

Oikos Polis

Revista Latinoamericana de Ciencias Económicas
y Sociales

VOL. 3. N° 2

JULIO-DICIEMBRE 2018

ARTÍCULOS /ARTICLES

ISSN 2415-2250 (impresa)

ISSN 2521-960X (en línea)

**Redes municipales como instrumento para difundir innovaciones
sociales: el distrito metropolitano de Quito como territorio creativo**

Klaus Gierhake & Carlos María Fernández-Jardon

El empoderamiento femenino en Latinoamérica: 2006-2015

María Luisa Saavedra García & María Elena Camarena Adame

**Análisis de la participación del municipio en el sistema federal en México
1993-2009 a través de la vía constitucional**

Oscar López Chan

OIKOS POLIS

Revista Latinoamericana de Ciencias Económicas y Sociales (RLCES)



ISSN 2415-2250 (*impresa*)
ISSN 2521-960X (*en línea*)

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
GABRIEL RENÉ MORENO
[2018]



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA GABRIEL RENÉ MORENO

Saúl Rosas Ferrufino, Rector

Oswaldo Ulloa Peña, Vicerrector

María Angélica Suárez Ribera, Directora Universitaria de Investigación

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS

Juana Borja Saavedra, Decana

Kenjiro Sakaguchi Yamamoto, Vicedecano

Jhonny David Atila Lijerón, Director del IIES-JOM

EDITOR:

Jhonny David Atila Lijerón

COMITÉ INTERNO

Roger Alejandro Banegas Rivero

Jorge Salas Vargas

COMITÉ EXTERNO

Dra. Mariana Pascual

Universidad Nacional de San Luis (Argentina)

Dr. Carlos Nazario Mora Duro

El Colegio de México

Dr. Felipe José Hevia de la Jara

Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cem/Cebrap)

Mgr. Rolando Caballero Martínez

Escuela Militar de Ingeniería (EMI)

Dr. Enrique García-Ayaviri

Asociación Boliviana de Ciencias Económicas (ABCE)

Lic. Norma Yalila Casanova

Universidad Autónoma Gabriel René Moreno

Dra. Pilar Rodríguez Martínez

Universidad de Almería (España)

DISEÑO DE TAPA

Carla Andrea Claros Vargas

DISEÑO GRÁFICO

Richard Solíz Q.

DISEÑO, IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN:

Editorial e Imprenta Universitaria

Telf. (00-591-3) 359-8979

Av. Busch, s/n, ciudad Universitaria

Universidad Autónoma Gabriel René Moreno

Volumen 3, Número 2, julio-diciembre (2018)

Diciembre, 2018

DEPÓSITO LEGAL: 8-3-18-16

Derechos reservados. Para hacer referencia de la información adjunta, se deberá hacer la cita correspondiente. Queda estrictamente prohibida la reproducción de contenidos e imágenes de la publicación—completa o parcial—sin previa autorización de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno. ISSN 2415-2250. Las opiniones expresadas en los documentos son posturas del (los) autor(es) y no de la universidad.

Oikos Polis, Revista Latinoamericana de Ciencias Económicas y Sociales (RLCES)

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales 'José Ortiz Mercado' (IIES-JOM). Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Financieras. Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (U.A.G.R.M.).

ÍNDICES Y BASES DE DATOS (EN LÍNEA):

Ideas-Repec-Edirc-Econpapers-Revistas Bolivianas

Contacto electrónico y página web:

iiesjom@uagrm.edu.bo ; www.iies.uagrm.edu.bo

OIKOS POLIS

Revista Latinoamericana de Ciencias Económicas y Sociales (RLCES)

CONTENIDO

VOL. 3, NÚM. 2, JUL-DIC, 2018

REDES MUNICIPALES COMO INSTRUMENTO PARA DIFUNDIR INNOVACIONES
SOCIALES: EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO COMO TERRITORIO
CREATIVO 1

Klaus Gierhake & Carlos Maria Fernandez-Jardon

EL EMPODERAMIENTO FEMENINO EN LATINOAMÉRICA: 2006-2015 45

María Luisa Saavedra García & María Elena Camarena Adame

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FEDERAL EN
MÉXICO 1993-2009 A TRAVÉS DE LA VÍA CONSTITUCIONAL 83

Oscar López Chan

Convocatoria de documentos/ Call for papers.... 129

PALABRAS INSTITUCIONALES

Las autoridades de la facultad de Ciencias Económicas Administrativas y Financieras (FCEAF), de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM), tienen el agrado de presentar la revista institucional: ***‘Oikos Polis, Revista Latinoamericana de Ciencias Económicas y Sociales’***, que es totalmente legítima y perteneciente a nuestra universidad, con un proceso riguroso en la evaluación y dictamen científico de calidad en cada uno de sus artículos presentados.

Dentro de la actual gestión académica-facultativa, se prioriza la asignación de recursos económicos para la investigación, teniendo en cuenta que es el segundo pilar más importante en la universidad, a su vez complementaria con los ejes centrales del rol institucional en docencia y extensión universitaria.

La investigación científica evaluada y validada por pares académicos, es un mecanismo por el cual se construye la ciencia, con la transmisión del verdadero aporte científico, ampliando la frontera del conocimiento en ciencia básica y aplicada.

Estamos convencidos de que un mecanismo exitoso para que las universidades públicas puedan avanzar en su posicionamiento internacional educativo, es el desarrollo de productos de investigación y la incorporación de sus revistas científicas en índices nacionales e internacionales de alto prestigio. Este es nuestro estímulo institucional, lo mismo que el apoyo que brindamos a nuestros académicos-investigadores.

La facultad realiza un reconocimiento especial a los académicos que formaron parte en la colaboración de este número en particular.

MUY ATENTAMENTE,

KENJIRO SAKAGUCHI Y.
VICEDECANO

JUANA BORJA SAAVEDRA
DECANA

PRESENTACIÓN

OIKOS POLIS es una revista de publicación semestral, con proceso de arbitraje a doble ciego y dictamen académico, que aborda temas de ciencias económicas -en sectores productivos y organizaciones-, ciencias sociales y ciencias políticas a partir de la revisión de la literatura empírica y diversos instrumentos de medición cuantitativa o cualitativa. De la misma forma, la revista contempla el análisis institucional a escala local, regional, nacional e internacional. En este segundo número 2–volumen 3– se abordan temáticas vinculadas a políticas públicas y empoderamiento femenino.

Es así que, en el primer artículo intitulado: *Redes municipales como instrumento para difundir innovaciones sociales: El distrito metropolitano de Quito como territorio creativo*, perteneciente a Klaus Gierhake & Carlos Maria Fernandez-Jardon, se analiza trabajo analiza el concepto de redes municipales como instrumento de difusión de innovaciones sociales.

De forma seguida, en el segundo documento: *El empoderamiento femenino en Latinoamérica 2006-2015*, de María Luisa Saavedra Garcia & María Elena Camarena Adame, se determina la situación actual del empoderamiento femenino en Latinoamérica, así como la influencia que tienen los indicadores de brecha de género en el Índice de Brecha de Género (IBG).

Para el tercer documento: *Análisis de la participación del municipio en el sistema federal en México 1993-2009 a través de la vía constitucional*, de Oscar López Chan, se analiza la participación del Municipio en el sistema federal en México mediante elementos teóricos e institucionales, además de las controversias constitucionales interpuestas por los ayuntamientos.

Para finalizar, se expresa un sincero agradecimiento a la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Financieras (FCEAF) de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM), por el soporte institucional en el financiamiento de esta revista.

De la misma manera, se extiende un agradecimiento especial a los autores y colegas de instituciones externas, que dedicaron tiempo para escribir, evaluar y retroalimentar cada uno de los documentos en colaboración.

JHONNY DAVID ATILA LIJERÓN
EDITOR

REDES MUNICIPALES COMO INSTRUMENTO PARA DIFUNDIR INNOVACIONES SOCIALES: EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO COMO TERRITORIO CREATIVO

MUNICIPAL NETWORKS AS AN INSTRUMENT TO SPREAD SOCIAL INNOVATIONS: THE QUITO METROPOLITAN DISTRICT CASE

KLAUS GIERHAKE^φ

CARLOS MARIA FERNANDEZ-JARDON^ψ

- **RESUMEN:** Las innovaciones sociales aparecen como potenciales soluciones ante los problemas presentes en las grandes aglomeraciones integrando la participación de los actores implicados. El éxito de estas innovaciones necesita su difusión. Este trabajo analiza el concepto de redes municipales como instrumento de difusión de innovaciones sociales, basándose en la observación de experiencias reales combinadas con una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas en el año 2014 a agentes sociales del Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador) y a observadores expertos internacionales. Los resultados muestran que existe una alta interdependencia de características de redes metropolitanas y procesos territoriales de innovación social.
- **PALABRAS CLAVES:** Innovación social, redes municipales, difusión, Latinoamérica, gobernanza regional, regiones inteligentes.
- **ABSTRACT:** Social innovations appear as potential solutions to pre-existing problems in large agglomerations, integrating the participation of the actors involved. The success of these innovations needs its diffusion. This paper analyzes the concept of municipal networks as an instrument for disseminating social innovations, based on the observation of real experiences combined with a series of semi-structured interviews carried

^φ Investigador asociado Zentrum für internationale Entwicklungs- und Umweltforschung Universität Giessen” (Alemania). Correo e: cjardon@uvigo.es

^ψ Departamento de Economía Aplicada-ECOBAS Universidad de Vigo, Vigo (España)
National Research University higher School of Economics, Perm (Rusia)
Oikos Polis, Revista latinoamericana de Ciencias Económicas y Sociales, 3 (2), 1-44.

out in 2014 with social agents from the Metropolitan District of Quito (Ecuador) and international expert observers. The results show that there is a high interdependence of characteristics of metropolitan networks and territorial processes of social innovation.

- **KEY WORDS:** Social innovation, municipal network, innovation diffusion, Latin-American, regional governance.
- **CLASIFICACIÓN JEL:** O35, R11, O18.
- Recepción: 19/09/2018 Aceptación: 28/12/2018

INTRODUCCIÓN

América Latina es el continente más afectado por la urbanización (Bähr y Mertins, 1995; Coy y Töpfer, 2012; Heinrichs y Nuissl, 2007; Kohut, 1984). Las investigaciones se concentran, fundamentalmente, sobre sus impactos negativos, como la informalidad e inseguridad (Mertins, 2009; Wehrhan y Haubrich, 2010 para Lima; Gaebe, 2004 para Santiago y México), o la privatización del espacio público por inversiones masivas de capital privado (Borsdorf y Coy, 2009). Son más limitados los estudios geográficos sobre ciudades que no llegan a cinco millones de habitantes (Wehrhan, 2007), aunque existen programas que los estudian con un cierto detalle (EU, 2007). Ante los desafíos del futuro, como son el desarrollo de estrategias de adaptación al cambio climático y las formas de aprovechamiento sostenible del territorio urbano se ha ido incrementando la importancia de las zonas metropolitanas, adjudicándoles un rol protagónico y definiéndolas como agentes de cambio. Y es justificable, ya que los problemas de desarrollo poblacional, económico y ambiental se concentran generalmente en estos territorios superpoblados. Sus soluciones pueden aportar a los desafíos un marco de referencia. Es decir, las zonas metropolitanas podrían ser actores claves en la solución de los problemas relacionadas con la urbanización

acelerada (Intendencia de Montevideo, 2015), dada su importancia potencial a la hora de promover cambios sociales, territoriales, ecológicos y económicos. Estos territorios podrían aparecer como una interface entre las tendencias de desarrollo a nivel global y los procesos a nivel local, en otras palabras, un territorio con perspectivas de crear innovaciones por su ubicación entre conocimientos locales e internacionales (GIZ, 2012; Wehrhan y Haubrich, 2010).

