públicas de los espacios en las calles, barrios, colonias o comunidades de nuestro municipio.

## CONOCE LOS NÚMEROS DE EMERGENCIAS

# ¿A QUÉ NÚMERO DEBES MARCAR?



**Denuncia de manera segura y anónima** si eres víctima o testigo de algún delito.



**Ante cualquier emergencia o en caso de ser testigo de una situación que requiera asistencia médica, de seguridad o protección civil.**

## HAZ LO CORRECTO

"Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa".



Campaña "Haz lo correcto" (Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro. 2022).

El gobierno de Querétaro tiene clara la función de proteger al Estado de derecho por medio del pleno acceso a la justicia, acción máxima que se debe asumir para fortalecer la confianza pública en las instituciones, donde la gente se sienta lo suficientemente cómoda, tranquila, empática, para que las personas confíen en los gobiernos de Acción Nacional y que estos ejerzan gobiernos abiertos y cercanos, que, por fortuna, es una realidad en el estado.

## VI. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS

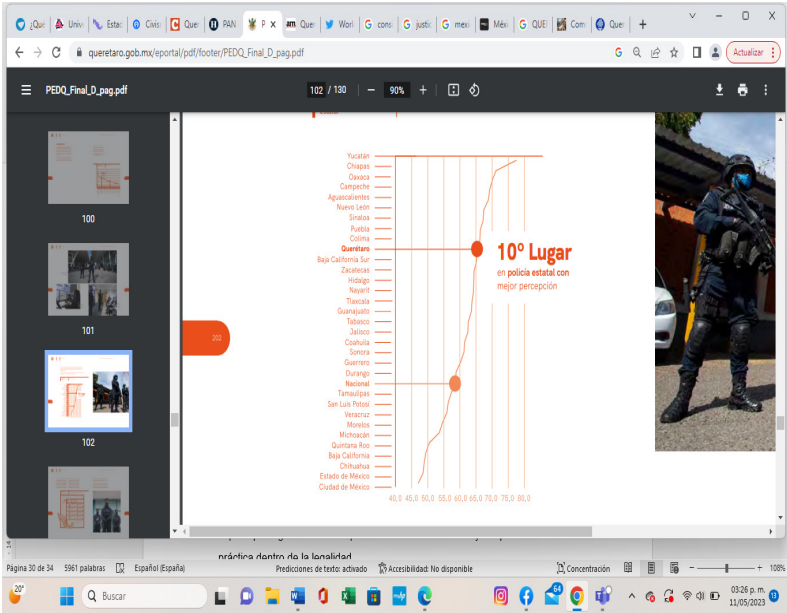
¿El eje rector de Paz y Respeto a la Ley en el gobierno estatal residirá en construcción de un modelo de seguridad basado en la coordinación, profesionalización y mejora continua en la gestión organizacional de las corporaciones de seguridad, complementado por un sistema de inteligencia y por la participación social, con un enfoque preventivo de las conductas que afectan la tranquilidad de los espacios públicos y la paz social?

Por lo que respecta a la confianza en las instancias encargadas de procurar e impartir justicia, el 65% identifica a la policía estatal y le genera confianza, ocupando el décimo lugar a nivel nacional en este rubro. La importancia de mejorar la transparencia, el acceso a la información y la interacción con la ciudadanía se refleja también en los gobiernos blanquiazules<sup>21</sup>.

---

21

Confianza en la policía estatal. Fuente: ENVIPE, 2021

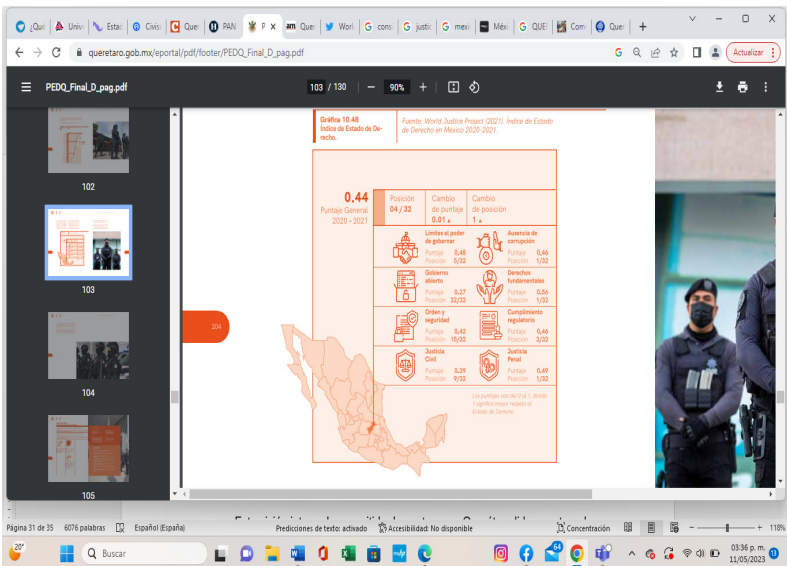


Confianza en la policía estatal. Fuente: ENVIPE, 2021.

Existe la referencia que desde el año 2018 se comienza a crear insights a nivel micro de México, para revisar a detalle el nivel de adherencia de las 32 entidades federativas, y así cerrar la brecha para que todos los queretanos sepan qué significa el concepto de Estado de derecho y lo que sucede en la práctica dentro de la legalidad.

Dentro del Índice de Estado de Derecho (IED 2020-2021) según datos del World Justice Project (WJP, 2021), en el que Querétaro ocupaba el cuarto lugar a nivel nacional. Dentro de los factores considerados por dicha evaluación, la entidad obtuvo: primer lugar en "Justicia Penal", primer lugar en "Derechos fundamentales", primer lugar en "Ausencia de corrupción" y el lugar número quince en "Orden y Seguridad". No obstante, el estado presenta las puntuaciones más bajas en el factor de Gobierno Abierto, particularmente en lo que corresponde a garantizar el derecho a la información pública.

Plan Estatal de Desarrollo Querétaro V1.0. 2021-2027.



Elevar al siguiente nivel la seguridad demanda trabajar en conjunto con la sociedad, haciendo al ciudadano un actor principal de paz, siendo una visión interna que permitirá demostrar que Querétaro lidera en tres de los ocho factores del Índice: ausencia de corrupción (Factor 2), derechos fundamentales (Factor 4), y justicia penal (Factor 8). En ausencia de corrupción y justicia penal, el estado ha encabezado la clasificación en las cuatro ediciones del Índice. Sus principales retos están en orden y seguridad (Factor 5), específicamente en ausencia

de crimen, así como en gobierno abierto (Factor 3), en la garantía en la garantía al derecho a la información. También existen aumentos en el puntaje de seis de los ocho factores desde la primera edición. Destacando en los aumentos en límites al poder gubernamental y ausencia de corrupción.

Asimismo, cuenta con áreas de oportunidad en orden y seguridad (Factor 5), ya que está en el lugar 14 y ha disminuido su puntaje desde la primera edición; principalmente el factor ausencia de crimen (factor 5.2), ya que está en el lugar 22 y sus tasas de prevalencia e incidencia delictivas están por encima del promedio nacional y se encuentra en el lugar 13 de gobierno abierto.

El Estado de Querétaro ha mostrado aumentos en el puntaje en seis de los ocho factores desde la primera edición en 2018. (Rodríguez, R. 2022).

En comparación con la edición pasada, 2020-2021, del ranking realizado por la organización internacional 'World Justice Project', Querétaro avanzó dos posiciones y se situó por encima de Yucatán, que había ocupado la primera posición en las últimas tres ediciones, así como de Guanajuato, la entidad con mayor avance entre todas las ediciones<sup>22</sup>.



22 Luna, R. (2022). El Estado de Querétaro ha mostrado aumentos en el puntaje en seis de los ocho factores desde la primera edición en 2018.

## VII. PRUEBAS EMPÍRICAS O CUALITATIVAS

La efectividad de un Estado de derecho refleja el cumplimiento de leyes y normas, las cuales garantizan derechos y libertades ciudadanas que, al hacerse cumplir crean un ambiente de estabilidad, seguridad jurídica y social<sup>23</sup>.

Integrantes del Congreso del Estado de Querétaro. AM. (Lora, H. 2021)



El gobierno del estado de Querétaro tiene como principio elemental fortalecer del Estado de derecho para la convivencia armónica, en un ambiente de paz que propicie el desarrollo integral de la sociedad, a través de la gobernabilidad democrática, por lo que el **alcance** de la investigación es **mixto**, aplicando estudios exploratorios que sirven para la familiarización con el Estado de derecho, principio por el cual la ciudadanía debe cumplir las leyes y el Estado debe hacerlas cumplir en igualdad, garantizando así un estado de legalidad.

También **descriptivo**, pues justamente se describe el fenómeno situacional que vive el estado de Querétaro y el país con respecto al Estado de derecho; precisando el documentar los logros de los gobiernos de Acción

23 Camacho, T. (2021). Estado de derecho. México cómo vamos. Recuperado de: <https://mexicocomovamos.mx/semaforo-nacional/estado-de-derecho/#:~:text=C2%BFQu%C3%A9%20es%3F,estado%20de%20legalidad%20e%20igualdad.>



Nacional en el estado de Querétaro, en materia de paz, respeto y certeza de que las leyes se apliquen de manera consistente y equitativa para todos; sus contextos y eventos; es decir, se detalla cómo son y se manifiestan los fenómenos que permiten contribuir al desarrollo y continuidad de las políticas públicas aplicables en Querétaro con relación al tema de legalidad. El estudio descriptivo buscará especificar las propiedades, las características y los perfiles de gobiernos, personas, grupos, comunidades, procesos objetivos, o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis.

Los estudios **exploratorios** servirán fundamentalmente para descubrir y prefigurar los estudios descriptivos útiles para mostrar con precisión los ángulos o dimensiones de un fenómeno, suceso, comunidad, contexto o situación, en este caso las políticas públicas existentes y sujetas a modificación en el eje rector, relativo a Paz y Respeto a la Ley, para detallar en lo explicativo, cada uno de ellos, señalando con claridad los retos, las estrategias y el cúmulo de acciones que los integran en el estado de Querétaro.

Lo **explicativo** irán más allá de la descripción de conceptos, fenómenos y del establecimiento de relaciones entre estos; es decir estarán dirigidos a responder *causas y soluciones* para construir un modelo de seguridad basado en la coordinación, profesionalización y mejora continua en la gestión organizacional de las corporaciones de seguridad, complementado por un sistema de inteligencia y por la participación social, con un enfoque preventivo de las conductas que afectan la tranquilidad de los espacios públicos y la paz social por los gobiernos de Acción Nacional.

## VIII. CONCLUSIONES

Se puede concluir afirmando que el Estado de derecho es el principio por el cual la ciudadanía debe cumplir las leyes y el Estado debe hacerlas cumplir en igualdad, garantizando así un estado de legalidad.

La efectividad de un Estado de derecho reflejará el cumplimiento de leyes y normas, las cuales garantizan derechos y libertades ciudadanas que, al hacerse cumplir crean un ambiente de estabilidad, seguridad jurídica y social.

En la Secretaría de Seguridad Ciudadana el 15% son policías mujeres. (Redacción Querétaro. 2020).



Para que el estado de Querétaro crezca de forma sostenida es necesaria la condición del Estado de derecho. Así mismo, sin Estado de

derecho, se pierde la confianza de los ciudadanos en su gobierno.

Asimismo, todas las personas, instituciones y entidades públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a las leyes que se promulguen públicamente, mismas que se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Las instituciones políticas regidas por dicho principio deben garantizar en su ejercicio la primacía e igualdad ante la ley. Así como la separación de poderes, la participación social en la adopción de decisiones, la legalidad, no arbitrariedad y la transparencia procesal y legal.

Los grandes problemas de México tienen una dimensión social y su traducción es institucional y constitucional; por ello, parte de la solución de la grave crisis que se vive en el país, debe ensayarse desde el escenario de las reglas constitucionales, en un esfuerzo por enlazar los mejores diseños constitucionales, con la realidad que nos atenazacotidianamente con todas sus miserias.

A partir de esta afirmación que identifica la postura de los gobiernos panistas en el estado de Querétaro sobre la cuestión abordada en la presente investigación, la difícil situación general que enfrenta México, se puede focalizar en varias de sus expresiones centrales; a saber: Un sistema institucional en crisis que hace evidente su fragilidad en la corrupción y la impunidad irrefrenables; a causa de esto, la ausencia de credibilidad en los gobiernos de oposición en cualquier ámbito competencial, la falta de legitimidad nacida de procesos electorales poco confiables y la opacidad generalizada en grandes espacios de las decisiones centrales para el país, han propiciado ladesconfianza hacia el espectro que conocemos como el Estado de derecho.

En la construcción de conceptos como soberanía popular, representación, democracia y poder público, el Estado absolutista cedió el paso a una nueva organización que asumió como principios insuperables, los aquí referidos. A partir de la revolución francesa, quedó patentizado que el único e irremplazable titular de la potestas es el pueblo.

El Estado que se califica como constitucional, no puede ser inconstitucional en ninguna de sus facetas, tiene que ser un Estado democrático, y por su teleología, un Estado solidario, social y humanista. El reto de conversión del Estado de derecho en un Estado constitucional es tan grande como la incertidumbre y volatilidad de este tiempo de colisión.

Por lo anterior, la **utilidad** que tuvo la presente investigación en el contexto con la realidad fue el documentar los logros de los gobiernos de Acción Nacional en el estado de Querétaro, en materia de paz, respeto y certeza de que las leyes se apliquen de manera consistente y equitativa para todos.

Es así como resultó **importante** investigar sobre el tema, pues, se estableció que el Estado de derecho es una condición fundamental para el crecimiento sostenido en el estado de Querétaro; sin este, se pierde toda confianza emanada de los ciudadanos hacia los gobiernos.

## IX. PROPUESTAS

Resulta necesario puntualizar que los gobiernos presentes y futuros de Acción Nacional en el estado de Querétaro deben asumir que, dentro de los objetivos, retos, líneas estratégicas y acciones relativo a la Paz y Respeto a la Ley, es indispensable la construcción de un modelo de seguridad basado en la coordinación, profesionalización y mejora

continúa en la gestión organizacional de las corporaciones de seguridad, complementado por un sistema de inteligencia y por la participación social, con un enfoque preventivo de las conductas que afectan la tranquilidad de los espacios públicos y la paz social.

Mauricio Kuri presenta resultados en seguridad. (Código informativo. 2022).



Las líneas estratégicas para accionar el Estado de derecho con base a las solicitudes de los queretanos y el estudio pertinente ya realizado por este Comité, así como del presente gobierno del estado, estriban en el incremento del número de elementos de la Policía. Actualizar los modelos de formación, capacitación y servicios de carrera policial. Implementar el Modelo de Policía de Proximidad Queretano. Mantener el Certificado Único Policial. Generar y rehabilitar infraestructura para las diferentes instituciones de seguridad. Gestionar desarrollos tecnológicos para la seguridad del estado ampliando la red de comunicación y coordinación. Implementar programas transversales de prevención del delito con



Fotografía de autor desconocido está bajo licencia CC BY-NC-ND

participación comunitaria. Crear y fortalecer unidades policiales especializadas<sup>24</sup>.

Equipar a las instituciones de seguridad. Mantener el sistema penitenciario del estado como uno de los mejores del país. Diseñar y gestionar modelos y programas para prevenir y contener la violencia doméstica y de género. Coordinar la adaptación del Modelo de Policía de Proximidad a los territorios. Profesionalizar las instituciones de seguridad del estado. Desarrollar las capacidades institucionales en los municipios y en el estado para operar el Modelo de Policía de Proximidad Queretano. Actualizar el marco legal y normativo relativo a las sanciones de delitos y faltas administrativas.

Contemplando el Fortalecimiento del Estado de derecho para la convivencia armónica, en un ambiente de paz que propicie el desarrollo integral de la sociedad, a través de la gobernabilidad democrática, se propone la habilitación espacios para la participación democrática en los asuntos públicos.



Implementación del modelo Policía de proximidad (2023)

Determinante resulta fortalecer los esquemas de atención a las demandas sociales y políticas de la ciudadanía. Extender la cultura de los derechos humanos. Desarrollar y ejecutar estrategias de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos.

Conservar los procedimientos notariales ya existentes que han sido efectivos y si es necesario mejorar dichos procedimientos. Actualizar procedimientos jurídicos relativos al registro de inmuebles y de los actos concernientes al estado civil de las personas. Incrementar la cultura de la prevención y autoprotección de riesgos, con un enfoque resiliente en la población. Promover la gestión integral de riesgos en los sectores público, privado y social<sup>25</sup>.

## X. BIBLIOGRAFÍA

¿Qué significa México? (México desconocido, 2022). [Versión en línea] Recuperado de: <https://revistadigital.mx/mexicodesconocido-abril2022/#page8>

Anónimo (14 de julio de 2022). Mauricio Kuri indicó que esto es resultado del incremento de operativos en el estado. *Códice informativo*. Recuperado de: <https://www.cronicaregional.com.mx/politica/conexion-ciudadana-de-mauricio-kuri-beneficia-a-3-mil-personas-en-queretaro>

Bobbio, N. (2002). Diccionario de política (13ª ed.). Siglo XXI, México.

Camacho, T. (2021). *Estado de derecho*. México cómo vamos. [Versión en línea] Recuperado de: <https://mexicocomovamos.mx/semaforo-nacional/estado-de-derecho/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%3F,estado%20de%20legalidad%20e%20igualdad>.

Camacho, T. (2021). *Estado de derecho*. México cómo vamos. Recuperado de: <https://mexicocomovamos.mx/semaforo-nacional/estado-de-derecho/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%3F,estado%20de%20legalidad%20e%20igualdad>.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (10 de mayo de 2022). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Art. 133 y 135. Recuperada de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Contreras, A. (12 de abril de 2022). Civismo, paz y legalidad: Apuestan por nuevo programa para la seguridad. *Radio Fórmula Querétaro*. [Versión en línea] Recuperado de: <https://www.radioformula.com.mx/queretaro/2022/12/4/civismo-paz-legalidad-apuestan-por-nuevo-programa-para-la-seguridad-742217.html>

Dabin, J. (2003). *Doctrina General del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 174 y ss.

De Vega, P. (2004). *Estudios político-constitucionales*. Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Complutense de Madrid, México. p. 309.

Díaz Aldret, A. (2011). *La paz y sus sombras: cultura política en el estado de Querétaro*. México D.F., México: Editorial Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/bibliodelasalle/38465?page=15>.

Estrella, V. (2022). Gobierno de Querétaro anuncia inversión de 4,000



millones de pesos en seguridad. *El Economista*. [Versión en línea] Recuperado de: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Queretaro-anuncia-inversion-de-4000-millones-de-pesos-para-politicas-de-seguridad-20220124-0096.html>

Godson, R. (2000). Symposium on the Role of Civil Society in Countering Organized Crime: Global Implications of the Palermo, Sicily Renaissance. Palermo, Italia.