Los problemas presentes en las grandes aglomeraciones necesitan soluciones que integren la participación de los actores implicados (Carrasco, 2003), posiblemente buscando innovaciones sociales (Mendez Gutierrez del Valle, 2013). Existe un amplio acuerdo sobre la necesidad de afrontar los problemas que aparecen en las aglomeraciones urbanas con los conocimientos y la capacidad de crear innovaciones existentes en las estrategias políticas de planificación (Roost, 2010; UIL, 2018). En este contexto, la propuesta de no limitar la relación de conocimiento con innovación al área de tecnología de punta representa un paso importante para lograr más aceptación social (Fromhold-Eisebith, 2010). Por tanto, se deben incluir apreciaciones sociopolíticas en la elaboración de nuevos conceptos técnicos y, en particular, en la capacidad que tiene un territorio para analizar su estructura de una manera más integral, para activar su potencial institucional, tanto en términos tecnológicos y empresariales, como sociales, con idea de construir una cohesión social territorial.

Este paradigma tiene más importancia en el contexto de un proyecto que intente cambiar el estilo de planificar e implementar en un municipio, ser un espacio en el que fácilmente se integra los conocimientos científicos con las necesidades específicas del territorio del territorio, facilitando, de esa forma, la propuesta de innovaciones sociales.

Las redes de municipios podrían representar una forma de cooperación, que permitiese difundir e implementar propuestas de nuevas políticas y otras innovaciones sociales a un nivel geográfico amplio (Esparcia et al., 2003). El trabajo en redes aumentaría la probabilidad de aceptación de esas innovaciones socio-políticas. Además, la cooperación de zonas metropolitanas incluye una perspectiva nueva en la discusión sobre conceptos territoriales, reemplazando el concepto territorial tradicional, basado en un espacio continuo, por un concepto definido sobre programas compartidos, sin tomar en cuenta delimitación física en un territorio. En otras palabras, se enfocarían en funciones de un territorio y buscando cooperaciones para desarrollarlas e implementarlas (UIL, 2018).

En la disciplina de la geografía, el trabajo en redes comunales presenta todavía limitaciones en cuanto a la investigación. Si bien es cierto, que se estableció la cooperación entre zonas metropolitanas como una de las cuatro líneas principales de esta disciplina (Glückler, 2010), existen en la actualidad limitadas referencias sobre estudios de caso, y no se ha trabajado aun de forma sistemática sobre las zonas metropolitanas en países en vías de desarrollo. Se puede suponer que las redes de cooperación comunal tienen un impacto positivo sobre el aprovechamiento de conocimiento local existente (UIL, 2018).

Si bien las redes se han estudiado como difusoras del conocimiento y de la innovación (Méndez et al., 2006), es menos común ese estudio en las redes municipales y apenas existen trabajos que las analicen como difusoras de innovaciones sociales. Con “innovación social” se puede contar con un instrumento clave, que pone al gobierno en condiciones de responder a los retos mencionados previamente.

Las innovaciones tecnológicas adoptan valor en el mercado, por lo que las propias empresas las difunden en la búsqueda de beneficios, pero eso no ocurre con las innovaciones sociales, por lo que su difusión es limitada, y es conveniente estudiar los canales de esa difusión. En consecuencia, el objetivo principal de este trabajo consiste en profundizar en el concepto de redes municipales como instrumento de difusión de innovaciones sociales, mostrando una forma práctica de aplicación de la gobernanza regional. Concretamente, es el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ Ecuador) quién nos servirá como referencia. Por tanto, el trabajo se va a centrar en analizar los principales aspectos de la innovación social realizada en el de DMQ y sobre todo en cómo se llevó a cabo el proceso de difusión a través de las redes municipales. De esa forma, se complementan las investigaciones existentes que se concentraron hasta el momento en Europa y en los EE. UU, con alguna información de América Latina.

Existe un consenso a nivel de la cooperación internacional sobre la necesidad de enfoques locales para solucionar los desafíos del futuro de las regiones. Las redes municipales se integran en el marco de la gobernanza regional (*Regional Governance*), concepto que resume la discusión científica sobre nuevas formas de gobernanza (Kleinfeld y Plamper, 2006). A nivel de políticas de desarrollo, se pueden observar algunas iniciativas. Así, por ejemplo, el concepto macro socio-ambiental del Ministerio de Educación e Investigación de Alemania representa una propuesta desde la cooperación bilateral (Nischwitz et al., 2002). También a nivel de la cooperación multilateral encontramos propuestas interesantes. La Unión Europea (UE) muestra en el concepto de la cohesión territorial (EU, 1999, 2007), en la que presenta como objetivos principales la necesidad de fortalecer las potencialidades de las regiones y las capacidades de respuesta de las grandes

ciudades a los desafíos futuros, remarcando las decisiones fundamentales sobre la importancia de tratar el tema de zonas metropolitanas a nivel de las políticas internacionales.

En cuanto al nivel metodológico este trabajo contribuye a comprobar el alcance del concepto de gobernanza regional como posible instrumento para gestionar procesos dinámicos de transformaciones territoriales en países en vías de desarrollo, de manera que los gobiernos locales se coloquen en condiciones para gestionar / dirigir este proceso con mejores instrumentos propios con la finalidad de lograr una gestión eficiente. Consecuentemente, el gobierno podrá actuar como ente facilitador entre acciones empresariales, sociales y ambientales. Por tanto, se puede elaborar un instrumento de monitoreo para políticas públicas comunales, y sobre esta base, establecer un proceso de retroalimentación del concepto y de indicadores y variables operativas.

En cuanto a las contribuciones específicas, los resultados del trabajo van a permitir elaborar las relaciones conceptuales entre el modelo de una planificación territorial – ambiental y la innovación social, precisar las características territoriales entre la introducción de la innovación y su difusión a nivel internacional, analizar las posibilidades de respuestas comunales (redes comunales) para retos globales de desarrollo, identificando sus limitaciones actuales; presentar una perspectiva compartida entre puntos de vista territoriales y administrativos relativos a la cooperación municipal como expresión de una nueva categoría territorial; y formular propuestas sobre el rol de las mega-ciudades y zonas metropolitanas en el proceso de difusión de innovaciones sociales.

Para desarrollar el trabajo, se analizan a continuación a los conceptos teóricos y aspectos metodológicos necesarios para comprender el proceso de difusión de innovaciones sociales. Después, se expone el caso del DMQ y tras la discusión de ese caso de estudio, se presentan las principales conclusiones.

CONCEPTOS PREVIOS

El análisis teórico del proceso de difusión de innovaciones sociales se enmarca en tres conceptos con referencia territorial: la gobernanza regional, los procesos geográficos de innovación y la investigación geográfica sobre redes metropolitana orientados hacia su posible contribución al proceso de difusión de la innovación social.

El marco de referencia en el que se inscribe esta investigación se refiere a la *gobernanza regional*, un concepto que sostiene que, para todos los actores locales existen unas tareas comunes (*Gemeinschaftsaufgabe*) y, como consecuencia, producen una plusvalía de rendimiento para la sociedad, sumando sus contribuciones. Si bien hasta ahora no se ha podido precisar su marco territorial, merece mencionarse que predomina un entendimiento de que la gobernanza regional puede desarrollarse sobre todo a nivel local. Así, se analizan formas de cooperación entre la política, la economía y la sociedad civil, es decir, cooperaciones entre actores que normalmente trabajan con lógicas diferentes de actuación. Merece recordarse que *la gobernanza regional* siempre requiere una oportunidad política, que se presenta, por ejemplo, como reacción a modelos neoliberales de gobierno, cambios de las políticas territoriales, retos nuevos de una competencia de localización entre regiones o necesidad de buscar redes en sociedades altamente diferenciadas (Fürst, 2004). Considerando que el concepto de la gobernanza regional fue desarrollado en el contexto de la política regional de la Unión Europea (UE)

como una alternativa a las perspectivas centralistas, la mayoría de las experiencias documentadas se concentra sobre la realidad europea (Kleinfeld y Plamper, 2006). Sin embargo, al ser un concepto que ha surgido de la necesidad política aun no presenta una teoría general y tampoco se cuenta con una definición que incluya todas las facetas de discusión. El modelo de gobernanza señala el contexto de creación de innovaciones sociales y de inicio de las redes municipales.

Las *perspectivas geográficas de innovación* representan el segundo concepto. Se refieren a una serie de elementos asociados a la innovación, analizados en el contexto de movimientos en el territorio e impactos creados. Los principales parámetros de los procesos geográficos de innovación, de acuerdo a estudios previos, son el innovador, que se refiere a los actores económicos y sociales que generan la innovación; la propia innovación que se realiza, normalmente, un producto o proceso con rendimiento económico, aunque en este contexto se incluye la innovación social; el lugar de innovación, normalmente, una zona industrializada en el Norte; los actores de difusión, que suelen ser las organizaciones de la economía, o los servicios de apoyo que facilitan la difusión de la innovación; los actores de adaptación, que usualmente son las empresas, organizaciones de servicio o personas que adaptan la innovación para generar más valor económico; los canales de comunicación y las barreras u obstáculos que limitan ese proceso (Kiese, 2004; Windhorst, 1983). El presente trabajo se concentra en la innovación social, que se refiere a valores como bienestar, calidad de vida, inclusión social, solidaridad, participación ciudadana, eficiencia de servicios sociales, nivel educativo de una sociedad, incluyendo los procesos de aprendizaje, de planificación y una mejor gestión de un gobierno local. Habitualmente, se trata de una innovación intersectorial con perspectivas de aplicación amplia,

muchas veces relacionada con nuevas formas de cooperación y de trabajo (Echeverría, 2008). Generalmente, una innovación social no tiene el objetivo de conseguir ventajas sobre competidores, tampoco es necesario proteger una innovación social con una patente (Morales Gutiérrez, 2009). Las innovaciones sociales tienen un carácter multifacético, presentando siempre perspectivas integradas para mejorar las estructuras dentro de un territorio.

El tercer concepto, las *redes de zonas metropolitanas*, ha sido considerado como una de las cuatro categorías principales de las investigaciones geográficas sobre redes y su funcionamiento (Glückler, 2010). Estas redes son instrumentos esenciales para la cooperación puesto que las conexiones que permiten dichas redes son un canal claro de transmisión de conocimientos. Ente otros aspectos, permite encontrar respuestas para cadenas de producción e innovación en el nivel local, apoyar redes globales de producción a través de los municipios y a empresas internacionales a través de la gestión en servicios intensivos de conocimientos, participar en la generación de conocimientos nuevos y evitar el aislamiento en conocimientos; aprovechar la localización ventajosa de zonas metropolitanas: accesibilidad alta, existencia de entidades de investigación, número alto de población y potencialmente muchos compradores, intercambio entre investigación – desarrollo y ventas, y el alto grado de centralidad existente en dichas zonas (Glückler, 2010).

La gobernanza regional señala el marco que facilita la creación de innovaciones y el establecimiento de redes municipales. Las perspectivas geográficas de innovación delimitan los aspectos de estudio para el caso de las innovaciones sociales y las redes municipales señalan el instrumento de difusión de estas que se quiere analizar en este trabajo. Para conjugar estos tres aspectos, se necesita establecer una serie de etapas que señalen los puntos de interés en el desarrollo de ese proceso de difusión. De acuerdo a esos

elementos y teniendo en cuenta trabajos previos (Glückler, 2010), se proponen las siguientes etapas:

1. Elaborar mecanismos de gestión a nivel político administrativo: Los resultados sobre la utilidad de nuevas formas de gobierno a nivel local dependen de, si lo municipios disponen de instrumentos para gestionar el desarrollo económico / territorial / ambiental, p.ej. para analizar las bases para un territorio inteligente y aprovecharlas posteriormente, y si los objetivos de la política comunal están integrados coherentemente en el marco nacional (UIL, 2018).
2. Construir redes comunales para afrontar retos de la globalización y para aprovechar el impacto multiplicador de las zonas metropolitanas: Se requiere un análisis sobre las áreas de intervención accesibles para gobiernos locales, dentro del marco nacional; dónde y bajo qué condiciones se puede adaptar experiencias positivas; qué plataformas de presentación existen para la presentación de políticas compartidas. A nivel nacional, aquellas zonas concentran mucha gente y muchas instituciones que puedan actuar como multiplicador de una innovación. Por otro lado, las zonas metropolitanas mantienen relaciones con territorios parecidos a nivel internacional, lo que facilita la comunicación sobre novedades propias o de otras zonas; en otras palabras, construir un territorio de mayor extensión, definido por intereses compartidos (UIL, 2018).
3. Establecer un consenso acerca del papel fundamental de las innovaciones sociales para gestionar el desarrollo socio-económico dentro del entorno territorial, ambiental, social de una manera sostenible, puesto que la participación de los actores es esencial para el éxito de la innovación social y de su difusión.

4. Conseguir conocimiento nuevo a través de la cooperación. Se supone, que se requiere conocimiento específico en temas relacionadas con políticas de desarrollo para lograr procesos de discusión y decisión dentro de las redes.
5. Estructurar el conocimiento nuevo de acuerdo a ese consenso y evitar información aislada, cuya base son los mecanismos previamente comentados. Esta etapa aúna los resultados de las etapas previas y es la fuente de innovación y base de su difusión, puesto que permite a otras organizaciones asumir el conocimiento para crear sus propias innovaciones.

Complementariamente, se presentan otros elementos que facilitan la difusión de las innovaciones, especialmente, la alta centralidad en la perspectiva institucional, que en la estructura del proceso apoya una flexibilidad de las estructuras personales, con cambios regulares entre las instituciones y las organizaciones internacionales. Estos cambios representan un instrumento de transferencia de conocimientos: se lo visualiza a nivel institucional, sin embargo, los portadores principales de los conocimientos son las personas. Además, existen otros factores como el hecho de que las posibilidades de actuar dentro de redes de cooperación no solamente dependen de las estructuras internas de las instituciones, sino también de la organización interna de cada institución y sus formas de funcionamiento. De forma adicional, se debe considerar la nueva cultura de política comunal, un aspecto introducido hace poco en la discusión sobre redes municipales (Gierhake, 2016).

METODOLOGÍA

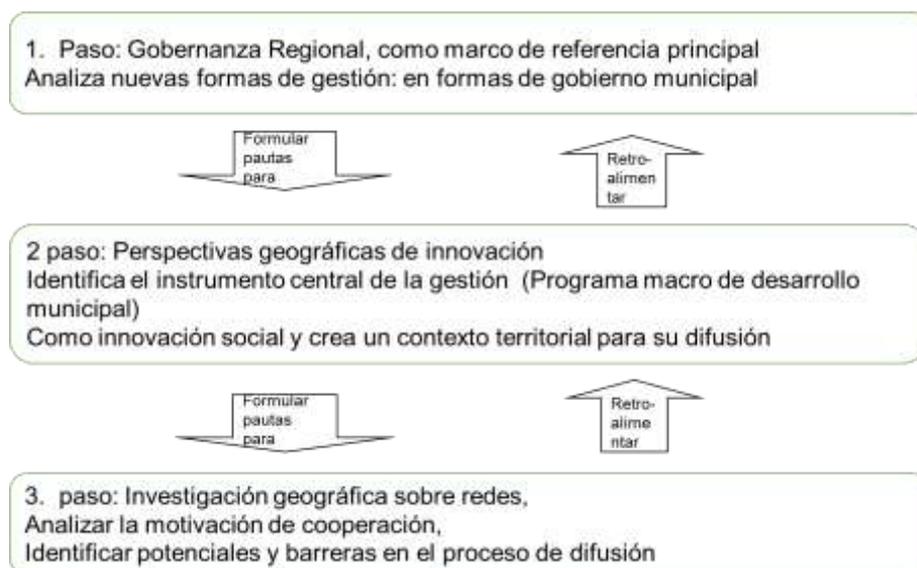
El enfoque metodológico sigue la perspectiva de la geografía aplicada, que no cuenta con una metodología estándar para la investigación, por lo que, en este trabajo, se hará uso de una retro-alimentación entre teoría y práctica como guía principal del análisis, a partir de la observación de una serie de hechos y su discusión teórica. Este trabajo se basa en experiencias reales que tratan de articular nuevas realidades, valorando su contribución. En este contexto, para integrar el conocimiento existente en temas nuevos se analizan los impactos, después, se evalúan los objetivos y conceptos, finalizando con la planificación e implementación (von Rohr, 1994; Scholz, 2013, presentado bajo el nombre "transdisciplinaridad). La observación de esas experiencias, se combina con una serie de entrevistas semiestructuradas, realizadas en el año 2014, a diferentes agentes sociales participantes en el proceso de elaboración del plan estratégico municipal del DMQ y observadores ajenos, expertos que permitieron evaluar las causas de realización de ese proceso y hacer críticas de los defectos que su funcionamiento o aplicación llevaron asociados. Se entrevistaron 13 personas del DMQ, cubriendo los principales niveles jerárquicos y los sectores más importantes para una política territorial. En algunos casos, se ha desarrollado más de una entrevista por persona para evaluar y contrastar las diferentes opiniones para adaptar la base de información a un territorio concreto. La investigación en curso fue discutida con 10 expertos de otros territorios (Lima, Guadalajara, Posadas y Berlín) que permitieron contrastar y mejorar el análisis (listado de las entrevistas al final de la bibliografía). El contenido de las entrevistas se diseñó previamente, de modo estructurado, tratando de recoger los principales aspectos relativos a los elementos teóricos previamente establecidos (Gierhake, 2015).

Este enfoque conceptual abierto se ofrece como instrumento para analizar perspectivas y limitaciones de redes comunales para solucionar desafíos globales, teniendo en cuenta como hipótesis de base de este concepto que todas las actividades con impactos territoriales de una sociedad siempre suelen estar relacionadas con decisiones políticas.

La secuencia de análisis de esta investigación sigue un proceso de tres pasos con retroalimentación, tal como se detalla en la figura 1, llegando a un nivel explicativo más elaborado (Curiel Ballesteros et al., 2016; Gierhake, 2015; Jardon y Gierhake, 2017), que ayuda a explicar la difusión de innovaciones sociales.

En este contexto, se desarrollarán las propuestas y las hipótesis de trabajo para la investigación posterior, indicando aspectos metodológicos asociados a su análisis. Las investigaciones de ciencia aplicada sobre procesos socio-económicos en marcha necesitan indicadores adecuados.

Figura 1: Fases del proceso metodológico



Fuente: Elaboración propia

EL CASO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Según el último censo del año 2010, el DMQ tienen una población de 2,24 millones de habitantes. Si bien es cierto, que el crecimiento poblacional disminuyó considerablemente entre 2001 y 2010 hasta el 2,2%, se debe recordar que el DMQ ahora tiene siete veces más habitantes que 60 años atrás. Hay procesos de sub-urbanización, sobre todo en los Valles, y pérdida de áreas boscosas y de agricultura. Como en todas las ciudades grandes, se puede constatar una concentración de los servicios sociales en los centros del área urbana, sin embargo, estos servicios muestran mejor cobertura en los Valles en los últimos tiempos (MDMQ, 2012a). El DMQ está gestionado políticamente por el Municipio (MDMQ), por lo que los aspectos institucionales serán analizados en este último.

Este apartado presenta en primer lugar el proceso de innovación llevado a cabo en el Distrito Metropolitano de Quito, centrándose específicamente en los instrumentos que, dentro de este mismo proceso, se dispusieron para promocionar sus resultados. A continuación, se exponen las redes municipales en las que participo el Distrito Metropolitano de Quito, como consecuencia del proceso de innovación. Finalmente, se analiza el modo en que esas redes municipales permitieron promover la difusión de la innovación social desarrollada en el DMQ.

PROCESO DE INNOVACIÓN EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y SU ORIENTACIÓN A LA DIFUSIÓN INTERNACIONAL

El Plan de Desarrollo Metropolitano, , constituyó una importante innovación social en el DMQ, sobre la base de una adaptación de los criterios para ciudades creativas (Gierhake, 2016). Los resultados de ese plan se manifiestan

en el desarrollo socio-político de la ciudad entre 2009 y 2014. Por ejemplo, los asuntos públicos ganaron en influencia con la nueva administración municipal y se pudo observar un nivel de eficiencia incrementada (Gierhake, 2015); se introdujeron instrumentos con los cuales el Municipio puede gestionar los procesos territoriales por su propia iniciativa (MDMQ, 2012a); el espacio público pasó a formar un elemento central del desarrollo urbano (Barrera, 2014); se implementaron medidas para enfrentar la fragmentación económica y social de la ciudad (MDMQ, 2014a); y se logró posicionar la ciudad en redes internacionales, no sólo con referencia a aspectos económicos, sino también con referencia a aspectos socio-culturales. En ese contexto, merece mencionarse que la ciudad fue seleccionada como sede para eventos internacionales importantes.

Dentro de ese proceso innovador se establecieron los cauces para su difusión internacional. El MDMQ estableció un departamento específico para relaciones internacionales, que cuenta con su presupuesto propio. El objetivo principal de este departamento consistía en publicar las experiencias positivas del desarrollo comunal de Quito que contribuyen al fortalecimiento de la imagen de la ciudad a nivel nacional e internacional. Las actividades de este departamento están agrupadas en tres líneas principales: (1) relaciones internacionales, (2) posicionamiento estratégico de Quito y (3) asuntos administrativos.