Heller, H. (2000). Teoría del Estado, FCE, México, p. 305.

Índice de Estado de Derecho México 2021-2022. (World Justice Project, 2022). [Versión en línea] Recuperado de: [https://www.queretaro.gob.mx/eportal/pdf/footer/PEDQ\\_Final\\_D\\_pag.pdf](https://www.queretaro.gob.mx/eportal/pdf/footer/PEDQ_Final_D_pag.pdf)

Índice de Estado de Derecho México 2021-2022. (World Justice Project, 2022). En *Twitter*. Recuperado de: [https://twitter.com/TheWJP\\_mx/status/161481973533388292](https://twitter.com/TheWJP_mx/status/161481973533388292)

Jellinek, G. (2003). Teoría general del Estado, Editorial Albatros. Buenos Aires.

La Cultura Ciudadana en Bogotá (2002). Reporte de resultados de la primera aplicación del sistema de medición. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

Luna, R. (14 de julio 2022). El Estado de Querétaro ha mostrado aumentos en el puntaje en seis de los ocho factores desde la primera edición en 2018. *CONECTA* [Versión en línea] Recuperado de: <https://amqueretaro.com/queretaro/estado/2023/01/16/queretaro-primero-lugar-en-el-indice-de-estado-de-derecho/>

México Cómo Vamos. Estado de Derecho. Recuperado de: <https://mexicocomovamos.mx/semaforo-nacional/estado-de-derecho/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%3F,estado%20de%20legalidad%20e%20igualdad.>

Miranda, L. (s.f.). Cómo es vivir en Querétaro. *Vida y Estilo Living* [Versión en línea] Recuperado de: <https://livingmagazine.life/como-es-vivir-en-queretaro-queretaro-social/>

Negri, A. (2003). *La forma-Estado*. Akal, Madrid, p. 355.

Plan Estatal de Desarrollo, Querétaro. 2021-2027. [Versión en línea] Recuperado de: [https://www.queretaro.gob.mx/eportal/pdf/footer/PEDQ\\_Final\\_D\\_pag.pdf](https://www.queretaro.gob.mx/eportal/pdf/footer/PEDQ_Final_D_pag.pdf)

Querétaro la Ciudad que queremos. (5 de febrero de 2021). Municipio de Querétaro, referente en justicia cívica. Recuperado de: <https://municipiodequeretaro.gob.mx/municipio-de-queretaro-referente-en-justicia-civica/>

Redacción Querétaro. (26 de febrero de 2020). En La Secretaría De Seguridad Ciudadana El 15% Son Policías Mujeres. [Versión en línea] Recuperado de: <https://queretaro24-7.com/en-la-secretaria-de-seguridad->

ciudadana-el-15-son-policias-mujeres/

Redacción. (14 de julio de 2022). Querétaro, primer lugar en el índice de Estado de Derecho. *Periódico AM*. [Versión en línea] Recuperado de: <https://elcapitalino.mx/noticias/queretaro-primer-lugar-en-indice-de-estado-de-derecho/>

Trejo, E. (23 de febrero de 2020). Conexión Ciudadana de Mauricio Kuri beneficia a 3 mil personas en Querétaro. *Crónica Regional*. [Versión en línea] Recuperado de: <https://www.cronicaregional.com.mx/politica/conexion-ciudadana-de-mauricio-kuri-beneficia-a-3-mil-personas-en-queretaro>

Valdez, D. (2017). *Los constitucionalistas y el cambio constitucional*. Instituto de Estudios de Investigación Jurídica, Hispamer, Managua. p.17.

Vid. Valadés, D. (2004). *Problemas constitucionales del Estado de Derecho*. Astrea, Buenos Aires.



**Querétaro**  
Con resultados, así sí.



# GOBERNANZA Y BUENAS PRÁCTICAS DE GOBIERNO EN QUERÉTARO



## **Partido Acción Nacional Querétaro**

**Comité Directivo Estatal**

### **Leonor Mejía Barraza**

**Presidenta del Comité Directivo Estatal**

### **Claudio Sinecio Flores**

**Secretario General**

### **Maricruz Arellano Dorado**

**Secretaria de Formación y Capacitación**

### **Ricardo Morales Kuhn**

**Director de Formación y Capacitación**

Equipo de Investigadores: Javier Brown César, Ana Laura Veloz Sandoval, Fidel García Granados, Montserrat Orozco Alvarez, Alejandro Ramírez Elizarrarás, Javier Obregón Ruiz. Serie de publicaciones de divulgación y teóricas. Año 2022. Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Querétaro. Cerro del aire 101. Colinas del Cimatario, Querétaro, Qro. C.P. 76090. Tel. 442 248 2325.

## ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. JUSTIFICACIÓN DE LA REALIZACIÓN E IMPORTANCIA .....	9
III. OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN .....	9
IV. PLANTEAMIENTO Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA .....	9
VI. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE REFERENCIA .....	11
VI. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS .....	96
XI. CONCLUSIONES Y NUEVA AGENDA DE INVESTIGACIÓN.....	107
X. BIBLIOGRAFÍA .....	109

## I. INTRODUCCIÓN

Un parteaguas en la implementación de nuevos modelos de administración surge a partir de los años 80´s donde distintos países como Estados Unidos, Inglaterra, Francia y otras naciones europeas comenzaron a visualizar a la Nueva Gestión Pública con un cariz de productividad, eficiencia, calidad y evaluación de resultados, lo anterior trasladando prácticas del sector privado a instancias de gobierno.

A partir de estos antecedentes América Latina retoma algunas de estas iniciativas y las aplica en sus propios países, resaltando los mecanismos de colaboración, participación ciudadana e incentivando la sistematización de “buenas prácticas” en los tres niveles de gobierno: municipal, estatal y nacional. A finales del siglo XX y principios del XXI, se da una mayor difusión a las buenas prácticas tomando como base los premios a la calidad e innovación, y casi de inmediato los concursos donde se premiaban los ejercicios exitosos de gobierno.

Los temas donde se centran la recopilación de buenos ejercicios institucionales tienen que ver con la planeación, calidad de servicio, atención al ciudadano, salud, educación, seguridad, energía, medio ambiente, economía, majeo del agua, entre otros. El interés que despierta la identificación y difusión de las buenas prácticas en la gestión pública se puede explicar desde dos vertientes:

Por un lado, la posibilidad de acceder a casos considerados como “buena práctica”, permite a los tomadores de decisiones acceder a las experiencias probadas o la identificación de métodos que resultan ser adecuados, dada su orientación a soluciones concretas y efectivas. En este sentido se espera que la difusión de experiencias genere cierta replicabilidad, posibilitando un mejoramiento del desempeño en el conjunto de la administración pública. Por otro lado, la posibilidad de mostrar el desarrollo de ciertos procesos o aplicaciones que han dado buenos resultados, genera una instancia de reconocimiento público, que releva y prestigia la actividad pública.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Armijo, Mariana. Buenas prácticas de gestión pública en América Latina. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. España. 2004. Pág. 6.

Es así como las administraciones de los tres niveles de gobierno deben coordinarse con la finalidad de atender las demandas de los ciudadanos con base a las atribuciones que les confiere la ley.

Los modelos de innovación, calidad y modernización administrativa son herramientas para instaurar políticas de gobierno que beneficien a toda la población, en la búsqueda de encontrar las mejores opciones racionales y que hagan un buen uso de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros para el beneficio social. Las herramientas de mejora continua y modernización administrativa incrementan la calidad profesional, la responsabilidad y el sentido de compromiso de los servidores públicos, elevando la confianza de la sociedad hacia sus gobernantes, a través de intervenciones que hacen más eficiente y eficaz a la gestión pública.

El caso del estado de Querétaro es un referente para el país tomando en cuenta los resultados que tiene en distintos rubros, sumado a una adecuada gestión del servicio público, tanto a nivel estatal, como municipal. Motivo por el cual se hace necesario analizar la razón de estos resultados.

Es así como el presente proyecto de investigación parte del marco contextual del estado de Querétaro y de los principales aspectos del Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027.

Se reseña el tema de gobernanza y participación ciudadana como elemento fundamental de buenos gobiernos y la cercanía del ciudadano-servidor público.

Tocante al marco legal se plasman disposiciones jurídicas de los tres niveles de gobierno en materia de planeación y desarrollo, además de la participación de los sectores público, social y privado en relación a la toma de decisiones en la búsqueda de mejorar las condiciones de toda la población. Estamos hablando de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado de Querétaro, Ley de Planeación y la Ley Orgánica Municipal del Estado en comento.



Teatro de la República Querétaro (2012). Fotografía de Sixto Picones bajo licencia CC BY-SA 3.0

Se da una entrada a los temas de mejora, conocimiento y modelo de las cinco hélices como base de lo que son las buenas prácticas de gobierno de las cuales se presentan algunos ejemplos que tiene Querétaro al respecto.

Por lo anterior, se han desarrollado estas investigaciones con un proceso iniciado desde diciembre 2022 que ha incluido una revisión del perfil de varios investigadores, así como el análisis y validación de los ejes temáticos en alineación al Plan Estatal de Desarrollo de Querétaro 2021 - 2027.

De igual forma, se ha previsto del desarrollo encuestas a la población en los municipios más representativos del Estado, para contar con la percepción de las y los ciudadanos respecto a los diferentes temas en la entidad.



## II. JUSTIFICACIÓN DE LA REALIZACIÓN E IMPORTANCIA

Los buenos resultados de las administraciones públicas no se dan por generación espontánea, se requiere de una adecuada planeación que da como resultado buenas prácticas de gobierno, sumado al trabajo coordinado de todos los responsables.

La curva de aprendizaje al contar con un referente en relación a un programa, proyecto u obra se acorta debido a que existe un conocimiento e información sistematizada y que ayudará a la toma de decisiones por parte del funcionario.

La gestión del conocimiento en las entidades públicas son de gran valía ya que tiene un efecto en cascada y permea de arriba hacia abajo y viceversa, esto debido a que todos aportan su perspectiva en la resolución del problema y se comprometen a sacarlo adelante.

## III. OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

Analizar los temas de gobernanza y buenas prácticas de gobierno en el estado de Querétaro, con la finalidad de conocer las razones que dan origen a este tipo de iniciativas de mejora continua, participación y gestión del conocimiento colectivo.

## IV. PLANTEAMIENTO Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

La falta de continuidad, nula investigación científica, poca participación ciudadana y desconocimiento o desinterés de los servidores públicos, dan como resultado gestiones que no resuelven los problemas de fondo y que con el paso del tiempo se van acumulando.

La carencia de una técnica, parámetros, indicadores y en general de una sistematización de cómo trabajar las buenas prácticas son elementos constantes que los funcionarios desconocen o no le ponen el interés que se requiere. Aunado a un inoperante Servicio Civil de Carrera que mina las posibilidades de darle seguimiento a la política pública a largo plazo.

Es por esto que se requiere una gobernanza donde los sectores sociales, empresariales, universidades y gobierno hagan mancuerna y cada quien aporte su experiencia en la búsqueda de soluciones viables.

## Delimitación del objeto de estudio

El tema se circunscribe a los siguientes ámbitos:

En el aspecto teórico hacemos referencia a los autores clásicos que tocan el tema de gobernanza, gestión del conocimiento, teorías de mejora y buenas prácticas de gobierno como Aguilar, Armijo, Whittingham, Bentancur, Leydesdorff, Mayntz y Villarreal. También se analizan las aportaciones del INEGI e INAFED.

Tocante al marco legal se hace una revisión de lo que establece la Constitución Federal y la del estado de Querétaro, así como a las leyes estatales y la que tiene que ver con los municipios.

En relación al ámbito de aplicación nos referimos al estado de Querétaro.

## VI. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE REFERENCIA

A continuación, se plasma el marco teórico del tema que se presenta.

### **Estado de Querétaro**

Para el desarrollo de todo proyecto es necesario tener un contexto de la entidad que se está analizando, debido a que la información constituye un insumo fundamental para elaborar diagnósticos apegados a la realidad y por ende formular e instrumentar programas, servicios u obras para tener la oportunidad de evaluar los resultados de la gestión gubernamental.

Los datos que se viertan son un elemento indispensable en la realización de estudios e investigaciones, los indicadores nos darán un

parámetro del estado que guarda el objeto de estudio. Es por ello que contar con la información cualitativa y cuantitativa da la posibilidad de caracterizar fenómenos económicos, políticos y sociales, lo permite el análisis y toma de decisiones para el desarrollo de líneas de acción y mejorar el estado de cosas.

### **Caracterización del estado de Querétaro.**

El estado de Querétaro se localiza en el centro de la República Mexicana, es una de las treinta y dos entidades que integran el país. Tiene una superficie de 11.699 Km<sup>2</sup>, lo que representa el 0.6% del territorio nacional.<sup>2</sup>

Se encuentra dividido en 18 municipios, siendo Querétaro el más importante debido a que ahí se ubica la capital del estado; otros municipios de relevancia son Cadereyta, Corregidora, San Juan del Río y Tequisquiapan, considerados de auge debido a la concentración de la población, movimiento comercial e industrial.

---

<sup>2</sup> Anuario estadístico y geográfico de Querétaro 2017. INEGI. Poder Ejecutivo del estado de Querétaro. México. 2018.



Mapa del estado de Querétaro.  
Fuente: licencia creative commons.

Su nombre se origina de la voz purépecha Crétaro (“K’erhiretarhu” donde K’eri significa “grande”, ireta “piedra”, y rhu “lugar”) o Queréndaro (“K’erendarhu” donde k’erenda significa “peñasco y rhu “lugar”) que se traduce como “lugar de piedras grandes o peñascos”, haciendo referencia

a Querétaro.<sup>3</sup>

El estado colinda al norte con San Luis Potosí, al sur con Michoacán y Estado de México, al este con Hidalgo y al oeste con Guanajuato.<sup>4</sup>

### **Población del Estado de Querétaro**

A continuación, se plasman los datos de población del estado de Querétaro para el año 2020 según las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Población total: 2,368,467 habitantes de los cuales 1,156,820 son hombres y 1,211,647 mujeres. Representa el 1.6% de la población del país y ocupa el 22º lugar a nivel nacional por su número de habitantes.

La entidad tiene 31,383 personas que hablan una lengua indígena, lo que se traduce en un 1.39% de la población. Este porcentaje está dividido predominantemente en hablantes de lengua Otomí, Náhuatl, Mazahua y Zapoteco. También hay 43,436 personas que se auto adscriben como afrodescendientes, lo que representa un 1.83% de la población.<sup>5</sup>

En relación a la distribución de la población, tenemos un 79% urbana y 21% rural.

Entre 2015 y 2020, salieron de Querétaro 60,760 personas para radicar en otra entidad.

De cada 100 personas:

- 25 se fueron a vivir a Guanajuato.
- 13 al estado de México.
- 9 a Ciudad de México.
- 7 a Hidalgo.
- 5 a Jalisco.

Entre 2015 y 2020, llegaron a vivir 195,760 personas a Querétaro, procedentes del resto de las entidades del país.

De cada 100 personas:

<sup>3</sup> Para todo México. Estados del país. Querétaro. 2022.

<sup>4</sup> Plan Estatal de Desarrollo Querétaro. México, 2021-2017. Pág. 54.

<sup>5</sup> Ibid., Pág. 56.

- 21 provienen de Ciudad de México.
- 20 del estado de México.
- 9 de Guanajuato.
- 8 de Veracruz.
- 5 de Hidalgo.

## **Escolaridad**

En 2020, en Querétaro el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más de edad es de 10.5, lo que equivale a poco más de primer año de bachillerato.<sup>6</sup>

El analfabetismo, en Querétaro, 3 de cada 100 personas de 15 años y más, no saben leer ni escribir.

## **Temperatura y clima**

La temperatura media anual del estado de Querétaro es de 18°C; la temperatura mínima promedio es de 6°C y se presenta durante el mes de enero; la temperatura máxima promedio es de 28°C y se presenta durante los meses de abril a mayo.

El clima en el estado presenta ciertas variables y si bien es cierto que en lo general se puede considerar como de un clima semiseco y seco, en algunas partes el clima es ligeramente húmedo, influyendo el aspecto de altitud.

El 47.57% de la superficie del estado presenta clima subhúmedo, el 46.7% clima semiseco, el 4.10% clima seco y el 1.63% presenta clima húmedo.

## **Hidrografía**

Querétaro se localiza entre dos cuencas hidrográficas: la del Pánuco que desemboca en el Golfo de México, y la de Lerma-Santiago, que vierte sus aguas en el Océano Pacífico.

Los principales cuerpos de agua presentes en el estado son: presa Zimapán, presa Constitución de 1917, presa San Idelfonso, presa

---

<sup>6</sup> INEGI. Resumen de Querétaro. Información por entidad. Cita obtenida el 28 de marzo 2023. <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/default.aspx?tema=me&e=22>

Centenario, presa Santa Catarina, presa La Llave, presa Jalpan, presa Alfredo Vladimir Bonfil, presa El Capulín de Amealco, presa el Batán, presa San Pedro Huimilpan.<sup>7</sup> En referencia a las aguas subterráneas la CONAGUA tiene delimitados 11 acuíferos en la entidad, de los cuales 6 están sobreexplotados. En general el estado presenta un balance hídrico negativo; es decir que la extracción supera a la recarga, con un déficit de 190 millones de metros cúbicos.

## **Vegetación y fauna**

Se han detectado alrededor de 18 diferentes tipos de asociaciones vegetales en el estado de Querétaro; coexisten selvas bajas caducifolias en el norte, centro y occidente del mismo; además de diversos tipos de bosque, destacando el caducifolio y caducifolio espinoso que contiene mezquite virgen, ideal para que los suelos se asienten para la agricultura. Los pastizales y matorrales que son formados por nopaleras también son parte del paisaje vegetal. En el territorio estatal existen 11 áreas naturales protegidas, de las cuales 3 son de competencia federal y 8 de competencia estatal.

El inventario de fauna silvestre de la entidad a abril de 2015 era de 1.615 especies: 957 especies de invertebrados y 658 especies de vertebrados (107 especies de mamíferos, 443 de aves, 23 de anfibios, 71 reptiles y 14 de peces). La fauna es variada, existen especies que habitan en la Sierra Gorda, como el venado cola blanca, mapache, halcón, comadreja, martucha y garza, ardilla, tuza, huilota y pájaro carpintero en la Sierra de Amealco, así como zorrillos, tlacuaches, ratas de campo, palomas y gorriones en los llanos y valles.<sup>8</sup>

7 INEGI. Aspectos geográficos Querétaro. México. 2021. Pág. 14 y 28.  
8 Para todo México. Estados del país. Querétaro. 2022.