Las relaciones institucionales internacionales del municipio del distrito metropolitano de Quito (MDMQ) se pueden agrupar en:

Liderazgo de organismos internacionales: miembro del Comité Ejecutivo de América Latina y del Caribe del ICLEI; Vice Presidencia del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, CIDEU entre 2010 y

2012; de la Organización de las Ciudades del Patrimonio Mundial (OCPM) entre 2011 y 2013; y de la Red de Ciudades Suramericana en el año 2012. Además, el MDMQ mantiene relaciones estrechas con la UNASUR. Entre 2012 y 2014 el MDMQ se responsabilizó de la Co-Presidencia de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, UCCI.

Membrecía en organismos internacionales, sin funciones de gestión específicas, por ejemplo, la Asociación Internacional de Ciudades Mensajeras de la Paz- IAPMC; Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis – METROPOLIS; Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal - OICI; Centro de Educación a Distancia para el desarrollo Económico - CEDDET; UNEP (organización ambiental de las Naciones Unidas); *Global Cities Dialogue*; Concejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales – CCAAM; Organización Latinoamericana y del Caribe para la Conservación de Centros Históricos – OLACHI.

Cooperaciones con ciudades hermanas: La Paz, Sta. Cruz de la Sierra, Sucre (Bolivia), Valparaíso (Chile), Bogotá, Medellín (Colombia), Lima (Perú), Antigua de Guatemala, Ixcán (Guatemala), Ciudad de México (México), Toronto, Montreal (Canadá), Louisville, Miami (Estados Unidos), Cracovia (Polonia), Asunción (Paraguay), Montevideo (Uruguay), Tegucigalpa (Honduras), San Salvador (El Salvador), Managua (Nicaragua), Rio de Janeiro, Belo Horizonte (Brasil), Habana, Cienfuegos (Cuba), Barcelona (España), St Denis (Francia), Moscú (Rusia), Coro, Cumana (Venezuela) y Tswange (Sudáfrica) (Conquito, 2014).

Tabla 1: Planificación e implementación de actividades en el Departamento Relaciones internacionales del MDMQ

(1) Objetivos:	Grado de cumplimiento
(1.1) Cooperación con la administración nacional	70% cumplida,
(1.2) Promover el rol del MDMQ como entidad que ofrece asesoría técnica	30% cumplido,
(1.3) Banco de datos de proyectos necesarios para cooperaciones internacionales	80% cumplido
(1.4) Recopilación de los socios relevantes para el Municipio	100% cumplido
(1.5) Firmar 20 convenios de cooperación con municipios extranjeros y organizaciones internacionales	98% cumplido,
(1.6) Desarrollar instrumentos para la cooperación internacional	90% cumplido,
(1.7) Acordar las actividades con el cuerpo diplomático acreditado	100% cumplido.
(2) Posicionamiento estratégico de Quito a nivel internacional	100% cumplido
(2.1) aprobación para que Quito sea sede de la conferencia Hábitat III	100% cumplido
(2.2) Participar en ocho redes de ciudades	100% cumplido
(2.3) Participación en cinco licitaciones internacionales orientadas hacia un reconocimiento de desarrollo comunal:	2 concursos ganados
(2.4) Participación capital cultural américa latina	Premio Reina Sofía para conservación del patrimonio cultural,
(2.5) Participación en por lo menos 200 actividades (congresos etc.) de interés para Quito	100% cumplido.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Conquito, 2014).

Basándose sobre los indicadores formulados en el Plan de Gobierno 2009 – 2014, la situación que se presentaba a mitad del año 2014, se recoge en la Tabla 1, señalando los resultados de la innovación social llevada a cabo en DMQ.

El desarrollo práctico de esos objetivos muestra formas de cooperación con las redes y las ciudades hermanas, como es el caso de Barcelona en cuanto a cooperación sobre asuntos de políticas económicas comunales, o el caso de

Medellín, en el que la cooperación abarcó políticas económicas comunales y desarrollo de los espacios públicos, o las discusiones llevada a cabo sobre los asuntos de la rehabilitación de los Centros Coloniales con La Habana, Medellín y México (trabajos propios Quito, 2014). En todos esos casos, experiencias personales de personal directivo del MDMQ en aquellas ciudades complementaron adecuadamente la estructura institucional de ciudades hermanadas. En otras palabras, la cooperación funcionó sobre la base del aprovechamiento del capital humano y del conocimiento local.

La intensidad de ese proceso se manifiesta en dos indicadores de avance¹: (a) un evento organizado en la ciudad de Quito muy probablemente produce más acogida (cobertura en la prensa), y por lo tanto aumentan el ámbito de personas interesadas (actores de difusión potenciales); (b) las contribuciones propias del MDMQ en congresos internacionales aumenten la atención de los oyentes, e igualmente tienen el potencial de influir positivamente el número de actores potenciales de difusión. De acuerdo a esos indicadores, se analizan a continuación la participación en congresos (seminarios) internacionales (ver Tabla 2).

La participación en congresos internacionales permitió que la ciudad ascendiera del rango 99 en el año 2002 al rango 83 en 2012 (Quito informa, 2012). La Tabla 2 señala la alta participación del MDMQ en los eventos sobre desarrollo urbano en las grandes metrópolis, como un instrumento para difundir innovaciones en el desarrollo territorial / ambiental / social en zonas metropolitanas.

¹ No se pretende trabajar con “indicadores de impacto”, puesto que en el concepto “geografía de innovación” sería la fase final (adaptación de una innovación”) lo cual puede demorar varios años y requeriría indicadores específicos

Tabla 2: Congresos – zonas metropolitanas – innovación en desarrollo territorial y ambiental

Congreso – año / lugar	Temas relacionados con desarrollo territorial / ambiental en zonas metropolitanas	Contribuciones presentadas por instituciones de Quito
2011 Quito: 2. Segundo congreso mundial sobre comunicación en la política	Comunicación en la política local, agenda digital para ciudades	Conferencia: Democratizar la comunicación
2012 Quito: 6. Congreso latinoamericano de ciencias políticas	Análisis comparativo de políticas, participación, instituciones y conflictos, relaciones internacionales, administración pública y políticas	Coordinación de todos los grupos de trabajo
2012 Quito: 18. Congreso panamericano de arquitectura	Todos los aspectos de desarrollo urbano y metropolitano	Conferencia: ejes de intervención del Buen Vivir en el desarrollo urbano
2012 Quito: CEPAL – Comité: población y desarrollo	Población, desarrollo territorial sostenible, intercambio de experiencias nacionales	Participación
2013 Quito: Unión Ciudades Capitales Iberoamérica y MDMQ: Congreso: movilidad y transporte sostenible	Transporte urbano masivo y medio ambiente, relaciones ciudad – región, nuevos caminos para el transporte individual	Dirigir comité sectorial: movilidad urbana y organización general de este primer evento internacional
2013 Quito: Reunión de capacitación e intercambio del proyecto AL-LAS	Instrumentos de políticas públicas para acodar actividades de las ciudades latinas	Organización general del taller, moderación de diferentes grupos de trabajo
2013 Quito: MDMQ / UN / Corporación EKOS: Conferencia sobre <i>Corporate Social Responsibility</i>	Identificar competitividad, territorios y su organización bajo la perspectiva CSR	Presentación de las experiencias locales de Quito, Presentación agricultura urbana
2013 Bogotá: REDCISUR Foro internacional sobre	Análisis de riesgos naturales y prevención; Violencia y criminalidad, Seguridad	Presentación: Plan de Acción Quito

seguridad en las ciudades	pública, estudios de caso de los miembros	
2013 Quito: <i>Campus Party</i> : Ciudad digital e innovación social	Agenda digital, <i>Smart Cities</i>	Conferencia: Innovación y ciudades inteligentes
2013 Rabat (Marruecos): 4. Congreso mundial CGLU	Aspectos de una nueva sociedad y formas de construir democracia	Asumir co-presidencia (alcalde Barrera)
2014 Bogotá (Colombia): 2. Foro internacional de Espacio (otros reuniones 2013 y 2015)	enfoques de espacio público en varias ciudades de América Latina y sus impactos sobre políticas comunales	Conferencia: construir ciudadanía con Espacios públicos
2014 Posadas (Argentina): MERCOCIUDADES: congreso de desarrollo urbano	Tendencias actuales de desarrollo urbano y metropolitano en todos los Estados del MERCOSUR y Chile	Conferencia: Innovación Social Quito – perspectivas territoriales de la Innovación Taller: Entorno creativo
2014 Quito: 19. Congreso Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD): Reforma del Estado y administración pública	Profesionalizar funciones públicas, Innovación y gestión de calidad en la administración público, descentralización, políticas públicas.	Conferencia: Administración pública e inclusión
2015 Bogotá (Colombia): Foro Diálogo de ciudades latinoamericanas	Formas de gobierno y democracia a nivel local, Derecho de la Ciudad, Seguridad, rol de las redes de ciudades en la preparación de HABITAR III	Colaboración en el grupo de trabajo: inclusión social y nuevas formas de expresión de la ciudadanía
2015 México: Ciudades y Gobierno Locales Unidos. Seminario internacional de Gobiernos locales por el derecho de la Ciudad	Derechos de la Ciudad	Participación
2015 Medellín (Colombia): <i>Cities for</i>	Reuniones plenarias / grupos de trabajo: formas abiertas de gobierno, medio ambiente,	Participación en los grupos de trabajo: gobierno, ciudades

<i>Lije</i> (Alcaldía de Medellín, 2015)	planificación y desarrollo urbano, seguridad, ciudades inteligentes, laboratorio: Ciudad – espacios abiertos e innovación	inteligentes, ciudadanía, laboratorios prácticos
2015 Quito: UNO / FLACSO / SENPLADES: Foro nacional para construir una agenda HABITAT III	Integración de la sociedad civil en la construcción de agendas nacionales: servicios municipales, gestión de ciudades, infraestructura comunal, Derechos de la Ciudad, política pública en ciudades grandes	Reunión nacional, sistematizar temas como p.ej.: análisis de la discrepancia mundial entre desarrollo de ciudades y territorio,
2015 Seúl (Corea del Sur): Congreso mundial ICLEI y Comité Regional ICLEI para América Latina	Desarrollo sostenible de ciudades, todos los aspectos.	MDMQ se responsabiliza para gestionar uno de los cuatro comités regionales: construcción de una Agenda para HABITAT III
2015 Quito: UNESCO Comité regional: pasajes históricos de ciudades como instrumento de desarrollo	Todos los aspectos del desarrollo de centros urbanos	Octubre 2015
Nov 2015 Guadalajara (México): Foro internacional sobre formas innovadoras de gobernabilidad en zonas metropolitanas	Leyes y reglamentos, planificación urbana, planes de financiamiento, construcción de alianzas entre ciudades Participación HABITAT III	Noviembre 2015 Invitación para Quito (Flacso)

Fuente: recopilación propia de entrevistas realizadas, publicaciones en internet del MDMQ (temporales y permanentes), publicaciones periódicas del MDMQ (MDMQ, 2014b, 2014a), prensa local.

EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO EN LAS REDES MUNICIPALES DE LATINOAMÉRICA

Existe una amplia tipología de redes municipales, de acuerdo al origen de sus conexiones, especialmente orientadas hacia la cooperación internacional. Esa

amplia variedad ha enriquecido el desarrollo del DMQ y ha potenciado la difusión de las innovaciones sociales. Algunas no tienen límite de tiempo, otras son proyectos temporales. A continuación, se resumen ambos tipos de redes y la participación del DMQ, dejando la interacción de estas con el proceso de difusión para el siguiente apartado:

Redes internacionales de gobiernos locales

ICLEI (Local Governments for Sustainability) representa la red de municipios más grande a nivel mundial, cuyo objetivo es apoyar el desarrollo sostenible, abarcando biodiversidad, emisiones bajas de CO₂, uso eficiente de recursos, movilidad ecológica, construcción de infraestructura inteligente y resiliencia en general. ICLEI organiza su trabajo internacional en seis programas temáticos. Los proyectos en Suramérica se concentran en Brasil, con 27 ciudades como Belo Horizonte, Belem, Campinas, Curitiba, Rio de Janeiro, Porto Alegre y Sao Paulo. Los otros miembros vienen de Argentina (Buenos Aires y Mar del Plata), Bolivia (Trinidad), Chile (tres, entre ellos Nuñoa y Santiago), Colombia (Bogotá, Manizales, Medellín), Ecuador (Quito), Perú (Cajamarca) y Uruguay (Montevideo). El DMQ asumió la responsabilidad del desarrollo sostenible (ICLEI, 2015).

La *Red 100 ciudades resilientes* fue creada y se financia por la Fundación Rockefeller. Su objetivo es atender ciudades a nivel mundial para construir una resiliencia mejorada ante los retos ecológicos, sociales y económicos. Los miembros latinos de esta red abarcan las ciudades siguientes: Cali, Medellín (Colombia), Santiago (Chile), Ciudad Juárez (México), Porto Alegre, Rio de Janeiro (Brasil), Santiago (República Dominicana) y Quito (Ecuador). Para cada ciudad miembro se ha elaborado un perfil específico de los retos que

afronta una resiliencia mejorada de la ciudad que, en el caso de Quito se refiere a los terremotos, inundaciones e incendios forestales (*Resilient Cities*).

La *Red de Ciudades Suramericanas* (REDCISUR) fue creada en el año 2012, por la iniciativa de los Alcaldes de Bogotá, Quito y Lima, con idea de integrar todos las Capitales de Suramérica y el Distrito Federal de México, para establecer una plataforma de diálogo para nuevas políticas locales con la finalidad de afrontar los grandes retos de las ciudades millonarias. Tal como está estructurada podría indicar que los temas de conocimiento local y su gestión a nivel comunal han ganado importancia en los discursos políticos, integrándose Quito en esos proyectos.

En el contexto del concepto de geografía de innovación se puede concluir que se han construido canales de comunicación, aunque falta afinar los instrumentos que permitan su aprovechamiento eficiente.

Redes basadas en proyectos internacionales

El Proyecto *Emerging and Sustainable Cities Initiative* del BID se inició en el año 2011 con cinco ciudades, y amplió los miembros sucesivamente, hasta llegar a 57 miembros en el año 2015. El proyecto apunta a modelos de desarrollo sostenible para ciudades entre 100,000 y dos millones de habitantes. Se quiere mejorar los contactos institucionales, elaborar planes de acción integrados sostenibles y mejorar el intercambio de información (IDB, 2015).

Por otro lado, el proyecto *URB AL* de la Unión Europea, en su última fase (2009 – 2012) se apoyó a 20 redes de ciudades latinoamericanas y europeas. Su objetivo principal era apoyar y consolidar políticas públicas, sobre todo en los campos siguientes: desarrollo económico local, medio ambiente, ordenamiento territorial, participación, cooperación internacional,

rehabilitación de áreas urbanas degradadas, seguridad pública y trabajo (Oficina de Coordinación y Orientación, 2013). Tres de las 20 redes tuvieron un enfoque holístico de desarrollo territorial. La única red que se concentró a zonas metropolitanas fue *INTEGRATION* (URB-AL, 2011).

A nivel mundial, 286 municipios firmaron el *Pacto Climático de México*, de los que el 42.3 % se encuentran en América Latina. La idea de dicho pacto era reducir voluntariamente la emisión de gases de efecto invernadero, introducir medidas locales para mitigar el cambio climático, elaborando estrategias de adaptación local, mejorar la integración de la sociedad civil en todas las acciones contra el cambio climático a través de la cooperación de los municipios con instituciones de la cooperación multilateral y con la administración pública nacional.

Quito participó como socio en todos estos proyectos. Sin embargo, se puede observar una tendencia acerca de la escasez de documentación que indique que existiera un proceso de comunicación e intercambio entre los diferentes proyectos. Esta observación no excluye formas de comunicación personal e informal, puesto que todos los proyectos presentados cuentan con grandes bancos de datos. De todas formas, se trataría de una cooperación casual (no institucionalizada).

Redes de cooperación y difusión de la innovación social

En este apartado se analizan los pasos establecidos para el éxito de difusiones en redes municipales en el caso de la difusión territorial de la innovación social del DMQ, lo que permite sugerir el papel que podrían jugar las redes metropolitanas en los procesos de difusión de innovaciones.

La Tabla 3 recoge la información de cada etapa en el caso del DMQ manteniendo la estructura básica de las razones para cooperar dentro de redes metropolitanas y explicando el contenido de cada indicador bajo la perspectiva de la innovación social en Quito (Expresiones del indicador en el caso DMQ), y su utilidad.

Tabla 3 Redes y criterios para trabajar la difusión de la innovación

Etapas	Expresión en DMQ
Elaborar mecanismos de gestión a nivel político administrativo	<p>El plan del Desarrollo Metropolitano, que propone un tratamiento coherente de la zona urbanizada y sus territorios aledaños, que encaja bien en las disposiciones nacionales (MDMQ, 2012b).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Varios planes sectoriales, que encajan en el Plan Metropolitano y, además, se elaboraron nuevos instrumentos de coordinación intersectorial. La planificación muestra coherencia en su perspectiva horizontal (varias entidades del mismo nivel administrativo). - Ordenanza comunal sobre la nueva definición de innovaciones en el DMQ (MDMQ, 2012c). - Nueva estructura de organización y del funcionamiento en el MDMQ. - Desarrollo del Instituto de la Ciudad como una entidad de investigaciones aplicadas sobre temas del desarrollo comunal (Gierhake, 2015). - Estudios locales sobre temas diferentes: Investigación y Desarrollo en el MDMQ (MDMQ, 2010).
Construir redes comunales para afrontar retos de la globalización	<ul style="list-style-type: none"> - Asumir cargos de liderazgo en entidades internacionales - Membrecías en instituciones internacionales, eventualmente como expresión particular en organismos latinos - Establecer una organización interna de la administración (Dep. para Relaciones Internacionales, véase Tabla 4) y formular el objetivo Aumentar relaciones internacionales dentro del plan de gobierno. - realizar presentaciones a nivel internacional, hacer operativo el objetivo del plan de gobierno ofrecer asesoría (véase Tabla 3 - indicador C en esta Tabla). - Lograr que organizaciones internacionales tomen la ciudad como sede de sus oficinas (UNASUR); realizar eventos internacionales (véase Tabla 4). - concretar la cooperación internacional para implementar el plan de gobierno.

	<ul style="list-style-type: none"> - todas las iniciativas que tienen impacto sobre el capital relacional del municipio: realizar congresos internacionales; actividades en el sector del turismo (Gierhake y Jardon, 2017).
Conseguir conocimiento nuevo a través de cooperación internacional	<ul style="list-style-type: none"> - todos los congresos mencionados en la tabla 5 que incluyeron presentaciones propias de instituciones de Quito. - publicaciones propias (científicas y populares) - el capital humano y estructural de la administración pública (Gierhake y Jardon, 2017).
Estructurar conocimiento nuevo y evitar aislamiento de información	<p>Desarrollar el Instituto de la Ciudad como un <i>think tank</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Integrar las universidades, no solamente las ciencias duras, sino también facultades socio-económicas y trabajar el enfoque de ciencias aplicadas - Estructurar plataformas de diálogo con la sociedad (ejemplo: la propuesta para una ciudad inteligente, Barrera, 2013) - Número y calidad técnica de departamentos sectoriales que pueden implementar nuevos enfoques: ejemplo fortalecer desarrollo económico local a través de CONQUITO (Gierhake, 2015; MDMQ, 2014a) - publicaciones (Instituto de la Ciudad, universidades y sus medios de publicación)
Aprovechar impacto multiplicador de zonas metropolitanas	<ul style="list-style-type: none"> - accesibilidad física (nuevo aeropuerto, terminales de buses, carreteras nacionales, líneas internet de alta velocidad). - accesibilidad interna (Metro, bicicleta comunal). - trabajo de relaciones públicas del municipio (libros, revistas, agenda digital Quito). - Diversidad de las expresiones culturales en el municipio: institutos culturales extranjeros, programa cultural y de capacitación de las universidades, eventos culturales de migrantes de otras partes del territorio nacional - Concepto del Espacio Público y territorializar cohesión y conocimiento local en el municipio (Gierhake y Jardon, 2015). - Cercanía y accesibilidad de institutos de investigación nacionales. - Accesibilidad al gobierno nacional y organismos regionales (por ejemplo: UNASUR).
Alta centralidad en la perspectiva institucional	<ul style="list-style-type: none"> - memoria institucional del MDMD (Gierhake y Jardon, 2017) - Número de personas de alto y medio nivel profesional que han cambiado puestos de trabajo entre municipio, universidad y sociedad civil. - programas nuevos de la sociedad civil, introducidos en el DMQ y difundidos por el territorio nacional. - Sede de organizaciones internacionales.

Fuente: Elaboración propia

El análisis de la Tabla 3 sugiere que los motivos para la cooperación dentro de redes metropolitanas se pueden adaptar a la innovación social como motivo para la cooperación. Además, para cada uno de los indicadores de la Tabla 3 se pueden formular expresiones locales en el DMQ, que permiten hacer operativo este indicador para la investigación, si bien en algunos casos existen limitaciones, por ejemplo para analizar la memoria institucional. Finalmente, los pasos anteriores señalan un camino para estructurar las actividades internacionales del MDMQ. El objetivo de fortalecer la cooperación internacional contó con una base estructural estable. Las actividades realizadas a nivel de congresos internacionales (Tabla 2) sirven como indicadores para monitorear como la difusión de la innovación social avanza en el territorio internacional.

Existen factores complementarios, como la modernización administrativa del municipio (estructura y funcionamiento), la capacidad de organizar y llevar a cabo congresos, las formas de comunicación del municipio con la ciudadanía y la sociedad civil y los valores de la sociedad que favorecen bienes y espacios públicos, donde la cooperación sobrepasa capas sociales (Gierhake, 2016).

DISCUSIÓN

Con idea de transferir un método existente hacia una nueva problemática (von Rohr, 1994), y dado que los indicadores disponibles en los documentos accesibles mostraron limitaciones en cuanto a su interpretación en el nuevo contexto, el estudio se concentra en algunos aspectos escogidos.

De acuerdo a la tabla 1, se ha logrado el objetivo de posicionar a Quito a nivel internacional. Ese posicionamiento ha permitido difundir el proceso

de innovación social llevado a cabo en DMQ hacia otros territorios, tal como se señala en la Tabla 4, adaptando el modelo de parámetros del proceso geográfico de la innovación.