Amealco de Bonfil. Fotografía de autor desconocido bajo licencia <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0>.

## Relieve

El relieve del Estado de Querétaro es bastante accidentado; las sierras y los lomeríos son una constante a lo largo y ancho del territorio.

Además, está conformado por sierras, valles, barrancas y llanuras; está dividido en cinco diferentes regiones orográficas: la Sierra Madre, la Sierra Gorda, los Valles Centrales, la Sierra de Amealco y el Bajío Queretano. Las sierras cubren el 66.29% de la superficie del estado, los lomeríos el 23.05%, las llanuras el 3.57%, los cañones el 3.44%, las mesetas el 2.91% y los valles el 0.74%.<sup>9</sup>

La estructura del suelo es primordialmente montañosa y tiene sus principales elevaciones en la Sierra Gorda, entre las cuales destaca:

- El Cerro de La Calentura a 3,550 metros.
- El Cerro del Gallo con 2,940 metros.
- El Cerro Puerto del Cielo con 2,890 metros.
- Peña de Bernal con 2,500 metros.

<sup>9</sup> UNDA, Margarita. Almanaque regional de Querétaro. Centro de Estudios de la Productividad. México. 2018.. Pág. 42.





Elevación de Peña de Bernal, Qro. Fuente: licencia creative commons.

### Actividades económicas.

El estado de Querétaro ha sufrido una transformación de tipo económico a partir de la segunda mitad del siglo pasado hasta la actualidad, propiciando la multiplicidad y variedad de actividades económicas, siendo las más notorias las de servicio y comercio, desplazando a los sectores primarios y secundarios. Como resultado de ello, la presencia de las actividades económicas ha propiciado que se establezcan regiones que permitan su mejor tratamiento, siendo dividido en tres:

- Zona Metropolitana de Querétaro (ZMQ). Conformada por los municipios de Santiago de Querétaro, Corregidora y El Marqués.
- Municipio de San Juan del Río.
- Resto del estado, que lo integran 14 municipios.

Al inicio de 1970, el sector primario ocupaba a casi la mitad de la población, teniendo un lento crecimiento industrial de la ciudad, lo anterior comenzó a desarrollarse a comienzo de los años ochenta cuando se establecieron el 75% de las industrias grandes y medianas que abrieron en parques industriales que forman el corredor industrial Querétaro-San Juan del Río, esto propició que el estado avanzara en su aportación al Producto Interno Bruto (PIB) industrial nacional de 1.4% en 1980 a 2.2%

en 1988. Este importante crecimiento industrial en la entidad ayudó a dinamizar al sector secundario y terciario.<sup>10</sup>

El crecimiento industrial tiene como antecedente que desde 1960 se trabajó para sentar las bases del proceso de industrialización para que en 20 años se pudiera ofrecer la infraestructura urbana necesaria para la actividad industrial, y en forma paralela, para el desarrollo del sector servicios, además que los siguientes acontecimientos ayudaron para que se acelerara dicho avance:

- El proceso de descentralización de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).
- El temblor suscitado en la capital de la República Mexicana en 1985, motivó la migración de empresas y personas hacia ciudades como Toluca, Cuernavaca, Cuautla, Pachuca y Querétaro.
- La localización del estado en el centro del país y con carreteras que conectan hacia todos los puntos cardinales hacen que sea un plus para el estado.
- La seguridad pública, donde la entidad ha logrado estar en índices bajos en materia de delitos en comparación de la media general.

---

<sup>10</sup> UNDA, Margarita. Almanaque regional de Querétaro. Centro de Estudios de la Productividad. México. 2018.. Pág. 44.



Entrega de equipamiento. Fuente Gobierno del Estado.

Así, como consecuencia de los eventos mencionados, el estado ha mantenido en los últimos años una alta concentración de generación del PIB estatal, tanto en sector secundario como terciario, evidenciando la heterogeneidad de éste último ya que aglutina actividades tradicionales de muy reducida tecnología, por mencionar algunos ejemplos como comercio en general, instituciones bancarias, servicios de ingeniería, informática, hospitales, hoteles, moteles; comercio de alimentos y bebidas; servicios turísticos y gasolineras; industria láctea, vitivinícola y del vidrio, comercio de bienes del hogar y personales; automotrices y autopartes, así como en investigación y desarrollo, educación superior y cultura tanto públicas como privadas, sólo por mencionar algunas.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> UNDA, Margarita. Almanaque regional de Querétaro. Centro de Estudios de la Productividad. México. 2018.. Pág. 46.



Sectores industriales en Querétaro. Fuente: licencia creative commons.

## **Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027.**

Una revisión al Plan Estatal de Desarrollo (PED) vigente es de utilidad para determinar la metodología utilizada y el diagnóstico al que llegaron en cada temática que le corresponde solventar al gobierno de Querétaro. Ya que de ahí parte si hubo corresponsabilidad ciudadana y que los programas, obras y servicios cumplen con las necesidades reales de la población.

El Plan Estatal de Desarrollo para el estado de Querétaro refleja una perspectiva de lo que se tiene que hacer a largo plazo en la búsqueda de encaminar los esfuerzos para el logro de un desarrollo y progreso sostenido. Toma como referente perspectivas generales del Plan Nacional de Desarrollo vigente, aunado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, aspectos que se contemplan para darle viabilidad a las propuestas de gobierno.



Consultas ciudadanas. Fuente: Gobierno del estado de Querétaro.

Un elemento a considerar es que busca instrumentar una gobernanza activa con la participación de los ciudadanos partiendo de foros y consultas a la población en general y a grupos específicos, se trata de que se cuente con un panorama de las necesidades reales y que la instrumentación de las políticas públicas dé respuesta a ellas. Esta construcción colaborativa es lo que ha funcionado como modelo de gobierno-sociedad en el transcurso de las últimas gestiones panistas que han dirigido Querétaro y sus distintos municipios.

El Plan en comento se distingue por tener una estructura metodológica bien delineada que lo hacen un referente dentro de los gobiernos emanados de Acción Nacional en el país. Estamos hablando de una adecuada planeación, seguimiento y control del quehacer gubernativo, lo que se traduce en la consolidación de las políticas públicas implementadas en las últimas décadas.

Un elemento relevante dentro del PED es la priorización de los proyectos a implementar en un periodo de seis años de gobierno, estamos hablando que las necesidades urgentes que no se pueden posponer y deben ser atendidas con prioridad. Insistiendo que, en caso de no satisfacer las necesidades inmediatas, difícilmente se podrá dar un resultado óptimo tratando de resolver asuntos secundarios. Esto significa fijar la atención a los pocos vitales, dejando a un lado los muchos triviales, aspecto que se contempla en la teoría administrativa de resultados y que frecuentemente el gobernante pierde el foco por atender temas de mínima relevancia o en los cuales se siente cómodo.

El resolver los problemas de fondo requiere de un trabajo transversal donde participen el mayor número de dependencias en la ejecución de programas, servicios y obras. En el caso de buenas prácticas de gobierno son innumerables los ejemplos en donde un trabajo multidisciplinario y colegiado se obtienen óptimos resultados.

Mención aparte es atender grupos prioritarios como son los jóvenes, adultos mayores, niños/as, personas con alguna discapacidad, pueblos indígenas, adolescentes y migrantes. Sólo de esta manera se podrá hablar de una inclusión de todos los miembros de la sociedad queretana y el respeto a sus Derechos Humanos.

Otro aspecto a contemplar es que la planeación debe tener como base la evidencia, esto es, cifras y datos verificables que den una idea del problema a resolver, con lo anterior se tendrá un diagnóstico apegado al estado de cosas.

Las continuas evaluaciones sirven para determinar la posición que guarda el estado de Querétaro con relación a sus pares y también ubicar los indicadores útiles para cada uno de los temas de la gestión pública, sólo de esta forma se podrá comprar si hay avance o retroceso en las estrategias ejecutadas.

En este caso el diagnóstico que presenta el PED se basa en datos de instancias federales como el Coneval, SEP, INEGI, Secretaría de Salud, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como de organizaciones como el IMCO. Contempla una visión de desarrollo a mediano y largo plazo. Prevé mecanismos de revisión continua a la mitad de la administración, para adecuar los objetivos y estrategias tomando como referente la realidad estatal dinámica y cambiante.

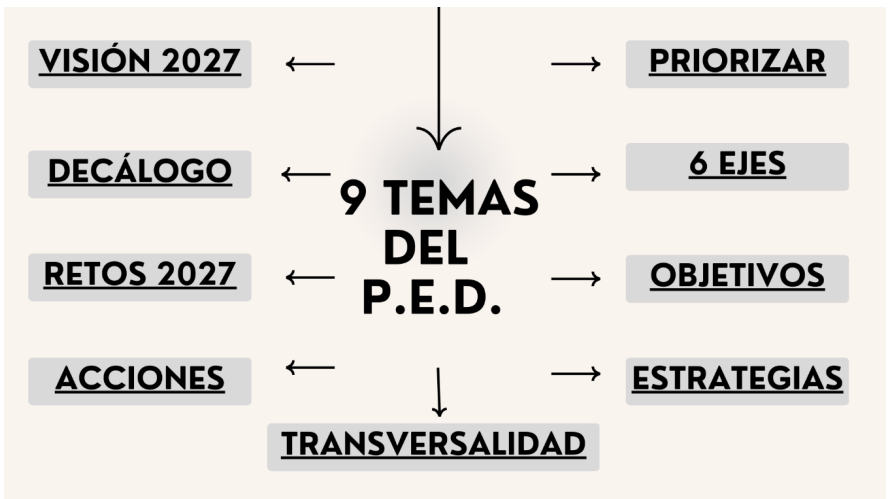
A continuación, se enuncian los aspectos más relevantes del Plan Estatal de Desarrollo de Querétaro.

El "Modelo del PED Querétaro" se basa en dos premisas generales:

- Apoyarse en mecanismos de control y seguimiento.
- Observar una alineación con el Plan Nacional de Desarrollo actual y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

Y desarrolla los siguientes nueve tópicos:

- Visión 2027.
- Perspectivas transversales.
- Decálogo del servicio público.
- Proyectos prioritarios como: seguridad, reactivación económica, agua, energía, movilidad, gobierno digital y mejora regulatoria.
- Seis ejes rectores.
- Retos 2027.
- Objetivos.
- Líneas estratégicas.
- Acciones.

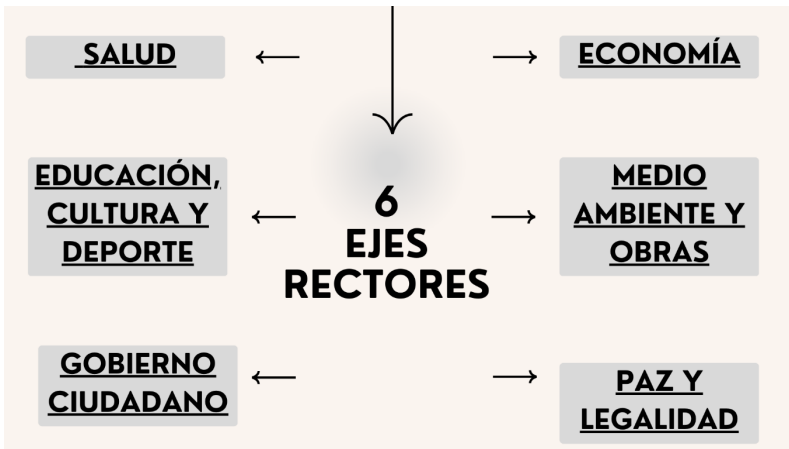


9 temas del Plan Estatal de Desarrollo

Fuente: elaboración propia.

**Dentro de lo que son los ejes rectores tenemos seis:**

1. Salud y vida digna.
2. Educación, cultura y deporte.
3. Economía dinámica y prosperidad familiar.
4. Medio ambiente e infraestructura sostenible.
5. Paz y respeto a la ley.
6. Gobierno ciudadano: gobierno abierto, transparente y participativo.



Seis ejes rectores  
Fuente: elaboración propia.

### **65 Retos**

Tocante a los retos tenemos 65 que vienen contemplados en los seis ejes rectores mencionados con anterioridad y que a continuación se plasman algunos de relevancia:

#### **Eje salud y vida digna.**

- Reto 1. Llegar a los primeros cinco lugares en el rubro de acceso a la salud
- Reto 2. Mantener el primer lugar nacional en menor prevalencia de sobrepeso y obesidad
- Reto 3. Estar en los primeros diez lugares en alimentación nutritiva
- Reto 4. Reducir en 50% la pobreza extrema

#### **Eje educación, cultura y deporte.**

- Reto 8. Incremento el grado de escolaridad promedio de 10.5 a 11.6, hasta el 5o. semestre de preparatoria incluido.
- Reto 9. Reducir el analfabetismo general de 3.5% a menos del 2%



de la población.

- Reto 20. Pasar al 3er lugar en número de museos por cada 100,000 habitantes.
- Reto 23. Colocarse dentro de los 10 primeros estados con mayor número de visitantes a museos.
- Reto 26. Ubicarse entre los 10 primeros estados con mayor número de espacios deportivos por cada 100,000 habitantes.
- Reto 27. Aumentar el porcentaje de actividades deportivas gratuitas en los municipios del estado de Querétaro en un 10% anual.

### **Eje economía dinámica y prosperidad familiar.**

- Reto 30. Permanecer en los primeros 15 lugares en la participación del PIB no petrolero.
- Reto 34. Estar en los primeros 5 lugares en formalidad de la Población Económicamente Activa.
- Reto 35. Mantener a Querétaro en los primeros 3 lugares en la tasa de crecimiento anual de creación de empleos formales.
- Reto 40. Estar en los primeros 5 lugares en llegada de turistas en estados sin costa.

### **Eje medio ambiente e infraestructura sostenible.**

- Reto 43. Mantenerse en los primeros cinco lugares en la calificación con respecto a las calles, las avenidas, las carreteras y los caminos sin cuota.
- Reto 50. Mantenerse en los primeros tres lugares en cuanto a agua potable, drenaje y alcantarillado.
- Reto 51. Alcanzar el lugar número cinco en uso de calentadores con energía solar en las viviendas.

- Reto 53. Alcanzar el lugar 15 en cuanto a tratamiento de aguas residuales.

#### **Eje paz y respeto a la ley.**

- Reto 54. Contar con una de las mejores policías del país, profesional y certificada.
- Reto 55. Blindaje del estado con la mejora de los sistemas tecnológicos en materia de seguridad.
- Reto 56. Implementación del modelo de Policía de Proximidad Queretano en todos los municipios.

#### **Eje gobierno ciudadano.**

- Reto 59. Pasar del lugar número 29 a los primeros 15 lugares en el Índice de Gobierno Abierto.
- Reto 61. Pasar del 4º al 1er lugar en el Indicador Subnacional de Mejora Regulatoria.
- Reto 62. Entrar a los primeros 5 lugares del Índice de Gobernanza Digital.
- Reto 65. Mantener un balance presupuestario sostenible.

Resumiendo, en lo concerniente al Plan:

- Tiene un total de **18 objetivos**, distribuidos entre los **seis ejes rectores**.
- El Plan contiene **65 retos**, distribuidos en los seis ejes rectores.
- El Plan comprende **78 líneas estratégicas**, distribuidas en cada uno de los seis ejes rectores.
- El Plan contiene **203 acciones**, distribuidas en los seis ejes rectores.

## Gobernanza y participación ciudadana

### Gobernanza

Para Whittingham (2015) gobernanza son las relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público; proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en donde la competencia y cooperación coexisten como reglas posibles y que incluye instituciones tanto formales como informales.<sup>12</sup>

Para Carrera (2020) la gobernanza es una noción que explica escenarios donde las decisiones públicas no son una actuación unidireccional y aisladas de gobierno, sino que son resultado de la interacción y participación de una red de actores interdependientes.<sup>13</sup>

El término gobernanza se encuentra ligado a la corriente de la Nueva Gestión Pública, que desarrolla la idea de generar un modelo horizontal de toma de decisiones donde nuevos agentes y actores se sumen a las propuestas de modernización de la administración pública, sumando de esta manera los esfuerzos de los colectivos que se traducen en un mayor grado de cooperación.

En la actualidad el término se utiliza para indicar un nuevo modo de gobernar, esto es una gobernanza moderna que refleje un trabajo coordinado, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales se imponían y ejercían un poder soberano sobre los ciudadanos que constituían la sociedad civil. En la gobernanza moderna, las instituciones estatales, los actores públicos, sociales y privados, participan y cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas.<sup>14</sup>

Anteriormente el patrón dominante de gobierno era de tipo jerárquico donde la autoridad política decidía las leyes y las políticas que se ejecutarían. Se presentaban casos donde los actores sociales podían ser involucrados en el proceso de definición del proyecto de gobierno, pero al final era la autoridad quien continuaba siendo el decisor de las políticas a implementar. Lo anterior tomando en cuenta las inercias del ejercicio

<sup>12</sup> Whittingham Munévar, María Victoria. ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? Revista de análisis internacional. 2015. Pág. 222

<sup>13</sup> Carrera Barroso, José Antonio. Gobernanza electoral y voto extraterritorial en México 2005-2018. Instituto Electoral de Estado de Guanajuato. México. 2020. Pág. 54.

<sup>14</sup> Mayntz, Renate. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 octubre. 2001. Pág. 1.

de poder y de su capacidad coactiva, aspectos que le otorgan una mayor capacidad de dirección sobre la sociedad civil.<sup>15</sup>



Leonor Mejía. Presidenta del Comité Directivo Estatal (2022).

En uno de los trabajos de Peters y Pierre mencionado por Bentancur (2013), se identifican cuatro modelos de gobernanza según el peso de las instituciones como portadoras de intereses y objetivos colectivos, por un lado, y de la autonomía de actores sociales y mercados, por otro:

- Modelo Estadista: rol dominante de estado e instituciones. Involucramiento y retroalimentación social limitada.
- Modelo Liberal: involucramiento de un número limitado de actores sociales, seleccionados cuidadosamente por las instituciones estatales.
- Modelo Estado-Céntrico: el estado permanece como actor dominante, pero los actores sociales tienen ciertas fuentes autónomas de legitimidad, y demandas de participación.
- Modelo “Holandés”: las redes son protagonistas principales o dominantes, pero el estado conserva la capacidad de tomar decisiones autónomas y de efectuar un control a distancia.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Bentancur, Nicolás. Gobernanza y diseño institucional. Marco conceptual y análisis de caso. Revista Internacional de Investigaciones en Ciencias Sociales, Vol. 9 No. 1 julio. 2013. Uruguay. Pág. 122.

<sup>16</sup> Bentancur, Nicolás. Gobernanza y diseño institucional. Marco conceptual y análisis de caso. Revista Internacional de Investigaciones en Ciencias Sociales, Vol. 9 No. 1 julio. 2013. Uruguay. Pág. 122.

A continuación, se identifican cinco principios para una buena gobernanza:



Cinco principios de gobernanza. Fuente: elaboración propia.

- Principio de participación, asegurando que todos los actores que ostenten intereses, recursos o visiones deberán incorporarse en las redes de acuerdo con las normas y pautas establecidas.
- Principio de transparencia, para facilitar la participación activa de los ciudadanos y evitar la perpetuación de redes herméticas.
- Principio de rendición de cuentas, permanente y ante públicos específicos.
- Principio de eficacia: producción de los resultados buscados sobre la base de objetivos claros.
- Principio de coherencia, entre la coordinación de los distintos organismos.<sup>17</sup>

A continuación, se plasman las variables e indicadores de proyectos que reflejen gobernanza.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Bentancur, Nicolás. Gobernanza y diseño institucional. Marco conceptual y análisis de caso. Revista Internacional de Investigaciones en Ciencias Sociales, Vol. 9 No. 1 julio. 2013. Uruguay. Pág. 122.

<sup>18</sup> Jorquera Beas, Daniela. Gobernanza para el desarrollo local. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Chile. 2011.

Variables Participación	Definición	Indicadores
	<p>Posibilidad para cualquier persona de ser considerada en el proceso de toma de decisiones, ya sea de forma directa o a través de asociaciones u organismos de intermediación legítima que representen sus intereses.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representación de nuevos grupos de interés en planeación, decisión, realización y evaluación de proyectos, programas o políticas que los afectan.</li> <li>• Libertad de prensa y medios en general</li> <li>• Procesos públicos de discusión de asuntos importantes para la comunidad.</li> <li>• Utilización del referendo para tomar decisiones críticas</li> <li>• Derecho de asociación</li> </ul>
<p><b>Equidad</b></p>	<p>Acceso en términos de igualdad de oportunidades que garantizan el bienestar de la sociedad, siendo la población objetivo los más vulnerables</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión de grupos excluido en procesos consultivos</li> <li>• Destinación de recursos a poblaciones vulnerables</li> <li>• Acceso a servicios básicos de sectores de población en desventaja</li> <li>• Representación de las mujeres</li> </ul>
<p><b>Rendición de cuentas</b></p>	<p>Necesidad de los funcionarios de aceptar y respetar una serie de criterios establecidos con el objeto de evaluar el desempeño del gobierno y de quienes lo conforman.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimiento de los requisitos legales y normas administrativas</li> <li>• Mecanismos disponibles para que el público pueda informarse sobre proyectos, procesos y recursos</li> <li>• Sistemas de comunicación que aseguren que las metas son claras y oportunamente comunicadas</li> <li>• Grado en que las quejas y reclamos son atendidos por la administración</li> </ul>
<p><b>Eficiencia</b></p>	<p>Logro de resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como la maximización de los recursos evitando desperdicios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilización económica de fondos, manos de obra y otros recursos</li> <li>• Existencia de mecanismos para evaluar el desempeño económico</li> <li>• Reducción de la población viviendo bajo la línea de pobreza</li> <li>• Aumento de la participación en vivienda, educación y otras áreas de bienestar sobre la población total</li> <li>• Medición y mejoramiento del grado de satisfacción de la población.</li> </ul>

<b>Innovación gerencial</b>	Reformas exitosas implementadas  por gobiernos, como: cambio en procedimientos administrativos,  movilización de recursos, reformas políticas,  sostenibilidad económica, conservación  del medio ambiente, participación de la  comunidad, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento de las estructuras y procedimientos burocráticos para orientarlos a estándares de servicio, efectividad, eficiencia y economía</li> <li>• Generación de medidas apropiadas, no comunes e innovadoras</li> <li>• Adopción de conceptos y prácticas innovadoras en el manejo de problemas locales, tales como degradación ambiental, tenencia de la tierra, incidencia de la pobreza.</li> <li>• Aplicación de técnicas de nueva gerencia, tales como gerencia de calidad total, nuevas tecnologías de sistematización.</li> </ul>
<b>Creación de redes</b>	Habilidad de los gobiernos locales para  forjar relaciones de cooperación con  otros gobiernos, con el fin de fortalecer un sistema de creación de capacidad estructural.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extensión (número) de redes regionales, internacionales.</li> <li>• Promoción de intereses y agendas comunes.</li> <li>• Intercambio de experiencias, capacitaciones y entrenamiento.</li> <li>• Extensión de intercambio y cooperación tecnológica.</li> </ul>
<b>Desarrollo del recurso humano</b>	Realización de programas para reclutar, entrenar, motivar y desarrollar los recursos humanos para promover su eficiencia y orientación al servicio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia de políticas diseñadas para mejorar diversos aspectos del recurso humano y su gerencia.</li> <li>• Existencia de un programa de reclutamiento y selección basado en el mérito y las capacidades.</li> <li>• Existencia de programas de capacitación y entrenamiento para oficiales del gobierno local.</li> <li>• Clasificación y plan de compensación basado en el principio de igual salario por igual trabajo.</li> </ul>

## Participación ciudadana

La participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad. Esta participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir.<sup>19</sup>

Es importante este tema en los procesos de políticas públicas porque constituye un elemento fundamental y condición que posibilita la gobernanza democrática, y puede llegar a constituir un mecanismo para

<sup>19</sup> Villarreal Martínez, María Teresa. Participación ciudadana y políticas públicas. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana Nuevo León. México. 2009. Pág. 31.

el empoderamiento social.



Presentación a la sociedad del Plan Estatal de Desarrollo (2022).

Para que sea posible esta clase de gobernanza democrática, debe existir una sociedad civil que se integre activamente en el proceso y asuma su implicación en la esfera pública y los asuntos colectivos como un ejercicio de construcción de ciudadanía.<sup>20</sup>

Se puede distinguir la participación en:

- Participación social. Es la pertenencia de un individuo a asociaciones para la defensa de sus integrantes.
- Participación comunitaria. Es el involucramiento de individuos en una acción colectiva.
- Participación política. Es el involucramiento del ciudadano con organizaciones políticas formales.
- Participación ciudadana. Es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone

<sup>20</sup> Villarreal Martínez, María Teresa. Participación ciudadana y políticas públicas. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana Nuevo León. México. 2009. Pág. 32.



en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

En cuanto a los instrumentos formales de la participación ciudadana que pueden favorecer tanto la participación colectiva como la individual podemos mencionar las siguientes:

- La iniciativa ciudadana para promover reformas o nuevos marcos legales que fijan reglas generales para el diseño e implementación de políticas públicas.
- Los buzones ciudadanos que permiten expresar opiniones, demandas y sugerencias que moldeen o corrijan las acciones gubernamentales.
- El monitoreo ciudadano, que proporciona información para dar seguimiento puntual a políticas específicas y abre canales formales para recibir y atender las observaciones.



Foros ciudadanos para el Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027. Fuente: Gobierno del estado de Querétaro

- La contraloría social o ciudadana, como herramienta para auditar y evaluar la implementación de políticas.
- Los comités y consejos de participación ciudadana, que constituyen un mecanismo típico de intervención directa de actores no gubernamentales en distintas fases del proceso de

políticas públicas.<sup>21</sup>

Todos estos instrumentos de participación constituyen dispositivos de control social sobre la acción estatal y la gestión desarrollada por su aparato administrativo, con el fin de evitar la privatización de las decisiones públicas.

Las formas del ejercicio de gobierno desarrolladas desde finales del siglo pasado en algunos países con regímenes democráticos, han ido reconociendo a otros actores como son los organismos de la sociedad civil, centros de investigación, universidades, gremios empresariales ya que tienen mucho que aportar en asuntos que constituyen un problema social y que merecen ser atendidos mediante políticas públicas. Esta forma de dirección de la sociedad con la participación de actores gubernamentales y organismos civiles es lo que se conoce como gobernanza, que es la conceptualización de una nueva relación gobierno-sociedad.

Aguilar (2013) refiere que la gobernanza tampoco implica que los sectores sociales participan de manera igualitaria, simétrica, cooperativa. Incluso puede hablarse de gobernanza en el contexto de sociedades débiles con gobiernos fuertes y protagónicos. Entonces habría modelos de gobernanza más participativos que otros, o bien, más democráticos que otros, esto dependerá de las relaciones que se han conformado históricamente entre el Estado y los diferentes grupos de la sociedad.<sup>22</sup>

Vale la pena, por tanto, tomar en cuenta algunas precisiones, en el sentido de que la gobernanza para que sea democrática implica la inclusión simétrica no sólo de los sectores público y privado, sino también del sector cívico-social. Para ello, es necesario que los intereses sociales tengan la oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional.

Villarreal (2009) refiere que es fundamental consolidar instituciones democráticas de calidad y que éstas deben construir espacios públicos que posibiliten la participación ciudadana en la confección de las decisiones públicas. La participación ciudadana y su institucionalización formal están vinculadas a modelos específicos de democracia; desarrollar políticas públicas enfocadas a la participación, o bien, plantear la participación ciudadana como eje transversal que atraviesa todo el

21 Villarreal Martínez, María Teresa. Participación ciudadana y políticas públicas. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana Nuevo León. México. 2009. Pág. 40.

22 Aguilar Villanueva, Luis. Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica. México. 2013. Pág. 73.

ejercicio gubernativo.<sup>23</sup>

Estos cambios hacia una democracia participativa que ciudananza y hace públicos los procesos de definición y diseño de políticas enfrentan siempre resistencias fuertes por parte de actores acostumbrados a una participación reducida y selecta, que no los obligue a dar razón a otros de las decisiones que se toman, o a revelar y someter a escrutinio los motivos por los que se favorece una determinada política pública.

El implementar mecanismos de participación éstos pueden resultar poco plurales, favorecer a unos cuantos actores sociales con intereses no muy diversos, y con ello la gobernanza que se construye es elitista. Se advierte que las instituciones, incluso las reglas formales, suelen crearse para servir a los intereses de quienes tienen mayor poder de negociación. Por eso en ocasiones ocurre que las instituciones crean monopolios en vez de condiciones de competencia y restringen oportunidades en lugar de acrecentarlas. Aplicado esto al tema que nos ocupa, la institucionalización de la participación puede fomentarla o limitarla, darle un matiz plural o elitista.

Por otro lado, se advierte que en la gobernanza existe el riesgo de que la participación ciudadana se traduzca en un pacto de simulación, donde las organizaciones de la sociedad civil pierden autonomía y sólo legitiman el quehacer gubernativo. En esto caso ocurre cuando se deja en manos de terceros la formulación de la política, que entonces estos actores controlan el proceso y quienes aparecen públicamente como decisores en realidad sólo ratifican y legitiman resoluciones ya tomadas.

Esta visión que favorece lo técnico ignora el hecho de que las políticas son parte de un proceso social, cultural y político más amplio en el que también influye la historia colectiva referente a las relaciones de los diferentes actores sociales entre sí, la construcción de su autonomía o dependencia mutua, su interacción con el Estado, y las experiencias exitosas o fallidas de acción colectiva para enfrentar problemas comunes en el pasado.<sup>24</sup>

Cuando es sistemática la exclusión de algunos grupos sociales de la discusión pública y de los mecanismos institucionalizados de participación, entonces la desconfianza crece, se debilita el consenso

<sup>23</sup> Villarreal Martínez, María Teresa. Participación ciudadana y políticas públicas. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana Nuevo León. México. 2009. Pág. 44.

<sup>24</sup> Villarreal Martínez, María Teresa. Participación ciudadana y políticas públicas. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana Nuevo León. México. 2009. Pág. 45.

necesario para apuntalar las políticas y se pierde credibilidad en las reglas formales.

### **Los consejos ciudadanos como instrumento de participación.**

Los consejos ciudadanos constituyen uno de los instrumentos más utilizados en gran cantidad de países para formalizar la intervención de actores no gubernamentales en asuntos públicos, ya sea en gobiernos nacionales, estatales o municipales. En ocasiones se crean consejos de manera no sistemática, pero en otras forman parte de una política pública de participación ciudadana que atraviesa toda la gestión de gobierno.<sup>25</sup>

En cualquier caso, el diseño institucional de los consejos ofrece diferentes posibilidades, todas relacionadas con el grado de democratización del régimen y de la sociedad, y con el tipo de ciudadanía que se pretende construir. Así, en algunas sociedades se crean consejos gestores en los cuales los ciudadanos se introducen por completo en los procesos de políticas, desde la definición de los problemas públicos que serán atendidos, hasta el diseño, implementación y evaluación de las acciones públicas. En otras sociedades, los consejos son exclusivamente de carácter consultivo, y sus sugerencias y opiniones no tienen carácter obligatorio para la autoridad gubernamental, que se reserva la decisión sobre los problemas que serán atendidos, el diseño y la ejecución de los programas, y a veces hasta la evaluación de su actividad.<sup>26</sup>

En el cuadro siguiente se presentan diferentes opciones de diseño institucional de los consejos ciudadanos.

<p style="text-align: center;"><b>Integración</b> Sólo ciudadanos Mixta: funcionarios y ciudadanos, con presencia mayoritaria de ciudadanos Mixta: funcionarios y ciudadanos, con presencia mayoritaria de funcionarios</p>
---

25 Ibid. Pág. 46.

26 Villarreal Martínez, María Teresa. Participación ciudadana y políticas públicas. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana Nuevo León. México. 2009. Pág. 47.

<p><b>Representación de consejeros ciudadanos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Participación individual</li> <li>Participación como representante de una organización (cámara empresarial, universidad, sindicato, asociación civil)</li> <li>Participación como representante de la sociedad</li> <li>Participación como representante de un sector social: discapacitados, adultos mayores, mujeres, comunidad LGBTT, jóvenes, indígenas, usuarios de servicios</li> </ul>
<p><b>Mecanismo de selección de consejeros ciudadanos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Elección abierta</li> <li>Elección restringida a miembros de un sector</li> <li>Elección por el Congreso luego de una convocatoria pública</li> <li>Designados por organizaciones específicas</li> <li>Designados por autoridades gubernamentales</li> </ul>
<p><b>Permanencia en el cargo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fijada con criterios temporales</li> <li>Fijada por el cumplimiento o no de ciertos requisitos</li> <li>Remoción discrecional por parte de autoridad gubernamental</li> <li>Remoción por iniciativa de grupos de la sociedad</li> </ul>
<p><b>Presidencia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Presidido por un funcionario</li> <li>Presidido por un ciudadano designado por la autoridad</li> <li>Presidido por un ciudadano designado por los consejeros</li> <li>Presidencia rotativa</li> <li>Voto de calidad en caso de empate</li> </ul>
<p><b>Atribuciones de consejeros ciudadanos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Opinión, consulta y asesoría</li> <li>Determinación de objetivos y metas</li> <li>Diseño de políticas</li> <li>Gestión de políticas</li> <li>Seguimiento</li> <li>Evaluación</li> <li>Vigilancia</li> <li>Aplicación de sanciones</li> </ul>
<p><b>Funcionamiento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sesiones públicas</li> <li>Sesiones privadas</li> <li>Acuerdos por mayoría</li> <li>Acuerdos por consenso</li> </ul>

Resulta evidente que no hay una única forma de implementar los consejos ciudadanos. Las reglas pueden establecer criterios específicos para su integración y funcionamiento, o pueden ser omisas y dejar la

puerta abierta a la discrecionalidad.

En regímenes democráticos con sociedades civiles participativas, la tendencia será a diseñar consejos con participación mayoritaria o exclusiva de ciudadanos, procedentes de un abanico amplio de organizaciones de todos los sectores (económico, académico, sindical, asistencial y cívico); el mecanismo de integración será plural, la presidencia quedaría a cargo de un ciudadano seleccionado por los mismos consejeros; las atribuciones del consejo serían amplias y de carácter decisorio, no solo consultivo; sus sesiones serían obligatoriamente públicas, y los documentos relacionados con la actividad del consejo estarían puestos a disposición de cualquier ciudadano en cualquier momento.

En regímenes autoritarios con sociedades con un débil capital social y escasas prácticas democráticas, los consejos tienen una participación mayoritaria de funcionarios, los consejeros ciudadanos serían designados por la autoridad o por las organizaciones privadas con mayor poder y capacidad de influencia, por lo que los consejos no serían representativos de la sociedad sino de grupos de interés. Las sesiones no serían públicas, sus atribuciones formales serían sólo de carácter consultivo. La autoridad en turno designaría al presidente y podría removerlo a discreción. Por eso se recurre preferentemente a los grupos de interés y a los expertos, con lo que existe el riesgo de que los consejos legitimen políticas alejadas de las demandas y necesidades sociales, y cercanas a los intereses mercantiles de unos cuantos.<sup>27</sup>

### **El alcance de la participación ciudadana.**

La gobernanza democrática, entendida como un proceso que se construye con la inclusión amplia y equitativa de los actores políticos, sociales y económicos, requiere diseñar e implementar de modo prioritario una política de estímulo a la colaboración social en la definición de los problemas públicos y en la toma de decisiones en función de necesidades públicas; una política de esta naturaleza abre la puerta a la participación de los ciudadanos individuales y organizados de todos los sectores, de modo que se conviertan en contrapeso de las decisiones y actuaciones del gobierno.

En la gobernanza, el diálogo simétrico constante es el marco de la relación entre gobierno y ciudadanos. En este sentido, la participación ciudadana serviría para mejorar la calidad de las políticas y decisiones

---

<sup>27</sup> Villarreal Martínez, María Teresa. Participación ciudadana y políticas públicas. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana Nuevo León. México. 2009. Pág. 49.

públicas con un propósito mayor: la ampliación de los espacios públicos para reforzar los derechos de ciudadanía. Cuando se pretende crear formas institucionalizadas de participación, pues se corre el riesgo de que estos nuevos instrumentos sean monopolizados por aquellos actores no gubernamentales con mayor habilidad y capacidad de organización e influencia efectiva, con lo que la institucionalización de la participación contribuiría paradójicamente a ampliar y profundizar la exclusión.<sup>28</sup>

### 7.3 Antecedentes y marco legal de la planeación

#### Antecedentes

Hablar de planeación significa definir y elegir opciones frente al futuro, también supone proveer los medios para alcanzar los objetivos formulados en relación con las décadas venideras. Toda acción pública que emprende un gobierno para promover políticas orientadas al desarrollo y el bienestar de la población requiere de un referente legal que lo dote de facultades y que oriente a todo el engranaje de la administración pública hacia una misma visión, el cumplimiento de ciertos objetivos bajo una misma dinámica de trabajo, por tanto, el marco jurídico es inherente a la planeación gubernamental.