Tabla 4. La difusión de innovaciones sociales del MDMQ desde la perspectiva de parámetros geográficos de innovación

Innovador: MDMQ
Innovación: el Plan de Desarrollo Metropolitano con planes sectoriales y reglamentos
Lugar de la Innovación: el DMQ.
Sobre la base de una adaptación de los criterios para ciudades creativas (Gierhake, 2016) se pueden analizar e identificar razones relacionadas con la estructura territorial para la introducción de la innovación social en Quito.
Actores de difusión: incluye las entidades de la administración pública local, instituciones de la sociedad civil, universidades etc. El contexto local ya está documentado (Gierhake, 2015). El MDMQ forma parte de varias redes internacionales que discuten nuevos escenarios de zonas metropolitanas. Se ha establecido la estructura de organización y los procesos de funcionamiento de la comunicación. Los criterios para la instalación y funcionamiento de redes metropolitanas en el área económica (Tabla 3) se pueden transferir al caso de la innovación social en Quito. Además, estos criterios permiten un análisis de profundidad del proceso de difusión de la innovación social de Quito. Los contactos institucionales internacionales representan un actor importante en el proceso de difusión.
Actores de Adaptación: esta categoría abarcar la sociedad civil en su totalidad. Si bien, algunos aspectos ya se han manifestado como consecuencia del plan, para poder complementar la información, se requiere trabajo adicional después de un periodo de tiempo.
Canales de comunicación: A nivel internacional, merece diferenciar dos perspectivas diferentes: por un lado, la base ya estructurada en términos institucionales, y por otro lado los procesos de comunicación iniciados en los congresos y seminarios. Basándose en la información de la Tabla 5 se puede mostrar, que se han establecido canales de comunicación y se han acumulado experiencias de cómo se pueden aprovechar.
En relación con la difusión internacional y los criterios para instalar y aprovechar redes metropolitanas, se puede constatar, que se ha solucionado un problema fundamental de innovaciones sociales, el aislamiento de conocimientos. El MDMQ estuvo presente en muchos foros internacionales, incluyendo con presentaciones propias (Tabla 5).
Barreras (obstáculos): Las capacidades administrativas y conceptuales del Innovador no representan ninguna limitación en este proceso (Tabla 4). Por otro

lado, existen obstáculos en el área de comunicación, por ejemplo, la comunicación con la academia (trabajos propios Quito, 2014).

Las presentaciones del proyecto innovación social en Quito en varios países mostraron también, que el alcance y la profundidad del proceso de innovación en Quito no se dio a conocer suficientemente (trabajos propios Posadas / Lima / Guadalajara, 2014). Parece ser, que en este ámbito existe una barrera para el proceso de difusión de la innovación social en Quito

Fuente: Elaboración propia

Tomando en cuenta esas observaciones, el caso del DMQ muestra características nuevas (y positivas), sugiriendo que se puede influir el desarrollo territorial-ambiental de una gran metrópolis. Existe un interés de compartir esas experiencias y la capacidad de presentarlas en foros internacionales.

El proceso de innovación del DMQ, en relación con las experiencias europeas en el desarrollo de zonas metropolitanas, muestra su coincidencia con algunas tendencias de desarrollo interesantes:

- a) No hay problemas de legitimación democrática, porque el MDMQ tiene competencia en todo el territorio.
- b) El DMQ como localización ganó importancia, no sólo en términos económicos industriales como en el caso de las experiencias europeas, sino también en cuestiones culturales, políticas y sociales, los que se podrían transformar en efectos multiplicadores en políticas territoriales. En el contexto de las razones para buscar cooperación en redes metropolitanas, el DMQ ha sobrepasado los resultados conocidos teóricamente.
- c) Con el programa de desarrollar el Espacio Público (Gierhake y Jardon, 2015) se cuenta con un ejemplo empírico, cómo se podría implementar uno de los objetivos de la teoría europea, que se tiene que crear espacios

de calidad de vida e identidad en los núcleos urbanos de las zonas metropolitanas.

Los temas discutidos en dichas redes sirven como argumento para mostrar, que existe una nueva categoría territorial donde varios actores interactúan sobre la base de intereses / problemas compartidos, forman un territorio que se define sobre aspectos funcionales, en un espacio virtual.

El análisis muestra que las redes basadas en proyectos financiados por un tiempo definido muestran una tendencia al aislamiento del conocimiento elaborado (véase las documentaciones de ICLEI-KAS, 2014; URB-AL, 2011). Después de terminar un proyecto, hace falta un actor institucional que se pueda encargar de la difusión de los logros (innovaciones).

Complementariamente, las redes regionales (REDCISUR / Cumbre de Bogotá/ congresos anuales etc.) posiblemente podrían ser una respuesta al problema no solucionado de sistematización de los resultados y difusión de los mismos (Tabla 6).

Los resultados de este trabajo muestran que existe una alta interdependencia de características de redes metropolitanas y procesos territoriales de innovación social, en particular, el concepto geografía de redes metropolitanas produce información fundamental sobre los actores en el proceso de difusión de una innovación social. Sin duda, los congresos y talleres internacionales representan un paso importante en la difusión de la innovación y del aprovechamiento del conocimiento local. Se pudo verificar la capacidad de organizar eventos grandes y la recopilación de las presentaciones. El ejemplo del DMQ muestra un proceso concreto de aquella

comunicación y pasos de cómo analizarla, sugiriendo un avance de su comparación con modelos geográficos de innovación existentes.

La forma como el MDMQ participó en congresos internacionales podría ser el punto de partida para ir analizando cómo el intercambio de conocimientos sobre desarrollo comunal funciona a nivel internacional.

Finalmente, las características de redes metropolitanas orientadas hacia fines económicos se pueden adaptar a innovaciones sociales en redes metropolitanas, tal como se ha mostrado con el DMQ como ejemplo empírico.

Como consecuencia se establece las siguientes proposiciones:

P1: los planes comunales de desarrollo que presenten aspectos innovadores para lograr objetivos sociales, económicos y medioambientales conjuntamente pueden calificarse como innovación social, puesto que la innovación social mantiene las características de movimiento territorial tal como otros proyectos de innovación analizados con el enfoque tradicional.

P2: Por el hecho de pertenecer a una red existe un proceso de intercambio de información y de aprendizaje. Este proceso lleva conocimientos a las localizaciones de los miembros (e induce procesos secundarios de transferencia de conocimientos dentro de aquellas localizaciones). Además, si una institución ha asumido un rol de liderazgo dentro de una red, es plausible, que aquella institución pueda influir más activamente en la discusión sobre contenidos en su respectiva red.

P3: Las redes municipales representan un actor de difusión en un proceso de innovación territorial que depende de los temas y las competencias que tienen los actores municipales. De forma general, se puede suponer que la

planificación territorial y ambiental representa un área de actuación importante en el contexto de la discusión global sobre descentralización y democratización, en la cual, un municipio tiene ventaja comparativa en competencia y capacidad.

CONCLUSIONES

Este trabajo ha analizado el proceso de difusión de innovaciones sociales en el DMQ a través de redes municipales. Para ello, se ha introducido los instrumentos de difusión que el DMQ elaboró dentro de su proceso de innovación social y como esos instrumentos enlazaban con las redes municipales de ciudades en Latinoamérica.

Considerando las dificultades de varias investigaciones que priorizaron la perspectiva teórica para acercarse al tema y que apuntan a la problemática de encontrar definiciones consensuadas sobre palabras claves, como por ejemplo gobernanza regional, ciudad creativa (o: inteligente) etc., en este trabajo se señala un camino diferente, enfocando primero experiencias territoriales concretas. Sobre la base de esta investigación de carácter territorial – análisis cualitativo se quieren presentar conclusiones que ayuden a la construcción de aspectos particulares de un modelo de gobernanza regional e investigación geográfica en redes de municipios orientados hacia las condiciones latinoamericanas.

Los resultados del trabajo señalan que las redes metropolitanas pueden ser un canal de la difusión de innovaciones sociales, por ejemplo, precisar las condiciones para gestionar ciudades con características inteligentes (UIL, 2018). Para ello, estas deben cumplir una serie de características: que existan mecanismos de gestión a nivel político administrativo orientados a la difusión;

que las redes comunales estén construidas para para afrontar retos de la globalización y para aprovechar el impacto multiplicador de las zonas metropolitanas; que haya un consenso acerca del papel fundamental de las innovaciones sociales para gestionar el desarrollo socio-económico dentro del entorno territorial, ambiental, social de una manera sostenible; y que se estructure el conocimiento nuevo de acuerdo a ese consenso evitando la información aislada, y basándose en los mecanismos previamente comentados.

Este escenario pone un contexto para discutir un paradigma de las ciencias políticas, que requiere nuevas formas de gobernanza a nivel local para afrontar los retos de la globalización. Estos resultados coinciden en parte con las propuestas de UIL,(2018) acerca de redes comunales compuestas por varias zonas metropolitanas que comparten problemas potenciales incluyendo los beneficios de ciudades concertadas.

El desarrollo futuro de esas redes ha estado condicionado por la evolución política de la ciudad, con un cambio de gobierno que significó un cambio de estrategias en cuanto al desarrollo de actuaciones en la línea de la innovación social presentada, limitando también el desarrollo de las redes municipales. No obstante, la difusión de la innovación social establecida se ha mantenido, como se puede observar en las publicaciones (Gierhake y Jardon, 2017) y reuniones de difusión sugeridas en la tabla 4.

El trabajo abre una serie de aspectos para futuras investigaciones. Por una parte, es conveniente analizar la dinámica del nuevo conocimiento y sus impactos dentro de las redes como expresión del uso del espacio virtual conformado por las redes. Por otra parte, se abre la discusión para una hipótesis adicional: que el DMQ responde a las características de una región

de conocimientos, tal como fue descrita de forma inicial en Europa. Esta nueva orientación de la discusión sobre regiones de tecnología o de conocimientos incluye el aspecto de la aceptación socio-política de procesos de modernización en un territorio.

El diálogo entre avances sustanciales en la creación de innovaciones sociales en América Latina, por un lado, y el desarrollo teórico – científico en Europa por otro lado, representaría un alto potencial para afrontar problemas de la globalización (Fernandez Jardon et al., 2016), más específicamente procesos dinámicos de cambios territoriales. Un análisis más profundo sobre conocimientos y su aprovechamiento en el contexto social político requiere enfoques metodológicos nuevos. En este sentido, la propuesta de ampliar *Corporate Social Responsibility* como un instrumento de monitoreo para políticas públicas (Bertelsmann Stiftung-GTZ, 2007) representa un punto de partida para diseñar pasos para investigaciones futuras.