Hoy sería imposible emprender una acción coordinada de gobierno sin una adecuada planeación. No obstante, la inclusión de este concepto como eje del quehacer gubernamental en México data apenas de la segunda mitad del siglo XX. Más allá de algunos precedentes remotos en 1928 y 1930, la Ley de Planeación que hoy nos rige data de 1983. El mismo día que asumió la Presidencia de la República, Miguel de la Madrid Hurtado envió al Congreso la iniciativa de Ley de Planeación, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. La Ley se mantuvo intacta casi 20 años, pues la primera reforma tuvo lugar hasta el año 2002, mientras que la última data de 2018. Durante ese tiempo, la planeación se ha consolidado como pilar de la administración pública. Con el objeto de establecer con toda claridad los objetivos de gobierno, la legislación en la materia prescribió la elaboración de un instrumento rector: el Plan de Desarrollo. Cabe decir que los primeros documentos de este tipo, elaborados por distintas oficinas gubernamentales en la primera mitad del siglo XX, se diferenciaban poco de un inventario de los recursos naturales y materiales con que contaba el país. Sucesivamente, la legislación fue perfilando obligaciones precisas y definiendo los contenidos de los planes

<sup>28</sup> Villarreal Martínez, María Teresa. Participación ciudadana y políticas públicas. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana Nuevo León. México. 2009. Pág. 50.

## ¿Cómo se formó El Plan Estatal de Desarrollo?



**PLAN ESTATAL  
DE DESARROLLO**  
2021-2027

Infórmate en:



**plan.queretaro.gob.mx**



GOBIERNO DEL ESTADO DE  
**QUERÉTARO**

"Este programa es público, libre y universalmente accesible. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa".

Integración del Plan Estatal de Desarrollo (2021).



de gobierno, de modo que reuniera las metas, estrategias y acciones concretas que debían orientar el quehacer de cada administración.<sup>29</sup>

El primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) de duración sexenal fue precisamente el que rigió bajo Miguel de la Madrid (1983-1988), y ese ejercicio ha permanecido ininterrumpido hasta la fecha. A nivel estatal, los antecedentes de la planeación son aún más tardíos. Casi 10 años después de la primera Ley Federal, el 31 de diciembre de 1996, se publicó en el periódico oficial La Sombra de Arteaga la primera Ley de Planeación del Estado de Querétaro, siendo gobernador el Lic. Enrique Burgos García. Dicho ordenamiento fue sustituido por la Ley de Planeación de 2008, durante la administración del Lic. Francisco Garrido Patrón. La Ley de 2008, vigente hasta hoy, ha sido reformada sucesivamente en 2016, 2017 y 2018, y recientemente en 2020 y 2021, a fin de ampliar los mecanismos de participación ciudadana, incluir las visiones transversales y de largo plazo, establecer mecanismos de evaluación y crear un área especializada para la coordinación de estos esfuerzos, entre otros aspectos.

En su conjunto, las reformas de 2020 y de 2021, incluida la creación de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC), buscan potenciar las diferentes áreas productivas del estado, dar nuevo impulso al desarrollo regional y poner en el centro de las acciones de gobierno los valores de las personas y las familias.

Este es el antecedente del marco jurídico en Querétaro en materia de planeación que ha dado pauta de institucionalizar el Sistema Estatal de Planeación, bajo la idea de dar racionalidad, coherencia y consistencia a la acción del gobierno estatal y municipal.

### **Marco legal.**

#### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Es menester que la planeación del desarrollo en Querétaro siga las pautas establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en la propia Constitución Política de la entidad (CPEQ).

Inicialmente tenemos que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece en su **artículo 26**.

29

Plan Estatal de Desarrollo Querétaro. México, 2021-2017. Pág. 15-18.

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.

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.

Además, que 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.

### **Constitución Política del Estado de Querétaro.**

El **artículo 5** de la Constitución de Querétaro menciona en relación al tema que:

Corresponde al Estado planear, participar, conducir, coordinar y orientar el desarrollo integral de la Entidad para que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza se permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de individuos y grupos sociales cuya seguridad y bienestar protege esta Constitución.

El ejecutivo del Estado, con el concurso de los sectores público, social y privado, organizará el sistema de planeación democrática y expedirá el Plan Estatal de Desarrollo.

### **Ley de Planeación del Estado de Querétaro.**

(LPEQ) se establece en su **artículo 1** que:

Las disposiciones de esta Ley son de orden público y tiene por objeto establecer:

- I. Las directrices para que el Poder Ejecutivo del Estado coordine las actividades de planeación con la Federación y los municipios del Estado;
- II. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se lleva a cabo la planeación del desarrollo de la Entidad y hacer congruente, en función de ésta, las obras y acciones de la administración pública estatal y municipal;
- III. Las bases para el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo;
- IV. Los lineamientos para la integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Concertación Social; y
- V. Las bases para la integración y funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

El **artículo 2** establece:

Para los efectos de esta Ley, se entiende por planeación del desarrollo, el medio para promover, coordinar, concertar y orientar la actividad económica y social al aprovechamiento de los recursos y potencialidades de la Entidad, a la generación de bienes y valores necesarios para el individuo y la sociedad y al logro de mejores niveles de calidad de vida, atendiendo a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, económicos y culturales, contenidos en la Constitución Política del Estado de Querétaro.

La sociedad civil, las instancias estatales y municipales, participarán conforme a lo que se establece en este ordenamiento y en las disposiciones reglamentarias de esta Ley.

**Artículo 7.** El Plan Estatal de Desarrollo es el documento rector del proceso de planeación, ejecución y evaluación de las acciones gubernamentales, el cual contendrá políticas y directrices para orientar este proceso a nivel estatal, regional y municipal.

**Artículo 9.** El Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo, es el conjunto articulado de procesos de carácter social, político, económico y técnico, los mecanismos de concertación y coordinación e instancias de los sectores público, privado y social, mediante el cual se llevarán a cabo las acciones de planeación en los niveles estatal, regional, municipal,

sectorial e institucional y del cual se derivarán, como productos, el Plan Estatal de Desarrollo, así como los programas y proyectos necesarios para promover el desarrollo integral del Estado.

**Artículo 44.** El Plan Estatal de Desarrollo deberá estructurarse a partir de las vertientes de acción, en las cuales se integrarán los compromisos fundamentales de gobierno. El Plan deberá señalar los propósitos y objetivos de desarrollo integral del Estado, las prioridades y estrategias respectivas. Asimismo, deberá contener lineamientos de política para orientar la planeación estatal.

### **Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro**

**Artículo 69.** El Sistema de Consejos Municipales de Participación Social es el mecanismo que promueve e integra la participación plural y democrática de la sociedad, así como los esfuerzos de la administración pública en las acciones inherentes al Gobierno Municipal.

**Artículo 70.** Los Consejos Municipales de Participación Social, tendrán como objetivo fundamental establecer espacios de participación de la comunidad para su propio desarrollo, elaboración de propuestas, validación y evaluación de los programas de acción que realice la administración municipal. Atenderán a la estructura sectorial, territorial e institucional y deberán integrar a miembros de las diversas organizaciones agrupaciones civiles representativas de la comunidad y ciudadanos interesados; serán la instancia de participación a nivel local que presenta propuestas integrales de desarrollo comunitario, ante el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal. Su integración y funcionamiento se regirán por los reglamentos que al efecto se emitan.

## **7.4 Mejora continua, gestión del conocimiento y modelo de las cinco hélices.**

Existen algunos conceptos que las administraciones públicas deben considerar para tener un mejor desempeño, estos son: mejora continua, gestión del conocimiento, modelo de las cinco hélices.

Lo anterior para efectuar un ejercicio circular que los lleve al siguiente nivel y se potencien los conocimientos y saberes de los colaboradores que interactúan en los gobiernos en sus distintos ámbitos.

A continuación, una breve explicación de cada uno de ellos.

### **Las buenas prácticas como parte de procesos de mejora continua.**

El principio de mejora continua se basa en realizar pequeñas mejoras a un producto o servicio, ya sea en su proceso, diseño, materiales, mano de obra, esto de manera continua en un lapso de tiempo definido que lleve a obtener un mejor resultado.<sup>30</sup>

Algunas de las herramientas utilizadas en la mejora continua tienen que ver con acciones correctivas, preventivas y el análisis de la satisfacción del usuario interno o externo. Se trata de la forma más efectiva de mejora de la calidad y la eficiencia en las organizaciones.



Sistemas de Gestión de Calidad en Secretaría de Salud (2023).

Uno de los grandes desafíos desde la gestión pública, es poder usar oportuna y adecuadamente el gran cúmulo de información y conocimientos que circulan al interior de las entidades públicas. El cómo hacerlo, cuándo hacerlo y qué datos o información son los prioritarios o relevantes, son preguntas propias de lo que se denomina: gestión del conocimiento. Vemos entonces como las buenas prácticas, se levantan como uno de los conocimientos más relevantes, en tanto su aporte

30 Rodarte Salcedo, Adrián. Proceso de mejora continua. Ecafsa, México, 2019. Pág. 89.

significativo a los procesos de mejora continua.

La decisión de organizar las actividades y procedimientos institucionales, así como las experiencias, estrategias en un contexto permanente de “mejora continua”, expresa la búsqueda de un cambio significativo y pertinente de organización, dinámica y perspectiva, llevado a cabo mediante un proceso sistemático y planificado con la finalidad de mejorar dichos procedimientos y prácticas y con ello, afectar positivamente la operación del gobierno.<sup>31</sup>

Lo anterior supone asumir y promover una cultura institucional de mejora continua, es decir, compartir el sentido, los propósitos y fines de este cambio mayor, así como instalar procesos de mejora que han de mantenerse en el tiempo y revisarse permanentemente. En este camino de cambios, modificaciones y ajustes, van surgiendo también algunas innovaciones que se muestran pertinentes y necesarias para el fortalecimiento de aquellas prácticas y procesos. El cambio, así como la innovación pertinente y con sentido, madura y se institucionaliza entonces como consecuencia de procesos internos, validados y legitimados por las instituciones.

Otro aspecto esencial y propio de la mejora continua, es la instalación de sistemas y estrategias, rigurosos y planificados de evaluación y control. Ya que la reflexión y análisis de los resultados de estos procesos diagnósticos, hace posible no sólo la identificación de ámbitos necesarios de fortalecer y mejorar la calidad referida, sino que ilumina los diseños y la implementación de planes, proyectos y acciones de mejoramiento que harán posible lo anterior. La validación de buenas prácticas al interior de procesos de mejora, son en definitiva un valioso capital de conocimiento que se requiere socializar y comunicar al interior de ella, a fin de institucionalizarlas más allá de las personas que estuvieron implicadas en su implementación.<sup>32</sup>

### **Gestión del conocimiento**

El conocimiento es una conjunción de información y saber hacer (know-how), que sirve como marco para la incorporación de nuevas experiencias que son útiles para transformar las cosas. La gestión de conocimiento a su vez puede entenderse como el conjunto de métodos,

<sup>31</sup> Román, Marcela. Manual de buenas prácticas en ciclos de mejora continua. FLACSI. Colombia. 2019. Pág. 7.

<sup>32</sup> Román, Marcela. Manual de buenas prácticas en ciclos de mejora continua. FLACSI. Colombia. 2019. Pág. 6.

procesos y herramientas que facilitan a las personas crear, capturar, intercambiar, adaptar y poner en práctica el conocimiento tácito y explícito con el objetivo de lograr los resultados esperados y contribuir al impacto deseado de una forma eficiente.<sup>33</sup>

Para Farfán y Garzón (2006) la gestión del conocimiento se refiere a un sistema de búsqueda, codificación, sistematización y difusión de las experiencias individuales y colectivas del talento humano, para convertirlas en conocimiento globalizado, de común entendimiento y útil en la realización de todas las actividades humanas, en la medida que permita generar ventajas sustentables y competitivas en un entorno dinámico.<sup>34</sup>

Orozco (2020) menciona que es el proceso mediante el cual se implementan acciones, mecanismos o instrumentos orientados a generar, identificar, capturar, valorar, transferir, apropiar, analizar, difundir y preservar el conocimiento para fortalecer la gestión de las entidades públicas y privadas, facilitar procesos de innovación y mejorar la prestación de bienes y servicios a sus grupos de valor.<sup>35</sup>

En la práctica, la importancia de la gestión del conocimiento y la innovación está en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, de manera que, el uso eficaz del conocimiento hace posible la transición de un trabajo individual a uno colaborativo que se apoye en la inteligencia colectiva y la gestión de alianzas en beneficio de los objetivos de las organizaciones. Además, esta política de gestión y desempeño facilita el intercambio de experiencias para abordar la solución de problemas desde perspectivas diferentes, compartiendo aprendizajes en redes de conocimiento.<sup>36</sup>

Todo esto nos lleva a determinar a la gestión del conocimiento e innovación, como política de gestión, que se constituye como un mecanismo que facilita el cumplimiento de los objetivos de la dependencia, pues contribuye a favorecer los procesos de aprendizaje organizacional, mejora los escenarios de enseñanza, análisis y retroalimentación; optimiza los procesos de experimentación, innovación e investigación;

33 Centro Regional de Servicios del PNUD para América Latina y Caribe. Sistematización para Transferir Conocimiento. 2013. Pág. 8.

34 Farfán Buitrago, Dalsy Y. Garzón Castrillón Manuel A. La gestión del conocimiento. Universidad del Rosario. Colombia. 2006. Pág. 8.

35 Departamento Administrativo de la Función Pública. Guía para la implementación de la gestión del conocimiento y la innovación en el marco del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG). Colombia. 2020. Pág. 14.

36 Departamento Administrativo de la Función Pública. Guía para la implementación de la gestión del conocimiento y la innovación en el marco del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG). Colombia. 2020. Pág. 14.

fomenta la cultura de la medición y el análisis de la gestión; transforma el procesamiento de la información en capital intelectual para los organismos y preserva la memoria institucional.

### **Redes de conocimiento.**

Un banco de buenas prácticas es una red de conocimiento que comparte información, experiencias, modelos para mejorar el estado de cosas. Se trata de un grupo multidisciplinario de personas e instituciones que se asocian para investigar o desarrollar proyectos específicos.

Otra definición destaca que las redes de conocimiento contemplan grupos de profesionales que realizan proyectos de mejora continua o innovaciones, que dan a lugar a la formación de centros regionales de conocimiento.<sup>37</sup>



Instalación del Instituto Queretano del Emprendimiento y la Innovación (2023).

Como características de las redes de conocimiento, se pueden mencionar las siguientes:

- La finalidad de una red de conocimiento es mejorar la calidad del trabajo creando y fortaleciendo la cooperación y aprovechamiento de recursos, en la búsqueda de soluciones a proyectos relevantes.

<sup>37</sup> Prada Madrid, Ennio. Las redes de conocimiento y las organizaciones. Revista Bibliotecas y tecnologías de la información Vol. 2 No 4 (Octubre - Diciembre). España. 2005. Pág. 2.



- Las redes de conocimiento son expresiones de la interacción humana y ligado al desarrollo de las civilizaciones.
- El propósito de tales redes, es producir, almacenar y distribuir conocimiento científico por medio de cualquier método transmisión tecnológica.
- El objetivo de dicha transmisión no es sólo el hecho de informar y difundir, sino de transformar el entorno en la búsqueda constante del enriquecimiento intelectual del ser humano en su quehacer innovador y creativo a través del estudio sistemático que ofrece la investigación científica multidisciplinaria.
- Tales redes se encuentran en un ámbito histórico, espacial y territorial determinado, es decir, que las mismas han existido desde la propia creación del hombre y funcionan en contextos locales, regionales, nacionales e internacionales muy concretos.
- Las redes sociales de conocimiento tienden a expandirse y a virtualizarse en el dinámico mundo de la sociedad del conocimiento y comunicación.<sup>38</sup>

Como beneficios directos de la implantación de una red de conocimiento en la organización se tienen los siguientes:

- Interactuar constructivamente.
- Intercambiar conocimiento y experiencias.
- Acceder rápidamente al conocimiento necesario.
- Ser efectivos y competitivos.
- Resolver problemas conjuntamente.
- Tomar decisiones.
- Ser creativos, flexibles y adaptables.

---

<sup>38</sup> Prada Madrid, Ennio. Las redes de conocimiento y las organizaciones. Revista Bibliotecas y tecnologías de la información Vol. 2 No 4 (Octubre – Diciembre). España. 2005. Pág. 2.

- Generar posturas y participar en el diseño de políticas públicas.<sup>39</sup>

### **Mecanismos para la transferencia de conocimientos.**

Como hemos visto el conocimiento juega un papel importante en las actividades cotidianas del ser humano. En la actualidad, en una sociedad del conocimiento, la ciencia y tecnología se han convertido en un factor esencial para el desarrollo de las sociedades en sus diferentes dimensiones, sociales, políticas y económicas.<sup>40</sup>

A continuación, se mencionan las distintas actividades o mecanismos que se tienen para la transferencia de conocimiento:

- Consultoría. Provisión de asesoría experta a clientes, con el propósito de generar nuevas formas de comprender la realidad.
- Asistencia técnica. A solicitud de un actor externo a partir de los resultados de la investigación se asesora algún tipo de proceso desarrollado por él.
- Procesos de divulgación. Dependiendo del público, pueden ser publicaciones para la comunidad; también pueden ser eventos o actividades de difusión mediática.
- Investigación colaborativa. Proyectos de investigación estructurados en los que participan universidades, organismos públicos o privados, los cuales trabajan de manera conjunta encaminándose a un objetivo.
- Redes. Una estructura social en la que varios actores, individuales u organizacionales, comparten ideas, valores, conocimiento, tecnología.
- Desarrollo profesional. Son programas de entrenamiento o educación continua con posibilidad de certificación que buscan ampliar el conocimiento y desarrollar competencias en el ejercicio laboral.

---

<sup>39</sup> Prada Madrid, Ennio. Las redes de conocimiento y las organizaciones. Revista Bibliotecas y tecnologías de la información Vol. 2 No 4 (Octubre – Diciembre). España. 2005. Pág. 2.  
<sup>40</sup> Arias Pérez, José Enrique. Transferencia de conocimiento orientada a la innovación social en la relación ciencia-tecnología y sociedad. Universidad del Norte de Colombia. Colombia. 2011. Pág. 139.

- Capacitación. Es la transmisión del conocimiento generado por la investigación, de una manera sistemática e intencional a otro actor que puede ser desde una persona, hasta un organismo público o empresa privada.<sup>41</sup>

### **Obstáculos hacia iniciativas de innovación y mejores prácticas.**

Una de las principales causas por las que resulta complicado transitar hacia la sistematización e institucionalización de este tipo de iniciativas de mejora, innovación y mejores prácticas tiene que ver con lo que a continuación se menciona.

- La burocracia implica demasiadas reglas que no permiten salirse de ellas para innovar.
- Existe una cultura de aversión al riesgo y de resistencia al cambio.
- La gran mayoría de los altos directivos o funcionarios carecen de tiempo para dedicarlo a las actividades propias de la innovación.
- No existen presupuestos etiquetados para actividades de innovación o, de existir éstos, son muy austeros.
- Existe una baja cultura por la adquisición y uso de nuevas tecnologías.
- No hay incentivos suficientes para innovar.
- Los servidores públicos carecen de habilidades y competencias suficientes para gestionar la innovación.
- Falta de mecanismos y estructuras para mejorar el aprendizaje organizacional y falta de cultura de la innovación, entre otras.<sup>42</sup>
- Las organizaciones no identifican aquello que hacen bien o no le otorgan valor suficiente, por lo que no consideran que pueda ser de utilidad para alguna otra área interna o para una organización externa.

<sup>41</sup> Arias Pérez, José Enrique. Transferencia de conocimiento orientada a la innovación social en la relación ciencia-tecnología y sociedad. Universidad del Norte de Colombia. Colombia. 2011. Pág. 146.

<sup>42</sup> Secretaría de la Función Pública. Guía para promover procesos de innovación, la transferencia del conocimiento y mejores prácticas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. México. 2014. Pág. 8.

- Las personas o las áreas se sienten “dueñas” del conocimiento y optan por no compartirlo o “compartirlo a medias”, a fin de no perder control o reconocimiento.
- No existe la costumbre o no se cuenta con un procedimiento específico para documentar un conocimiento específico o una mejor práctica.
- Existe temor a la crítica y resistencia a la retroalimentación para la mejora.
- En ocasiones, existe exceso de ego para realizar la transferencia de conocimiento y falta de humildad para recibirlo.
- Falta de reconocimiento y de difusión de lo que se hace bien, y que es susceptible de transferirse.<sup>43</sup>

### **Modelo de las cinco hélices.**

Otro de los referentes teóricos que complementa y enlaza los temas de gobernanza con el conocimiento, mejora e innovación es el modelo de las 5 hélices, el cual ayuda a entidades públicas y privadas a incursionar en proyectos de investigación con resultados positivos.

Básicamente son Leydesdorff, Etzkowitz y Carayannis quienes incorporan la cuarta y quinta hélice a partir del año 1998 y subsecuentes en la búsqueda de utilizar modelos de innovación destinados a resolver los desafíos de las sociedades en torno al desarrollo.

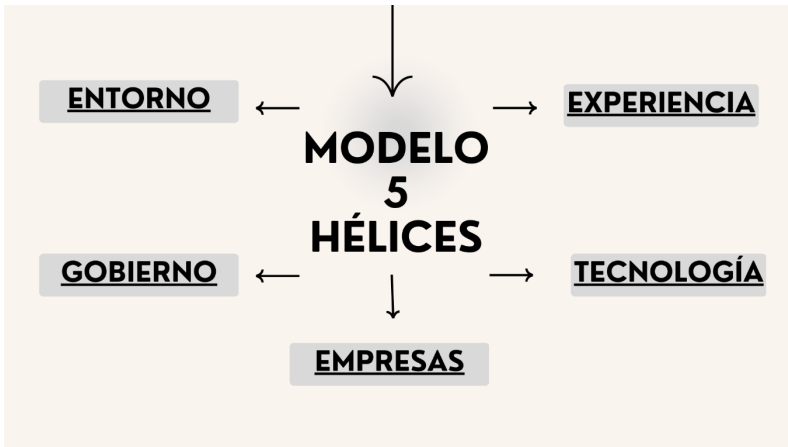
El modelo de innovación de las cinco hélices propone hacer frente a los retos actuales a través de la aplicación de conocimientos y know-how<sup>44</sup>, así como con la participación de expertos en distintas disciplinas lo que nos lleva a tener un modelo adecuado en la teoría y la práctica, que ofrece a la sociedad comprender el vínculo entre el conocimiento y la innovación, con el fin de promover un desarrollo sustentable.<sup>45</sup>

---

43 Secretaría de la Función Pública. Guía para promover procesos de innovación, la transferencia del conocimiento y mejores prácticas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. México. 2014. Pág. 8.

44 Capacidad y habilidad que un individuo o una organización tiene para la realización de un proyecto específico de manera exitosa.

45 Barrera Durán, Wilma Alejandra. El modelo de innovación quintuple hélice con la dimensión regional de las redes de conocimiento como un medio para el desarrollo sustentable de la comunidad de artesanos de madera en Dzityá, Yucatán. México. 2016. Pág. 501.



Modelo de las 5 hélices. Fuente: elaboración propia.

El modelo de cinco hélices: empresas, universidad, gobierno, sociedad civil y entorno, trabaja de manera colaborativa en el intercambio de conocimientos, lo que genera una suma de factores que inciden de manera amplia en la resolución de problemas que les son inherentes; cada uno de los participantes aporta su experiencia y se generan soluciones viables bajo un enfoque multidisciplinario. Esto es cada agente cumple con un papel específico y a través de sus interrelaciones favorece la creación de una sociedad del conocimiento.

- En el caso de las **universidades** la importancia de su participación recae en la educación-capacitación que pueda proporcionar a las empresas y gobierno, pero también a la transferencia de conocimiento y tecnología en temas que tengan que ver con el desarrollo del país.
- Por otra parte, **las empresas**, aportan la infraestructura técnica para la investigación y el desarrollo en las industrias de alta y media tecnología, la generación de nuevos productos y servicios técnicos, así como redes, asociaciones y comités para el emprendimiento.
- El **gobierno** provee apoyo financiero y el sistema regulatorio para promover la creación de vínculos universidad-empresas mediante políticas públicas e instituciones puente, como parques científicos e incubadoras de empresas; además, realiza inversión en educación, salud, infraestructura, servicios, regulaciones

tecnológicas y de innovación para aumentar la producción de los insumos.

- En el caso de la **sociedad civil** crea un entorno competitivo y de colaboracionismo regido por normas sociales y culturales que aportan soluciones desde la perspectiva de los individuos.<sup>46</sup>
- El último elemento de la hélice es el **entorno o medio ambiente**, aspecto que influye debido a que cualquier proyecto debe tomar en cuenta los recursos naturales y evitar su destrucción.

La caracterización de la innovación como un fenómeno interactivo y socialmente distribuido lleva a calificarlo como de carácter sistémico. Entonces, considerando la importancia de estudiar la forma en la que se dan los procesos de innovación, se diseña un marco teórico y conceptual denominado teoría de los sistemas de innovación, y que entre sus postulados se encuentran los siguientes:

- Pone en el centro de atención a los procesos de aprendizaje, vinculando la innovación con la producción de conocimiento nuevo.
- Adopta una perspectiva holística e interdisciplinaria, pues procura abarcar el conjunto más amplia posible de determinantes de la innovación e incluye aspectos que se refieren no sólo a lo económico sino también a lo político y cultural.
- Utiliza perspectivas históricas para tomar en cuenta que los procesos de innovación conllevan retroalimentaciones entre diversos factores -en especial, conocimiento, innovación e instituciones-, cuyas evoluciones a lo largo del tiempo, por consiguiente, se influyen mutuamente.
- No busca definir un sistema óptimo expresado en términos abstractos sino comparar sistemas existentes, en particular a través de sus diferencias.
- Enfatiza la interdependencia y las interacciones, ya que en los procesos de innovación y en sus actores influyen no sólo los

---

<sup>46</sup> González, A. Lavín J. Pedraza N. El papel de los actores de la cuádruple hélice en el emprendimiento tecnológico de Tamaulipas. Revista Paradigma Económico. Año 12. Núm. 2. Julio-diciembre 2020. Pág. 98.

elementos del sistema sino las relaciones entre éstos.

- A tiende tanto a la tecnología como a las transformaciones organizativas, lo que colabora a la comprensión de las complejas relaciones entre la innovación y otros procesos sociales.
- Destaca el papel central de las reglas, normas y leyes, como forma de entender las consecuencias sociales en el comportamiento innovativo.<sup>47</sup>

En resumen, las cinco hélices sirven para revelar y promover formas y medios para construir un crecimiento alineando con el progreso y explican por qué la gobernanza debe integrarse en los modelos de innovación. El desarrollo innovador y sostenible de los países dependerá no sólo de la presencia del gobierno, universidades, empresas y sociedad organizada, sino también de su capacidad de articularse para alcanzar objetivos sostenibles y que consideren el entorno y su medio ambiente.<sup>48</sup>



Consejo del Instituto Queretano del Emprendimiento y la Innovación (2023).

## 7.5 Buenas prácticas de gobierno.

Iniciemos con lo que significa una buena práctica a partir de distintas definiciones Román (2019) menciona que las buenas prácticas se constituyen en experiencias significativas concretas que son el resultado

47 Barrera Durán, Wilma Alejandra. El modelo de innovación quintuple hélice con la dimensión regional de las redes de conocimiento como un medio para el desarrollo sustentable de la comunidad de artesanos de madera en Dzityá, Yucatán. México. 2016. Pág. 500.

48 Castillo-Vergara, Mauricio. La teoría de las N-hélices en los tiempos de hoy. Journal of Technology Management & Innovation. Universidad Alberto Hurtado. Chile. 2020. Pág. 4.

de factores personales e institucionales y que implican el conocimiento de cómo hacer algo, al mismo tiempo que la capacidad para llevarlo a cabo y lograr así los objetivos propuestos.

Así, dichas prácticas resultan ser efectivas, no sólo por lo que dice la teoría (investigación) en torno al problema o necesidad abordada, sino por la práctica recurrente y la observación de ella. Corresponden así a un tipo de conocimiento institucional práctico y explícito que se vuelve pertinente y relevante para responder a sus necesidades y contextos, aprovechando sus habilidades, capacidades y trayectorias. De esta forma la gestión de las buenas prácticas ocupa un papel relevante, por hacer posible que estas experiencias exitosas puedan convertirse en parte del conocimiento organizacional y que, al ser gestionadas adecuadamente, contribuyen significativamente al logro de los objetivos institucionales.<sup>49</sup>

Buena práctica: es un conjunto coherente de acciones que ante una necesidad explícita y en un contexto determinado, han impactado positivamente la realidad; por lo que se espera que, en contextos similares, rindan resultados parecidos. Su utilización con orden y disciplina puede evitar “andar el camino que otros ya transitaron”, con los consiguientes ahorros de tiempo, esfuerzo y recursos.<sup>50</sup>

Otra definición del tópico que se está analizando y que viene contenida en una Guía Técnica (2015) refiere que una buena práctica es una propuesta innovadora que ofrece soluciones a una problemática específica, que ayuda a mejorar la gestión de un gobierno, mediante aportaciones que se orientan a incrementar la eficiencia y la calidad en los trámites o servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Lo anterior se realiza a través de una serie de metodologías, sistemas, herramientas, métodos de trabajo, técnicas aplicadas y probadas con resultados sobresalientes en la organización, que le permite ser reconocida como ejemplo exitoso.<sup>51</sup>

En la mayoría de los casos, se orienta a los procesos sustantivos de un organismo o dependencia determinada; sin embargo, puede referirse a actividades internas de administración, siempre y cuando manifiesten mejoras en su funcionamiento, ahorro importante de recursos, automatización del proceso, desregulación, entre otras propuestas

49 Román, Marcela. Manual de buenas prácticas en ciclos de mejora continua. FLACSI. Colombia. 2019. Pág. 6.

50 Secretaría de la Función Pública. Guía para promover procesos de innovación, la transferencia del conocimiento y mejores prácticas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. México. 2014. Pág. 28.

51 Gobierno del Estado de México. Guía Técnica para el Desarrollo y Documentación de Mejores Prácticas de la Administración Pública Estatal. México. 2015. pág. 6.



novedosas de gestión.

Un término que se encuentra ligado a una mejor práctica es el de innovación, el cual se utiliza en el sentido de nuevos programas, nuevos servicios o procedimientos, que realmente encuentren una aplicación exitosa y novedosa, con mejoras en los trámites o servicios y con un beneficio evidente para el usuario interno o externo de la organización.

Es así como para la Administración Pública, una mejor práctica de innovación gubernamental está asociada a un caso de éxito, que se mide por sus resultados e impacto social, económico, administrativo, y que, bajo un enfoque metodológico, puede ser reconocida como tal para su adopción y réplica en los diferentes ámbitos de gobierno.

Para el INAFED (2014) Las buenas prácticas son experiencias bien definidas (programas, proyectos, estrategias o actividades) que por medio de procedimientos adecuados contribuyen al logro de objetivos. Además de acuerdo con el Fondo de Población de las Naciones Unidas, las buenas prácticas se definen como las prácticas operacionales o de planeación que han probado ser exitosas en circunstancias particulares. Para que una buena práctica sea considerada como tal debe responder a las siguientes preguntas: ¿qué se hace?, ¿por qué se hace?, ¿a qué responde la iniciativa?, ¿cómo se hace?, ¿qué principios sustentan las estrategias?, ¿con quién se hace?, ¿qué resultados se obtienen?, ¿cómo se miden esos resultados?, ¿cómo se documenta?<sup>52</sup>

Según el Concurso Nacional de Buenas Prácticas Municipales Costa Rica, se considera como una Buena Práctica "aquella experiencia que responde a la ejecución de un conjunto de acciones novedosas, asociadas a marcos administrativos, institucionales, normativos, financieros, participativos y técnicos, que generan soluciones adaptadas a problemáticas locales y contribuyen a la gestión del conocimiento local".<sup>53</sup>

52 Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Bases de operación del Catálogo de Buenas Prácticas Estatales y Municipales. México. 2014. Pág. 18

53 Reglamento del Concurso Nacional de Buenas Prácticas Municipales Costa Rica. 2019. Pág. 5.



Querétaro: primer lugar del ranking nacional en consolidación de la justicia oral por cinco años consecutivos. México Evalúa (2023).

Organismos internacionales como Naciones Unidas incorporan y difunden rápidamente el concepto, particularmente en el ámbito local, fomentando su desarrollo entre gobiernos e instancias independientes. Así, el Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local de la ONU define las mejores prácticas como “contribuciones sobresalientes o iniciativas exitosas que asisten a mejorar la calidad de vida de las comunidades y a generar condiciones de sostenibilidad en las ciudades y regiones”<sup>54</sup>

Por último, para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, el concepto “buena práctica” surge en el sector privado, impulsado por empresas que buscan detectar métodos, productos o servicios destacados a partir de los cuales establecer comparaciones que permitan la mejora continua de las organizaciones. En el marco de la agenda de reformas en la gestión pública de la década de 1990 la idea de buenas prácticas se adopta también en el sector público.<sup>55</sup>

54 Revista del CLAD Reforma y Democracia. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. No. 74, jun. 2019. Venezuela. Pág. 11.

55 Revista del CLAD Reforma y Democracia. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. No. 74, jun. 2019. Venezuela. Pág.



Seminario Gobierno de Resultados, sistema de monitoreo y evaluación de los recursos (2023).

La expansión de las buenas prácticas (el concepto y las estrategias de promoción) se produce también por su vinculación con otras corrientes de amplia difusión en la administración pública. Así, se han calificado las buenas prácticas como instrumento para la innovación en la gestión pública

Podemos resumir que dentro de las ventajas de las buenas prácticas tenemos que se puede posicionar como fuente válida de aprendizaje e inspiración para los hacedores y ejecutores de políticas y programas. Además de incrementar la eficacia de las acciones existentes, y armonizar los procesos para un mayor grado de estandarización.

La importancia de las buenas prácticas reside en capturar, apropiarse y compartir el conocimiento relacionado con todo el proceso de planeación, organización, coordinación, ejecución y control de este tipo de ejercicio de mejora institucional.



Al visibilizar y validar estas experiencias significativas, se reconoce los esfuerzos que realizan las instancias de gobierno para mejorar sus procesos y prácticas en distintas áreas, ante ello la motivación, compromiso y trabajo colaborativo, hará que se logren resultados satisfactorios.

Podemos inducir entonces que un banco de buenas prácticas es una fuente de aprendizaje que permite el intercambio de conocimiento entre las entidades públicas, en contextos y problemáticas similares; cuenta con múltiples soluciones que han brindado resultados positivos probados en otras entidades públicas y que en su gran mayoría son de fácil adaptación a la realidad institucional. Las experiencias registradas en el banco podrán suministrar a los interesados herramientas, modelos de operación, estrategias, proyectos y programas, entre otros, para la mejora de procesos y el aprovechamiento de oportunidades.<sup>56</sup>

### **Objetivos de una buena práctica.**

Dentro de los objetivos que se buscan al momento de implementar mecanismos de buenas prácticas en el ámbito gubernamental tenemos los siguientes:

Apoyar los esfuerzos dirigidos desde la autoridad para el  
<sup>56</sup> Departamento Administrativo de la Función Pública. Guía para la implementación de la gestión del conocimiento y la innovación en el marco del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG). Colombia. 2020. Pág. 45.

mejoramiento de la gestión de las instituciones públicas, entre los cuales la búsqueda de la eficiencia juega un papel fundamental.

- Apoyar las soluciones de problemas de mayor complejidad, mostrando cómo “lo hicieron otros” y estimulando la búsqueda de soluciones innovadoras.
- Establecer un ambiente de competitividad e incentivos dentro del sector público, a través de visibilización de los resultados, comparación y estímulos al buen desempeño.
- Fomentar las asociaciones y alianzas para enfrentar las distintas problemáticas de gestión a nivel de campos específicos: compras gubernamentales, seguridad, desarrollo económico, transporte, salud, crecimiento urbano, etc.
- Apoyar los procesos de evaluación tanto de políticas gubernamentales como de la propia gestión a través de indicadores de gestión.<sup>57</sup>

### **Requisitos de una buena práctica**

Se considera que para que una actividad dentro del gobierno adquiriera la categoría de mejor práctica, es recomendable que cumpla con algunos requisitos generales, como los que a continuación se mencionan<sup>58</sup>:

- Tener un impacto tangible en la gestión del gobierno, en la opinión de los colaboradores de la dependencia, de los ciudadanos y de un tercero experto que avale los avances.
- Estar alineada a los intereses de los usuarios, al contexto de la región geográfica y a su planeación estratégica.
- Medir y cuantificar sus resultados de manera objetiva y con indicadores adecuados.
- Ser potencialmente útil en otras ciudades, dentro de la propia entidad federativa o en otras entidades federativas.
- Ser sensible a las demandas y necesidades de la población.

<sup>57</sup> Armijo, Marianela. Buenas prácticas de gestión pública en América Latina. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. España. 2004. Pág. 3

<sup>58</sup> Gobierno del Estado de México. Guía Técnica para el Desarrollo y Documentación de Mejores Prácticas de la Administración Pública Estatal. México. 2015. pág. 8.