BIBLIOGRAFÍA

- Bähr, Jürgen, and Günter Mertins. (1995) Die lateinamerikanische Großstadt. Wissenschaftliche Buchgesellschaft: Verstärkerungsprozesse und Stadtstrukturen. Darmstadt, Alemania.
- Barrera, A (2013) Ciudad Digital e Innovación Social, Ponencia: presentada en la Feria de Universidades Quito 2013, Quito, Ecuador.
- Barrera, Augusto. (2014) Informe de Gestión del Alcalde de Quito, Augusto Barrera, 2009-2014. Secretaría General de Planificación, Quito, Ecuador, <<https://es.scribd.com/doc/221238761/Informe-de-Gestion-del-Alcalde-de-Quito-Augusto-Barrera-2009-2014>>, 16 de diciembre de 2014.
- Bertelsmann Stiftung-GTZ (2007) The CSR Navigator: Public Policies in Africa, the Americas, Asia and Europe. Partner for the Future Worldwide, Bertelsmann

- Stiftung, Gütersloh, Alemania, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_The_CSR_Navigator.pdf (15 de Mayo de 2016).
- Borsdorf, Axel, and Martin Coy. (2009) 'Megacities and Global Change: Case Studies from Latin America', *Die Erde*, 140(4), The Geographical Society of Berlin, Berlin, Alemania, pp. 1–20.
- Carrasco, Julia Salom (2003), "Innovación y Actores Locales En Los Nuevos Espacios Económicos: Un Estado de La Cuestión." *Boletín AGE.*, 36 (1), Asociación de Geógrafos españoles, Madrid, España, pp. 7–30.
- Conquito (2014) CONQUITO diversos informes del año 2013 en el portal de transparencia. Agencia Metropolitana de Promoción Económica de Quito. Available at: <http://www.conquito.org.ec/transparencia> (Accessed: 7 October 2014).
- Coy, Martin y Tobias Töpfer (2012), "Metropolen in Lateinamerika: Entwicklungen zwischen Inklusion und Exklusion", *Praxis Geographie*, 42 (5), Westermann, Braunschweig, Alemania, pp. 4–11.
- Ballesteros, Arturo Curiel, Silvia Lizette Ramos de Robles, and María Guadalupe Garibay Chávez (2016) 'Conocimiento local y sentido de lugar en el territorio de México para un desarrollo sustentable', in Fernandez Jardón, Carlos Maria; Gierhake, Klaus; Martos, María Susana. (ed.) *Innovación social y conocimiento local en Latinoamérica*. Vigo: Servizo de Publicacións Universidade de Vigo, Vig, España, pp. 145–161.
- Echeverría, Javier (2008) 'El manual de Oslo y la innovación social', *ARBOR*, CLXXXIV (732), Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, España, pp. 609–618.
- Esparcia Pérez, Javier, Joan Noguera Tur y Vicente Ferrer Sanantonio (2003), "La innovación empresarial y la difusión como nuevos factores de desarrollo territorial. Una comparación entre dos áreas geográficas de diferente

accesibilidad”, *Boletín de la AGE*, 36 (1), Asociación de Geógrafos españoles, Madrid, España, pp. 149–160.

EU (European Union) (1999), “Cohesión territorial - Política Regional - Comisión Europea, European Union”, Comisión Europea, Bruselas, Bélgica, Luxemburgo,
 <http://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/territorial-cohesion/>, 14 de mayo de 2017.

EU (European Union) (2007), “Apoyo de la Comisión Europea a la Descentralización y a la Gobernanza Local en terceros países”, Comisión Europea, Bruselas, Bélgica, Luxemburgo,
 <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/9/9c/DECENTRALISATION_LOCAL_GOVERNANCE_REFDOC_FINAL_SP.pdf>, 14 de mayo de 2016.

Fernandez Jardón, Carlos María, Klaus Gierhake, María Susana Martos (2016), *Innovación social y conocimiento local en Latinoamérica*, Servicio de Publicaciones Universidad de Vigo, Vigo, España.

Fromhold-Eisebith, Martina (2010), “Von der Technologie- zur Wissensregion – Neukonzeption anhand des Beispiels der Region Aachen”, en Frank Roost (ed.), *Metropolregionen in der Wissensökonomie*, SURF, Detmold, Alemania, pp. 61 – 80.

Fürst, Dietrich (2004) “Regional governance”, en Arthur Benz (ed.), *Governance-Regieren in komplexen Regelsystemen*, Springer, Berlin, Alemania, pp. 45–64.

Gaebe, Wolf (2004), *Urbane Räume*, 61 Tabellen, Ulmer, Stuttgart, Alemania

Gierhake, Klaus (2015), “Integrierter Umbau der Raumstruktur im Metropolitandistrikt Quito (Ecuador) – ein Ansatz zur Diskussion geographischer Innovationsforschung”, núm. 67, *Giessener Elektronische Bibliothek*, Giessen, Alemania,

<<https://www.unigiessen.de/cms/fbz/zentren/zeu/forschung/publikation/en/publi2/DiscPap67>>, última fecha de consulta: 30 de marzo de-2018

Gierhake, Klaus (2016), *Metropolregionen – Kooperationen und Zukunftsaufgaben: Diffusion sozialer Innovation im Raum, am Beispiel von Quito (Ecuador)*, Giessener Elektronische Bibliothek, Giessen, Alemania

Gierhake, Klaus y Jardon, Carlos Maria. (2015) ‘Espacio público en Quito (Ecuador). Un instrumento innovador para implementar el desarrollo territorial’, *Vision de Futuro*, 20(1), Universidad Nacional de Misiones, Posadas, Argentina, pp. 44–66.

Gierhake, Klaus y Jardon, Carlos Maria. (2017) ‘Indicadores de territorios creativos: una aplicación al Distrito Metropolitano Quito’, *Visión de Futuro*, 21(1). Universidad Nacional de Misiones, Posadas, Argentina, pp. 151-171

GIZ (2012), *Megastädte / Megacities*, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit’, Bonn, Alemania Glückler, Johannes (2010), “Netzwerkforschung in der Geographie”, en Stegbauer, Christian. (ed.), *Handbuch der Netzwerkforschung*, Springer Verlag, Wiesbaden, Alemania, pp. 881-889.

Heinrichs, Dirk y Nuissl, Henning (2007), “Megastädte als Risikolebensraum-Strategien für eine nachhaltige urbane Entwicklung. Die Helmholtz-Forschungsinitiative ‚Risk Habitat Megacity’”, en Werhan, Rainer (ed.), *Risiko und Vulnerabilität in Lateinamerika*, Geographisches Institut der Universität, Berlin, Alemania pp. 293–301.

ICLEI-KAS (Gobiernos Locales por la Sustentabilidad y Konrad-Adenauer-Stiftung) (2014) *Sustentabilidad Urbana. Experiencias en América Latina*. Sao Paulo. Available at: http://www.kas.de/wf/doc/kas_40000-1522-4-30.pdf?141217132328 (Accessed: 15 May 2016).

ICLEI (Gobiernos Locales por la Sustentabilidad) (2015) Who is ICLEI | ICLEI Global, ICLEI - Local Governments for Sustainability. Available at: <http://www.iclei.org/about/who-is-iclei.html> (Accessed: 15 May 2016).

IDB (Inter-American Development Bank) (2015) Emerging and Sustainable Cities Initiative: Indicators Values | Rally - Open Data Portal, Inter - American Development Bank. Washington, U.S.A. Available at: <https://mydata.iadb.org/es/Urban-Development-and-Housing/Emerging-and-Sustainable-Cities-Initiative-Indicat/rq4a-d9gg/about> (15 de mayo de 2016).

Intendencia de Montevideo (2015) Foro internacional de Incidencia Global de las ciudades, Intendencia De Montevideo. Montevideo, Uruguay. Available at: <https://www.proyectoallas.net/documents/161716/965989/13.+Sintesis+ejecutiva+7+Taller+ALLAs.pdf/6635b3f8-2ccf-4047-b64a-86bd50c0a266> (Accessed: 21 October 2016).

Jardon, Carlos Maria and Gierhake, Klaus. (2017) 'El conocimiento local como factor de innovación social: el caso del distrito municipal de Quito', Investigaciones regionales, No38, Asociacion española deCiencia regional, Madrid, España. pp. 1–24.

Kiese, Matthias. (2004) Regionale Innovationspotentiale und innovative Netzwerke in Südostasien: Innovations-und Kooperationsverhalten von Industrieunternehmen in Singapur. Münster, Alemania

Kleinfeld, Ralf, and Harald Plamper. (2006) 'Regional Governance Band 1. (Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens).' Edited by Andreas Huber. Osnabrück, Alemania, pp. 5–424. Available at: <http://library.fes.de/opus4/frontdoor/index/index/docId/26225>. (25 de mayo de 2015)

Kohut, Karl (1984), Die Metropolen Lateinamerikas. Hoffnung und Bedrohung für den Menschen, Akten der Fachtagung "Die Metropolen in Lateinamerika - Hoffnung und Bedrohung für die Menschen" vom 16. - 20. November 1984 an der Katholischen Universität Eichstätt. Eichstätter Beiträge / Abteilung Lateinamerika; 2; Veröffentlichungen des Zentralinstituts für Lateinamerika-Studien, Regensburg, Alemania.

MDMQ (Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito) (2010) varios documentos posibles en la pagina web: sistemas de indicadores y publicaciones. Instituto de la Ciudad de Quito, Municipalidad del distrito metropolitano de Quito. Quito, Ecuador, Available at: <http://www.institutodelaciudad.com.ec/> (21 de marzo de 2015).

MDMQ (Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito) (2012a) Agenda_Digital_Quito_2022, Municipio de Quito distrito metropolitano, Quito, Ecuador, Available at: http://www.quitodigital.gob.ec/wp-content/uploads/2013/10/Agenda_Digital_Quito_2022_Resumen.pdf (30 de julio de 2014).

MDMQ (Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito) (2012b) ORDM-0263: Régimen administrativo de fomento a las innovaciones tecnológicas y creaciones originales en el distrito metropolitano de Quito, Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, Quito, Ecuador. Available at: http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS MUNICIPALES 2012/ORDM-0263 RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE FOMENTO A LAS INNOVACIONES TECNOLÓGICAS Y CREACIONES ORIGINALES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.pdf (Accessed: 16 December 2014).

MDMQ (Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito) (2012c) Plan metropolitano de desarrollo 2012 - 2022, Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, Quito, Ecuador. Available at: <http://www.centrocultural>

quito.com/imagesFTP/13644.Plan_de_Desarrollo_Local_2012_2022.pdf
(Accessed: 16 December 2014).

MDMQ (Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito) (2014a) Informe de Transición., Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, Quito, Ecuador.

MDMQ (Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito) (2014b) Parque Tecnológico Quito (Informe de Consultoría). Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, Quito, Ecuador.

Mendez Gutierrez del Valle, Ricardo. (2013) ‘Crisis economica, vulnerabilidad urbana y desempleo en España’, Ciudad y Territorio. Estudios territoriales, Ministerio de Fomento de España, Madrid, España, 45(178), pp. 649–667.

Méndez, Ricardo, J. Michelini, and Patricia Romeiro. (2006) ‘Redes socio-institucionales e innovación para el desarrollo de las ciudades intermedias’, Ciudad y Territorio. Estudios territoriales, 38(148), Ministerio de Fomento de España, Madrid, España, pp. 377–396.

Mertins, Günter (2009), “Megacities in Lateinamerika: Informalität und Unsicherheit als zentrale Probleme von Governance und Steuerung”, Technikfolgenabschätzung--Theorie und Praxis, 18 (1), TATuP, Zeitschrift des ITAS zur Technologiefolgeabschätzung, Karlsruhe, Alemania , pp. 52-61.