- Tener un impacto positivo en sus habitantes.
- Estar bien documentada, con el fin de facilitar el intercambio de experiencias y la cooperación técnica.
- Promover la toma de conciencia sobre posibles soluciones con base en una experiencia comprobada.
- Generar estrategias innovadoras en la aplicación de políticas y procesos.
- Crear una memoria social e institucional de acceso libre y lenguaje ciudadano.
- Mejorar la política en materia pública, basándose en prácticas que han comprobado su éxito.

Por su parte el INAFED establece cinco requisitos clave que debe tener una práctica catalogada como “buena”:

- Debe tener el potencial de ser replicada, es decir, debe servir como un modelo para generar políticas e iniciativas a partir del rescate de las experiencias en otras administraciones y/o en otras demarcaciones. En este componente, es indispensable que la información acerca de las actividades sea accesible.
- Debe tener un efecto continuo, es decir, contribuye a mitigar o erradicar de manera continua o entre administraciones el problema que le dio origen, especialmente con el involucramiento de los participantes.
- Con capacidades institucionales que permitan su correcto funcionamiento y su viabilidad en el tiempo.
- Debe incorporar alguna innovación que permita hacer más con menos, en menor tiempo o mejorar los atributos del bien o servicio.
- El logro debe ser el resultado de la articulación y coordinación estrecha entre las comunidades beneficiarias, los organismos de ejecución, otros interesados y asociados clave.

- Que exista un impacto positivo y medible con relación al escenario en donde no se hubiera puesto en práctica el proyecto.
- Que demuestre contar con un impacto que vaya más allá de una administración, ya sea por medio de presupuesto etiquetado o cualquier otro instrumento.
- Que se cuente con las capacidades institucionales que orienten las acciones al logro de resultados
- Que tenga un componente innovador medible, por ejemplo, contar con un esquema de planeación novedoso.
- Preferentemente, que cuente con acciones de coordinación con otros actores, ya sea organizaciones no gubernamentales, universidades, observatorios ciudadanos, organismos internacionales, entre otros.<sup>59</sup>



59 Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Bases de operación del Catálogo de Buenas Prácticas Estatales y Municipales. México, 2014. Pág. 19.

Para las dependencias de gobierno, además de adoptar las características antes citadas, deben reunir una serie de componentes que sirven como orientación para su valoración, esto es:

- Que impacte o beneficie a un proceso, como puede ser un trámite, un servicio de gestión interna.
- Que contenga mejoras notables, tanto en la calidad del servicio de la organización como en la calidad de vida de la ciudadanía.
- Que el programa o proceso sea innovador.
- Que se fundamente en datos o evidencias objetivas, tanto para justificar su necesidad como para demostrar sus resultados.
- Que sea sostenible, ya sea económica, organizativa y técnicamente, a fin de garantizar su continuidad a largo plazo, mediante un análisis de costo-beneficio.
- Que se evalúe periódicamente, según las necesidades del usuario o de la propia Administración Pública.<sup>60</sup>

## **Identificación y evaluación de una buena práctica**

### **Identificación.**

El primer paso es identificar en una entidad algún programa, proceso, trámite, obra o servicio, que reúna las características o componentes de mejor práctica. Posteriormente la unidad administrativa responsable de la práctica, deberá presentar la información y documentación que refleje los beneficios, logros y resultados que han derivado de su aplicación, por lo que es importante se cuente con el soporte ya comentado.<sup>61</sup>

Por su parte Román (2019) establece que uno de los más importantes y centrales desafíos principalmente desde la gestión gubernamental, es poder identificar las buenas prácticas. Es decir, saber cuándo tenemos la certeza de estar frente a una buena práctica y no sólo a una práctica.<sup>62</sup>

60 Gobierno del Estado de México. Guía Técnica para el Desarrollo y Documentación de Mejores Prácticas de la Administración Pública Estatal. México. 2015. pág. 8.

61 Gobierno del Estado de México. Guía Técnica para el Desarrollo y Documentación de Mejores Prácticas de la Administración Pública Estatal. México. 2015. pág. 6

62 Román, Marcela. Manual de buenas prácticas en ciclos de mejora continua. FLACSI. Colombia. 2019. Pág. 8.



Para ello, es posible centrarse en sus atributos o rasgos constitutivos, para ver si están o no presentes en la práctica que se analiza.

A continuación, se describen algunos criterios útiles para determinar si estamos frente a una buena práctica o no.

- Base o fundamentación. Se origina en un conocimiento implícito sobre el problema y cambio a provocar, que incluye el “saber cómo” además del aprendizaje incorporado en la experiencia de las personas que ahí colaboran.
- Pertinencia. La pertinencia refiere a su capacidad para dar respuestas a las necesidades o problemas que la originaron, teniendo en cuenta los recursos disponibles y las posibilidades existentes en el contexto económico, político y social en el cual se desarrolla la práctica. Es determinar si sus objetivos son viables de lograr y atienden directamente al problema.
- Relevancia. La relevancia de la práctica, alude a la significatividad que adquieren las acciones y resultados de dicha experiencia para los sujetos directamente involucrados en ella. Una Buena Práctica tiene sentido y es valorada por los destinatarios e implicados.
- Coherencia interna. Se establece en función del grado de integración de sus distintos elementos y componentes. La coherencia interna de una práctica ocurre como resultado de la congruencia o adecuada correspondencia -en el diseño propuesto- entre los recursos/ insumos; actividades propuestas y resultados buscados.
- Replicabilidad. Puede ser transferida de manera adaptada a otros gobiernos.
- Eficacia. Logra cumplir con éxito los objetivos declarados en el diseño de la práctica.
- Eficiencia. Optimiza los recursos (financieros, materiales y humanos) para desarrollar las actividades planificadas y lograr los resultados esperados.
- Organización y articulación. La práctica no es aislada, sino que

se articula a proyectos, planes u otras acciones al interior de procesos de mejora. Un buen aspecto para lograr la tan referida transversalidad del trabajo de gobierno.

- **Monitoreo y seguimiento.** Se planifican e implementan acciones y estrategias de revisión permanente de la práctica, lo que permite hacer ajustes de manera periódica a lo largo del tiempo durante su implementación.
- **Perdurabilidad.** Se ha mantenido en el tiempo y ella se ha implementado frecuentemente (1 o 2 veces al año).
- **Inclusión y participación.** Promueve la plena participación de los integrantes de la comunidad en igualdad de condiciones.
- **Contextualización.** Considera la realidad del estado-municipio-colonia-barrio (características, necesidades, capacidades, etc.) Al mismo tiempo, una buena práctica, refuerza la identidad o sello propio de la dependencia que la implementa.
- **Innovación.** Constituye una forma novedosa o diferente de alcanzar los objetivos e incorpora nuevas estrategias y recursos.<sup>63</sup>



Premio a las Mejores Prácticas de Gobiernos Locales en la categoría de Mejor Política Anticorrupción por Revista Alcaldes de México (2022).

63 Román, Marcela. Manual de buenas prácticas en ciclos de mejora continua. FLACSI. Colombia. 2019. Pág. 8.

## Evaluación

Un tercero con credibilidad (universidad, área de innovación, grupo consultor, agrupación de gobiernos locales, etc.), es el que tiene que efectuar el análisis para evaluar el apego a criterios y así determinar si es una buena práctica o no, tomando como referencia también los siguientes factores:

- Vinculación y congruencia. La mejor práctica debe contener objetivos claros, además de un componente innovador de la práctica.
- Originalidad. La mejor práctica debe tener carácter innovador; es decir, destacar la aportación novedosa.
- Relevancia. La mejor práctica debe contener aportaciones teóricas y prácticas que contribuyan a la solución de problemas o mejoren la eficiencia de la gestión pública.
- Impacto. La mejor práctica debe aportar beneficios tangibles al sector público y, sobre todo, a la población, pues ello facilita su retroalimentación para su mejora continua.
- Oportunidad. La mejor práctica debe contar con vigencia y, preferentemente, mantenerse en operación para su posible réplica o transferencia hacia otras instancias de sus pares.

De igual forma, se contemplan componentes fundamentales como observar la vinculación de la mejor práctica al marco jurídico vigente que le aplique, y su contribución a la política pública.

### 7.6 Intercambio de buenas prácticas y su sistematización

Para que este tipo de iniciativas trascienda es necesario sistematizar, institucionalizar y por último intercambiar experiencias. Sólo de esta manera el ejercicio de buenas prácticas podrá ser exitoso.

Del Río sugiere tres fases para que esto se cumpla y a continuación se explican:

- Objetivos y condiciones para el intercambio.

- Intercambio de experiencias exitosas de cohesión social local.
- Procesos de réplica/transferencia de experiencias.<sup>64</sup>

### **Objetivos y condiciones para el intercambio**

El intercambio de experiencias es el instrumento idóneo para promover políticas públicas para la cohesión social. Se trata de una elección comprensible ya que, de entre las distintas fórmulas de aprendizaje entre pares, el intercambio de experiencias se caracteriza por una articulación claramente horizontal en la que todos los actores intervienen en un plano de igualdad.

Los intercambios de experiencias ponen en contacto a administraciones públicas comprometidas con la cohesión social y con el cambio de procedimientos de gestión y orientaciones de políticas públicas. Se trata de un mecanismo de trabajo eminentemente práctico y orientado a resultados que pretende generar o apoyar procesos de reforma y mejora en el hacer público.

El intercambio de experiencias se configura como un flujo de aprendizaje multidireccional que permite el análisis de todo un conjunto de soluciones para luego adaptarlo a la medida de la instancia receptora.

Se debe tener muy claro la identificación de las necesidades a satisfacer.

Además, ser realistas, prácticas, documentadas, y suficientemente comprobadas para ser transferidas y poder así obtener resultados concretos.

Para que una experiencia pueda replicarse, deben darse al menos tres condiciones:

- Que exista una necesidad real que la experiencia puede satisfacer.
- Que exista voluntad y vocación por satisfacer la necesidad.

---

<sup>64</sup> Del Río, Olga. Identificación, sistematización e intercambio de experiencias exitosas para la cohesión social local. Comisión Europea. Barcelona. 2011. pág. 57

- Que la experiencia sea efectivamente sostenible.<sup>65</sup>

### **Sistematización de buenas prácticas**

La sistematización es el proceso para identificar, capturar y documentar aprendizajes y experiencias claves de uno o varios proyectos con el propósito de transferir y adaptar el conocimiento.<sup>66</sup>

Es recomendable describir una experiencia o práctica a fin de poder explicar detalladamente en qué consistió, dónde se hizo, a quienes involucró, cuál era su propósito o problema atendido, qué objetivos buscaba, cuál fue la estrategia utilizada y cuáles los resultados logrados, entre otros aspectos.

Explicitar lo que se hizo, el por qué y para qué se hizo, cómo se hizo y qué se logró, es un necesario primer paso para ordenar, explicar y comunicar la práctica más allá de quienes estuvieron implicados en ella, pero también para que los involucrados la puedan recorrer en un futuro y visibilizar sus principales componentes, objetivos y logros. Lo anterior, sobre todo si tal práctica se percibe o constata como exitosa. La descripción entonces es una forma ordenada y planificada de explicar la experiencia o práctica<sup>67</sup>

La sistematización tiene como finalidad describir y comprender, para aprender de una experiencia. Profundiza comprensivamente en el desarrollo, los procesos, estrategias y logros de dicha experiencia, de un proyecto o de una práctica, entre otros<sup>68</sup>

La sistematización es un ejercicio conceptual y práctico, riguroso y planificado, a través del cual se construyen categorías, se clasifican y ordenan datos, se reflexiona y analiza críticamente sobre lo hecho y logrado, a fin de obtener aprendizajes que permitan adaptar tales experiencias, ajustarlas a otros contextos y estar atentos a los elementos y factores que fueron estratégicos y cruciales en los logros obtenidos.

La sistematización de las buenas prácticas, es un ejercicio

**65** Del Río, Olga. **Identificación, sistematización e intercambio de experiencias exitosas para la cohesión social local.** Comisión Europea. Barcelona. 2011. pág. 57

**66** Centro Regional de Servicios del PNUD para América Latina y Caribe. *Sistematización para Transferir Conocimiento.* 2013. Pág. 11.

**67** Román, Marcela. *Manual de buenas prácticas en ciclos de mejora continua.* FLACSI. Colombia. 2019. Pág. 13.

**68** Román, Marcela. *Manual de buenas prácticas en ciclos de mejora continua.* FLACSI. Colombia. 2019. Pág. 13.

interpretativo, sistemático y riguroso de reconstrucción, reflexión y análisis crítico de los acontecimientos, con la finalidad de comprender cuáles fueron los principales cambios provocados y su relación con las estrategias y actividades implementadas; para aprender y mejorar las prácticas. La sistematización crea nuevos aprendizajes a partir de la experiencia concreta vivida. Por ello, exige recoger la mirada de quienes estuvieron directamente implicados en ella, tanto desde el diseño, implementación, como los destinatarios de tal práctica.

En otras palabras, la sistematización de estas prácticas efectivas, supone adentrarse, profundizar en el proceso: no termina con la descripción de la evolución y de los resultados logrados con la implementación de la práctica. Implica un análisis profundo y crítico sobre cómo fue posible lograr lo que se logró. Supone acciones de recopilación, registro, ordenamiento, clasificación, procesamiento, reflexión, análisis, interpretación y comunicación.



En el recuadro siguiente se comparten las principales preguntas que se busca responder desde la sistematización de una buena práctica:

Preguntas prioritarias desde la sistematización de las buenas prácticas

- ¿Qué se hizo?
- ¿Cómo se hizo?
- ¿Cuáles fueron los resultados y efectos de lo realizado?
- ¿Cómo perciben y viven la experiencia los distintos actores implicados?
- ¿Qué favoreció el logro de objetivos y resultados?
- ¿Qué lo obstaculizó?
- ¿Qué cambios se podrían hacer para mejorar su eficacia y eficiencia?
- ¿Recomendaciones y lecciones aprendidas derivadas de la práctica?
- ¿Qué funcionó bien y que no funcionó?
- ¿Cuáles fueron los factores claves de éxito?
- ¿Qué se podría haber hecho de otra manera y por qué?
- ¿Cuáles son las recomendaciones derivadas de la práctica?<sup>69</sup>

### **Importancia de la sistematización**

El ejercicio de sistematización de buenas prácticas tiene sus ventajas para los distintos participantes y para muchos aspectos de la gestión institucional; así como para instalar una cultura de reflexión y análisis crítico de lo hecho y logrado.

En particular, se le reconoce:

- Su contribución al aprendizaje y la reflexión institucional, clave para procesos de cambio y mejora continua.
- El promover una actitud investigadora y analítica.
- Su capacidad de generar conocimiento nuevo, clara contribución a una mejor comprensión del problema y necesidades abordadas.
- Las oportunidades para compartir los aprendizajes al interior de la propia institución pública.
- Por su capacidad para desarrollar un trabajo colaborativo que articula a distintos integrantes tanto del gobierno, instancias privadas y grupos sociales.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Centro Regional de Servicios del PNUD para América Latina y Caribe. Sistematización para Transferir Conocimiento. 2013. Pág. 11.

<sup>70</sup> Román, Marcela. Manual de buenas prácticas en ciclos de mejora continua. FLACSI. Colombia. 2019. Pág. 14.

## Reconocimiento y difusión de buenas prácticas

La importancia de reconocer y comunicar este tipo de iniciativas tiene que ver con la socialización y difusión de las buenas prácticas, ya que permiten reconocer los avances de los gobiernos que están haciendo las cosas bien.

Además, la difusión de este tipo de ejercicios hace posible que estas experiencias exitosas puedan convertirse en parte del conocimiento institucional, las que, al ser gestionadas como parte sustantiva de los procesos de mejora, puedan orientarse y contribuir al logro de los objetivos de la entidad.

Es así como el diseño, implementación y análisis de las buenas prácticas, desarrollan y fortalecen capacidades y habilidades propias del liderazgo, en profesionales y equipos en los centros de trabajo.

Generalmente actúan e intervienen en diferentes campos de conocimiento (interdisciplinariedad y transversalidad). Por lo tanto, establecen interconexiones entre los participantes de las instituciones, pero también entre grupos de trabajo.

Todo lo anterior también favorecen el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y exigen evaluación continua. Las TIC se presentan como herramientas que favorecen la gestión, monitoreo y difusión de las buenas prácticas.<sup>71</sup>

### 7.7 Modelos de buenas prácticas en otros países.

A continuación, se presenta una síntesis de las características esenciales y de los criterios utilizados por los bancos de buenas prácticas mencionados para integrar y premiar mejores experiencias en distintos países.<sup>72</sup>

#### Banco de Experiencias Locales de Argentina

En este caso contempla los siguientes aspectos:

<sup>71</sup> Román, Marcela. Manual de buenas prácticas en ciclos de mejora continua. FLACSI. Colombia. 2019. Pág. 13.

<sup>72</sup> Rosales, Mario. Hernández Juan Carlos. Buen gobierno local, mejores prácticas y gestión del conocimiento: los bancos de buenas prácticas y su influencia en la acumulación de saber sobre desarrollo municipal y local. Centro Latinoamericano de Estudios Locales. 2009. Pág. 8.



Innovación. Capacidad de enfrentar situaciones de nueva manera respecto de la historia organizacional de un municipio para obtener mejores resultados, incrementar eficacia y eficiencia. Las innovaciones no necesariamente se refieren a algo original; puede tratarse de la combinación de elementos existentes o soluciones conocidas, adaptadas a circunstancias específicas en formas o procesos nuevos.

Innovación de la experiencia en:

- La idea (en función del sector en que se desarrolla las experiencias).
- Estrategia y/o metodología de implementación.
- Gestión de recursos materiales, financieros, humanos.
- Mecanismos de monitoreo y evaluación.

Participación de la comunidad:

- En definición del problema.
- En conformación de los equipos de trabajo.
- En monitoreo y control del proyecto y sus resultados.

Respecto de los resultados:

- Eficiencia en uso de recursos.
- Capacidad para articular recursos de fuentes federales, estatales o municipales.
- Mejora de la capacidad de gestión.
- Sustentabilidad de resultados.
- Empoderamiento de la comunidad.
- Grado en que el proyecto articula áreas del aparato estatal o municipal.
- Fortalecimiento de relaciones democráticas entre el gobierno local y la comunidad.

### **Programa de Gestión Pública y Ciudadanía, Brasil**

Atiende a la selección de programas, proyectos y prácticas que:

- Introduzcan cambios cualitativos o cuantitativos en relación con prácticas anteriores.
- Produzcan impacto en la mejora de la calidad de vida del público

beneficiario.

- Puedan ser repetidas o transferidas a otras regiones o administraciones.
- Amplíen o consoliden el diálogo entre la sociedad civil y los agentes públicos.
- Uso responsable de recursos y oportunidades con fines de desarrollo auto sostenible.

### **Premio Participación y Gestión Local, Perú**

Criterios de evaluación:

- Del componente de participación y gestión local.
- De la relación entre la sociedad civil y el estado.
- Del impacto de la experiencia.
- Verificación de la información proporcionada.
- Evaluación de campo de las fortalezas y debilidades de la experiencia.
- Observación directa de las condiciones en las que la experiencia se desarrolla.
- Entrevistas con responsables e involucrados con la experiencia.

### **Premio Innovación y Ciudadanía, Chile**

- **Innovación:** Experiencias que innovan culturalmente en la relación estado sociedad civil e introducen cambios en la gestión pública e incorporan nuevas prácticas: sea originales, redefiniciones o adaptaciones de prácticas existentes; desde la identificación de una problemática a superar o la concepción de un cambio, hasta su materialización. La innovación debe alcanzar esta última etapa del proceso innovador y sus participantes estar conscientes de que dicha innovación pueda tener una vertiente más de carácter cultural que técnico.
- **Ciudadanía:** Evaluar los grados en que la iniciativa estimula y fortalece la participación activa de las personas dentro del quehacer público local o nacional. Evaluar el grado en que las iniciativas desarrollan capacidades individuales y colectivas para la acción pública, así como la existencia de una estrategia para que los cambios queden asentados en la realidad sobre la que

intervienen.

- Gestión: Identificar vínculos entre sociedad civil y gestión pública local. Identificar que las iniciativas presenten trabajo conjunto entre actores de la sociedad civil y el Estado.

### **Concurso Nacional de Buenas Prácticas Municipales Costa**

#### **Rica**

Los criterios fundamentales para la selección de las buenas prácticas ganadoras del Concurso son los siguientes:

- Temporalidad: la buena práctica debe ser el resultado de un proceso sostenido de mínimo dos a cinco años. Idealmente, debe trascender una sola administración municipal.
- Pertinencia: la buena práctica debe dar solución a un problema real de la comunidad y responder a las necesidades específicas de la población según su contexto social y territorial.
- Innovación: la buena práctica debe responder a la ejecución de un conjunto de acciones desde estrategias y procedimientos novedosos.
- Impacto: la buena práctica debe haber producido resultados tangibles en términos de mejora de la calidad de vida de la población. Estos resultados deben estar claramente medidos a través de indicadores fiables.
- Institucionalización: la buena práctica debe estar asociada a un marco administrativo, técnico, normativo e institucional, en particular debe estar insertada en los planes (Plan Estratégico/ Plan de Desarrollo y Planes Anuales Operativos) y presupuestos municipales.
- Participación: la buena práctica debe haberse desarrollado con la participación activa de la comunidad y otros actores locales (asociaciones de desarrollo, Concejos de Distritos, organizaciones comunitarias, ONG's, empresa privada etc.).
- Sostenibilidad: la buena práctica puede mantenerse en el tiempo, disponiendo para tal fin de suficiente recurso humano

y financiero, suficiente grado de institucionalización y suficiente apropiación por parte de los actores involucrados.<sup>73</sup>

Asimismo, los siguientes criterios adicionales serán tomados en cuenta por el Jurado en el proceso de selección de las buenas prácticas ganadoras del Concurso:

- **Financiamiento:** la buena práctica cuenta con financiamiento del Gobierno Local parcial o totalmente. El aporte de la municipalidad puede ser en recursos humanos o especies, y no necesariamente en efectivo a través de una partida presupuestaria específica.
- **Mecanismos de seguimiento y evaluación:** la buena práctica incluye un proceso de revisión, seguimiento y evaluación constante que ha permitido mejorar la práctica con el pasar del tiempo. Asimismo, cuenta con mecanismos formales de control y rendición de cuentas.
- **Replicabilidad y transferencia:** la buena práctica ha sido replicada y transferida a otras municipalidades, o tiene claras posibilidades de serlo en un futuro.
- **Articulación:** la buena práctica ha promovido el establecimiento de alianzas estratégicas con otras municipalidades, instituciones de otros niveles de Gobierno, ONG ´s, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones privadas, cooperación internacional, otras.
- **Temas transversales:** la buena práctica cuenta con perspectiva de género y de sostenibilidad ambiental a nivel transversal.<sup>74</sup>

---

73                    Reglamento del Concurso Nacional de Buenas Prácticas Municipales Costa Rica. 2019. Pág. 5.  
74                    Reglamento del Concurso Nacional de Buenas Prácticas Municipales Costa Rica. 2019. Pág. 5.



Querétaro, un buen gobierno en Acción (2022).

### **Premio Gobierno y Gestión Local, México**

- **Eficiencia:** Uso adecuado de recursos técnicos, humanos o financieros que el programa en cuestión parecería estar adoptando.
- **Eficacia:** Nivel de logros que al parecer presenta el programa en cuestión de acuerdo a los objetivos que se enuncian, es decir, el impacto.
- **Atención a demandas:** Si el programa responde a demandas de la población directa o indirectamente.
- **Transparencia:** Nivel de transparencia y rendición de cuentas con el que se ha venido manejando el programa en cuestión.

- Desarrollo de Ciudadanía: Nivel en que el programa contribuye a fortalecer y dinamizar la responsabilidad y participación ciudadana.
- Institucionalización: “Anclaje” o sustentabilidad del programa o mecanismos previstos para tal fin.
- Aportes de innovación: Características del programa que muestran que desarrolla formas originales o alternativas creativas para ofrecer servicios o dar respuestas a la ciudadanía.<sup>75</sup>

## VI. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS

Si se conocen y aplican los elementos que conllevan un sistema de buenas prácticas de gobierno, aunado a esquemas de gobernanza donde todos los sectores confluyen y aportan, se estará en condiciones de tener un sector gubernamental que arroje resultados positivos en el ejercicio de las atribuciones que le mandata la ley.

---

<sup>75</sup> Rosales, Mario. Hernández Juan Carlos. Buen gobierno local, mejores prácticas y gestión del conocimiento: los bancos de buenas prácticas y su influencia en la acumulación de saber sobre desarrollo municipal y local. Centro Latinoamericano de Estudios Locales. 2009. Pág. 8.

## VIII. PRUEBAS EMPÍRICAS O CUALITATIVAS DE LAS HIPÓTESIS

### Buenas prácticas Querétaro

En un mundo de continuo movimiento las instancias públicas, privadas y sociales cotidianamente están en búsqueda de nuevas formas de dar resultados, para ello la mejora continua e innovación son dos tópicos torales para el cumplimiento de sus objetivos. Los servidores públicos deben reconocer la importancia de responder a las necesidades complejas de una sociedad, con una mayor efectividad y eficiencia; por lo que la creatividad, transferencia de conocimientos, el trabajo colaborativo y la innovación al interior de las instituciones públicas, deben ser una constante.<sup>76</sup>

A lo largo de las últimas cuatro décadas las instituciones que conforman la Administración Pública en sus tres niveles presentan avances en temas de modernización administrativa. Han desarrollado innovaciones que se ven reflejados en mejores programas, servicios, obras que se ofrecen a la ciudadanía, sin embargo, ha faltado continuidad y documentar esas acciones. Consideramos que existe mucho conocimiento valioso que se ha perdido en el transcurso de los años, por lo que de sistematizarse y documentarse para darse a conocer acarrearía mejores resultados y un menor tiempo en la curva de aprendizaje para determinados proyectos, servicios u obras. La innovación debiera ser una actividad inherente y obligatoria para cualquier organización que aspire a sobrevivir y la Administración Pública no es una excepción. La mejora continua es necesaria para que las organizaciones puedan seguir desarrollando su actividad, adaptándose a los cambios y encontrando nuevas formas de conseguir sus objetivos.<sup>77</sup>

La mejora de la gestión gubernamental consiste en transformar el funcionamiento de las dependencias y entidades, a través de la mejora en la prestación de bienes y servicios a la población, el incremento en la

<sup>76</sup> Secretaría de la Función Pública. Guía para promover procesos de innovación, la transferencia del conocimiento y mejores prácticas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. México. 2014. Pág. 3.

<sup>77</sup> Secretaría de la Función Pública. Guía para promover procesos de innovación, la transferencia del conocimiento y mejores prácticas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. México. 2014. Pág. 8.

eficiencia de su operación mediante la simplificación de sus procesos y normas; el mejor aprovechamiento de los recursos, la eficiencia de los procesos vinculados a las contrataciones que realiza el Estado; así como, el incremento en el desempeño de los servidores públicos.<sup>78</sup>

A continuación, se hace referencia a algunas buenas prácticas que se realizan en el estado de Querétaro por instancias públicas.

### **1. Biodigestor en el rastro del Municipio de Querétaro.**

Problema: el rastro municipal vierte seis toneladas de residuos diarios que no tienen un manejo adecuado.

Solución: uso de un biodigestor para el aprovechamiento de residuos que generen energía eléctrica para el propio funcionamiento del rastro.



Biodigestor. Fuente: Diario Rotativo de Querétaro.

<sup>78</sup> Secretaría de la Función Pública. Guía para promover procesos de innovación, la transferencia del conocimiento y mejores prácticas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. México, 2014. Pág. 8.





Biodigestor. Fuente: Universal de Querétaro.

## 2. Clúster aeroespacial de Querétaro.

Oportunidad: nicho de negocio en crecimiento de dos dígitos en los últimos 10 años y atracción de inversiones.

Solución: conformación de un clúster aeroespacial que atraiga inversión extranjera directa (IED) de empresas como: Bombardier, Safran, Aernnova y Eurocopter.



Fuente: Twitter @Aerocluster\_Qro



Sector aeronáutico en Querétaro. Fuente: Querétaro-digital

### **3. Biblioteca Infantil Universitaria de la Universidad Autónoma de Querétaro**

Oportunidad: espacio para difundir la lectura en niños, vinculación universidad-entorno, participación de alumnos como becarios, voluntarios o prestadores de servicio social.

Solución: talleres para niños en los que se realizan actividades de lectura, arte, ciencia y escritura.



Biblioteca infantil. Fuente: Facebook Biblioteca Infantil Universitaria Querétaro

Biblioteca infantil. Fuente: Facebook Biblioteca Infantil Universitaria Querétaro

#### **4. Programa estatal Contigo Escuelas de Tiempo Completo.**

Problema: que por falta de recursos los alumnos dejen la escuela.

Solución: La jornada escolar se amplía 2 horas, actividades lúdicas y se proporciona alimentación a alumnos, apoyo económico a personal educativo, capacitación y acondicionamiento de escuelas.



Desayunos escolares en las escuelas de tiempo completo.  
Fuente: licencia creative commons.



Actividades lúdicas en las escuelas de tiempo completo.  
Fuente: licencia creative commons.

## 5. Programa Contigo Todos Avanzamos.

Problema: Personas en condiciones de vulnerabilidad que no cuentan con vivienda digna.

Solución: Aportación tripartita para la construcción de una casa. El ciudadano aporta terreno y cimentación, el resto del recurso lo pone el gobierno estatal y municipal.



Entrega de casas. Fuente: Gobierno del estado de Querétaro.



Entrega de casas. Fuente: Gobierno del estado de Querétaro.

## **6. Gestión de clusters en Querétaro bajo el modelo de las tres hélices: gobierno, empresas y asociaciones civiles.**

Oportunidad: fortalecer los clústeres industriales en Querétaro para el desarrollo y crecimiento de la economía.

Solución: ejercicios de inteligencia colectiva para promover, profesionalizar, y fortalecer los clusters Automotriz, Aeroespacial, de Energía, Tecnologías de la Información, Logística, Médico y de Plásticos, donde participen las empresas, gobierno y asociaciones civiles.



Ciúster del plástico en Querétaro. Fuente: licencia creative commons.



Ciúster de logístico en Querétaro. Fuente: licencia creative commons.

## **XI. CONCLUSIONES Y NUEVA AGENDA DE INVESTIGACIÓN**

Ante un mundo globalizado donde las Tecnologías de la Información y Comunicaciones se encuentran avanzadas es necesario comunicar conocimiento estandarizado para realizar mejores gobiernos en vista de resolver los problemas que se presentan en cada región aprovechando de las distintas herramientas con las que se cuenta en materia de buenas prácticas e innovación.

Desde la década de los 80´s se contabilizan esfuerzos por desarrollar esquemas de calidad y modernización y se han tenido logros importantes, pero no han sido suficientes para desarrollar toda una cultura institucional que logre avanzar más en términos cualitativos y cuantitativos en proyectos de mejora a nivel regional y nacional.

Posterior a la alternancia democrática en el estado de Querétaro se han presentado resultados positivos basados en indicadores nacionales que reflejan mejoras sustanciales en distintos rubros como son el crecimiento, educación, salud, turismo, desarrollo social, entre otros. Esto debido a una adecuada planeación, ejecución y control del quehacer gubernamental. Prueba de ellos son sólo algunas buenas prácticas que se plasman en el apartado VIII del presente documento.

Aspectos de capacitación, profesionalización, servicio civil de carrera, sistematización y documentación de los avances obtenidos en las distintas áreas de una administración pública será de gran utilidad para generar una cultura de mejora continua, calidad, innovación que nos dé como resultados buenas prácticas en obras, proyectos, procedimientos y programas. Aunado a lo anterior el saber comunicar estos avances hacia los demás entes de gobierno nacionales e internacionales, universidades, sector empresarial y sociedad civil será de gran utilidad, para que se encuentren informados de lo que se puede hacer bajo un trabajo en equipo.

Se considera este un primer acercamiento al tema que de pauta a investigaciones posteriores donde con un bagaje teórico y metodológico se realice un ejercicio de recopilación de buenas prácticas por eje, según lo establece el Plan Estatal de Desarrollo 2021-2017.



## X. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR Villanueva, Luis. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México. 2013.

ARIAS Pérez, José Enrique. *Transferencia de conocimiento orientada a la innovación social en la relación ciencia-tecnología y sociedad*. Universidad del Norte de Colombia. Colombia. 2011.

ARMIJO, Marianela. *Buenas prácticas de gestión pública en América Latina*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. España. 2004.

BARRERA Durán, Wilma Alejandra. *El modelo de innovación quintuple hélice con la dimensión regional de las redes de conocimiento como un medio para el desarrollo sustentable de la comunidad de artesanos de madera en Dzityá*. Yucatán. México. 2016.

BENTANCUR, Nicolás. *Gobernanza y diseño institucional. Marco conceptual y análisis de caso*. Revista Internacional de Investigaciones en Ciencias Sociales, Vol. 9 No. 1 julio. Uruguay. 2013.

CARRERA Barroso, José Antonio. *Gobernanza electoral y voto extraterritorial en México 2005-2018*. Instituto Electoral de Estado de Guanajuato. México. 2020.

CASTILLO-VERGARA, Mauricio. *La teoría de las N-hélices en los tiempos de hoy*. Journal of Technology Management & Innovation. Universidad Alberto Hurtado. Chile. 2020.

DEL RÍO, Olga. *Identificación, sistematización e intercambio de experiencias exitosas para la cohesión social local*. Comisión Europea. Barcelona. 2011.

FARFÁN Buitrago, Dalsy Y. Garzón Castrillón Manuel A. *La gestión del conocimiento*. Universidad del Rosario. Colombia. 2006.

GONZÁLEZ, A. Lavín J. Pedraza N. *El papel de los actores de la*

*cuádruple hélice en el emprendimiento tecnológico de Tamaulipas*. Revista Paradigma Económico. Año 12. Núm. 2. Julio - diciembre. 2020.

JORQUERA Beas, Daniela. *Gobernanza para el desarrollo local*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Chile. 2011.

MAYNTZ, Renate. *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 octubre. 2001.

OROZCO, Jeffrey. *Una visión crítica del concepto de transferencia tecnológica y de conocimiento*. Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible. Universidad Nacional de Costa Rica. Costa Rica. 2020.

PRADA Madrid, Ennio. *Las redes de conocimiento y las organizaciones*. Revista Bibliotecas y tecnologías de la información Vol. 2 No 4 (Octubre – Diciembre). España. 2005.

RAMOS, Greysell, Romero, Beatriz y Payares, Rocío. *Hacia un modelo teórico de transferencia de conocimiento para las empresas sinaloenses*. Inquietud Empresarial, 2020.

RODARTE Salcedo, Adrián. *Proceso de mejora continua*. Ecafsa. México. 2019.

ROMÁN, Marcela. *Manual de buenas prácticas en ciclos de mejora continua*. FLACSI. Colombia. 2019.

ROSALES, Mario. Hernández Juan Carlos. *Buen gobierno local, mejores prácticas y gestión del conocimiento: los bancos de buenas prácticas y su influencia en la acumulación de saber sobre desarrollo municipal y local*. Centro Latinoamericano de Estudios Locales. 2009.

UNDA, Margarita. *Almanaque regional de Querétaro*. Centro de Estudios de la Productividad. México. 2018.

VILLARREAL Martínez, María Teresa. *Participación ciudadana y políticas públicas*. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana Nuevo León. México. 2009.

WHITTINGHAM Munévar, María Victoria. *¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?* Revista de análisis internacional. 2015.

### **Documentos de trabajo.**

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 74, Jun. Venezuela. 2019.

Centro Regional de Servicios del PNUD para América Latina y Caribe. Sistematización para Transferir Conocimiento. 2013.

Departamento Administrativo de la Función Pública. Guía para la implementación de la gestión del conocimiento y la innovación en el marco del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG). Colombia. 2020.

Gobierno del Estado de México. Guía Técnica para el Desarrollo y Documentación de Mejores Prácticas de la Administración Pública Estatal. México. 2015.

Gobierno del Estado de Querétaro. Plan Estatal de Desarrollo Querétaro. México, 2021-2017.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Bases de operación del Catálogo de Buenas Prácticas Estatales y Municipales. México. 2014.

INEGI. Aspectos geográficos Querétaro. México. 2021.

Para todo México. Estados del país. Querétaro. 2022.

Poder Ejecutivo del estado de Querétaro. Anuario estadístico y geográfico de Querétaro 2017. INEGI. México. 2017.

Reglamento del Concurso Nacional de Buenas Prácticas Municipales Costa Rica. 2019.

Secretaría de la Función Pública. Guía para promover procesos de innovación, la transferencia del conocimiento y mejores prácticas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. México. 2014.

INEGI. Resumen de Querétaro. Información por entidad. Cita obtenida el 28 de marzo 2023. <https://cuentame.inegi/queret/default.aspx?tema=me&e=22>



**Querétaro**  
**Con resultados, así sí.**

COMITÉ DIRECTIVO ESTATAL

[www.panqro.org.mx](http://www.panqro.org.mx)

f/PANQuerétaro @PANquerétaro pan\_queretaro

Cerro del Aire 101, Col. Colinas del Cimatario, C.P. 76090, Querétaro, Qro. Tel. (442) 248.23.25 al 27