Morales Gutiérrez, Alfonso Carlos. (2009) ‘Innovación social : un ámbito de interés para los servicios sociales’, *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria = Revista de servicios sociales*, ISSN 1134-7147, N°. 45, Gobierno Vasco: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales = Etxebizitza eta Gizarte Gaietarako Saila, Bilbao, España, págs. 151-175.

Nischwitz, Guido, Reimar Molitor y Silvia Rohne (2002), “*Local und Regional Governance für eine nachhaltigen Entwicklung*”, Schriftenreihe des IÖW, 161 (02) Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung, Wuppertal, Alemania

Quito informa (2012) varias noticias sobre *Turismo y proyeccion internacional*, Quito informa. Gobierno de Ecuador, Quito, Ecuador Available at: www.quitoinforma.gob.ec. (25 de mayo de 2017)

Republica de Ecuador (2008) CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR 2008, Republica de Ecuador. Quito, Ecuador, Available at: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf (Accessed: 15 May 2015).

Von Rohr, Hans-Gottfried (1994), *Angewandte Geographie*, Höller und Zwick, Braunschweig, Alemania Roost, Frank (2010), “Metropolzonen in der Wissensökonomie – Aufgaben der Stadtforschung und Planungspraxis”, en Roost, Frank. (ed.), *Metropolzonen in der Wissensökonomie*, Springer, Detmold, Alemania, pp. 7- 19

Scholz, R. (2013), „Transdisciplinarity“, en: Mieg, H. / Töpfer, K. (Ed.): *Institutional and Social Innovation for Sustainable Urban Development*, London SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2009) *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 | Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Gobierno de Ecuador*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito, Ecuador. Available at: <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/> (Accessed: 15 May 2018).

UIL. *Evento sobre Ciudades del Aprendizaje: Smart City Expo LATAM Congress en La Puebla | UIL*. Disponible en: <<https://uil.unesco.org/es/aprendizaje-largo-vida/ciudades-aprendizaje/evento-sobre-ciudades-del-aprendizaje-smart-city-expo>>. Acceso en: 8 out. 2018.

URB-AL (2011) *Nachhaltige Stadtentwicklung in Lateinamerika*. Landeshauptstadt Stuttgart, Stuttgart, Alemania. Available at: https://www.lateinamerikaverrein.de/fileadmin/LAV/Veranstaltungen/LAT_2012/Nachhaltige_Stadtentwicklung_C.pdf (15 de mayo de 2018).

- Wehrhahn, Rainer (2007), *Risiko und Vulnerabilität in Lateinamerika*, Geographisches Institut der Universität, Kiel, Alemania
- Wehrhahn, Rainer y Dominik Haubrich (2010), *Megastädte im Globalen Süden: Dynamik und Komplexität megaurbaner Räume mit Beispielen aus Lima und Guangzhou*, Geographisches Institut der Universität Kiel, Kiel, Alemania.
- Windhorst, Hans Wilhelm. (1983), *Geographische Innovationsforschung*, Darmstadt, Alemania.
- Zunino, Hugo Marcelo, and Rodrigo Hidalgo Dattwyler (2011) 'La producción multi-escalar de la periferia urbana de las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago, Chile. Elementos conceptuales y analíticos', *Boletín AGE.*, 55(1), Asociación de Geógrafos españoles, Madrid, España, pp. 7–33.

1) **Quito**

MDMQ (varias veces con las mismas personas)

Alcaldía – Alcalde / asesores; -Vice Alcaldía – Vice Alcalde / asesores; -
Secretaria de Planificación: Secretaria / Director Instituto de Ciudad; -
Secretaria Medio Ambiente: Secretario / encargado Cambio Climático; -
Secretaria de Territorio Hábitat y Vivienda: Secretario, directores de área,
coordinadora: proyecto Rehabilitación Centro Histórico Quito; -Secretaria de
Transporte: Secretario / director: proyecto BiciQ; -Secretaria de Desarrollo
Productivo y Competitividad: Secretario / director CONQUITO
-Administración Zonal: Coordinador Zona Norte; -Coordinador Agenda
Digital Quito, -Concejales

Otros gobiernos locales: Gobierno de Pichincha – Secretaria de
Planificación; Gobierno de Azuay – Departamento de Planificación,
Departamento de Medio Ambiente; Alcaldía de Cuenca – Departamento
Medio Ambiente, Departamento de Planificación, Alcaldía de Manta –
Alcalde, Asesor

Sociedad civil: -ONG Ciudad – Director; ONG Fundación Ambiente y
Sociedad – Director; Universidad Andina Simón Bolívar: varios profesores;
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: varios profesores; -
Universidad Católica: Facultad de Arquitectura; Universidad Central del
Ecuador: Rectorado, Facultad de Economía, Facultad de Arquitectura;

Organizaciones internacionales (en Quito): Cooperación Técnica
Alemania (varios), -Fundación Friedrich Ebert.

2) otros países

Universidad Nacional Federico Villareal Lima (Perú): Decano de la Facultad Ingeniera Geográfica, Ambiental, y Ecoturismo, Universidad Gastón Dachary (Argentina), varios investigadores

Congreso Mercociudades: Grupo de gestión políticas urbanas, participantes de todos los países

Universidad Igui (Río Grande do Sul / Brasil): profesores del programa de doctorado en Desarrollo. - Universidad Guadalajara (Mexico): profesores de varios campus; Benemérita Sociedad de Geografía y Estadística de Jalisco: Directorio; Gobierno Regional Jalisco: Departamento Medio Ambiente – Directora y jefes de área

EL EMPODERAMIENTO FEMENINO EN LATINOAMÉRICA: 2006-2015

WOMEN'S EMPOWERMENT IN LATIN AMERICA: 2006-2015

MARÍA LUISA SAAVEDRA GARCÍA[▯]

MARÍA ELENA CAMARENA ADAME^ε

- **RESUMEN:** El objetivo de esta investigación consistió en determinar la situación actual del empoderamiento femenino en Latinoamérica, así como establecer la influencia que tienen los indicadores de brecha de género en el Índice de Brecha de Género (IBG). Los datos fueron recolectados de las bases de datos estadísticas del Banco Mundial, para el IBG se cubrió un periodo de diez años (2006-2015), para establecer la relación entre los indicadores se trabajó con datos de 2015. Se realizó un análisis descriptivo, longitudinal y correlacional. Los principales hallazgos señalan que el IBG, avanzó solamente un 13.25% en el período de estudio. Los indicadores de brecha de género explican en un 95.4% el IBG, siendo las variables de mayor influencia la participación política y la participación económica.
- **PALABRAS CLAVE:** Empoderamiento femenino, empoderamiento económico, empoderamiento político, educación y género, índice de brecha de género.
- **ABSTRACT:** The objective of this research was to determine the current situation of women's empowerment in Latin America, as well as to establish the influence of gender gap indicators in the Gender Gap Index. The data were collected from the World Bank statistics databases, for the IBG a period of ten years (2006-2015) was covered, to establish the relationship between the indicators worked with data from 2015. A

[▯] Contador Público, Doctora en Administración por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora titular de tiempo completo en la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración, División de Investigación. Correo e: maluisasaavedra@yahoo.com

^ε Licenciada en Administración, Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora titular de tiempo completo en la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración, División de Investigación. Correo e: mcamarena_adame@hotmail.com

descriptive analysis was carried out, longitudinal and correlational. The main findings indicate that the IBG, advanced only 13.25% in the study period. The gender gap indicators explain the IBG in 95.4%, with the most influential variables being political participation and economic participation.

- **KEY WORDS:** Female empowerment, economic empowerment, political empowerment, education and gender, gender gap index.
- **CLASIFICACIÓN JEL:** B54, J16, N56.
- Recepción: 31/01/2019 Aceptación: 15/04/2019

Introducción

Empoderar a las mujeres para que participen plenamente en todos los sectores y en todos los niveles de la actividad económica es fundamental para crear economías fuertes; establecer sociedades más estables y justas; y alcanzar los objetivos de desarrollo, sostenibilidad y derechos humanos establecidos en los acuerdos internacionales; fundamentando esto la importancia del empoderamiento femenino, el cual es un proceso que va incorporando los resultados del mismo y expandiendo sus beneficios a la sociedad (Aguayo y Lamelas, 2012). Son estos beneficios a la sociedad lo que hace imperativo alcanzar el empoderamiento femenino, no solo económico, sino también político, y cerrar las brechas en los aspectos educativos y de salud.

En los últimos años, en la región Latinoamericana se ha logrado erradicar la inequidad de género en educación en niñas y mujeres igualando así a la participación de los hombres, sin embargo, no se ha visto reflejado este avance en lo se refiere a la situación de la mujer en el mercado laboral, pues su participación es baja y persiste el problema de la brecha laboral, aunado a esto las mujeres se emplean en mayor proporción que los hombres en trabajos

precarios y mal remunerados; siendo una característica constante en los mercados laborales de esta región, la segregación por género que no solamente limita económicamente a la mujer, sino que afecta a toda la economía en su conjunto (ONU, 2004). Aunado a lo anterior, las mujeres enfrentan limitaciones de tiempo y organización para su participación en el mercado de trabajo debido a sus responsabilidades con la familia y la comunidad, lo cual la pone aún en mayor desventaja para alcanzar el empoderamiento que tanto necesita.

De acuerdo con Mata (2018) la igualdad de género es un indicador clave para medir la democracia en un país, etnia, raza, clase social, origen geográfico, nivel de escolaridad, oportunidades laborales, son aspectos que impactan la situación de la mujer latinoamericana, el que predomina la desigualdad de oportunidades y crea una sociedad terriblemente injusta para la mujer. La CEPAL (2016) destaca entre las dimensiones clave para considerar la autonomía y el empoderamiento de las mujeres: la educación, la salud sexual y reproductiva, el empleo (que incluye el trabajo de cuidado y políticas públicas), y la violencia de género.

Por lo anterior, el objetivo de esta investigación consistió en determinar la situación actual del empoderamiento femenino en Latinoamérica, así como establecer la influencia que tienen los indicadores de brecha de género en el IBG. Se realizó inicialmente un análisis descriptivo del IBG, para lo cual se recolectaron los indicadores que se encuentran en las bases de datos estadísticas del Banco Mundial, por un periodo de 2006-2015, posteriormente para establecer la relación entre los indicadores y el IBG se realizó un análisis correlacional únicamente con datos de 2015.

Este trabajo se divide en tres partes: Parte I: Revisión teórica, en el que se desarrollan los temas: empoderamiento femenino, empoderamiento femenino y educación, empoderamiento femenino y empleo, empoderamiento femenino y participación política y medición del empoderamiento femenino; Parte II. Métodos y materiales, en el cual contiene el diseño y alcance del estudio; Parte III. Resultados: Empoderamiento femenino en Latinoamérica, donde se desarrolla la parte empírica de esta investigación, por último, se presentan la discusión y las conclusiones.

I. REVISIÓN TEÓRICA

En este apartado se desarrollan los temas tales como el empoderamiento femenino, empoderamiento femenino y educación, empoderamiento femenino y empleo, empoderamiento femenino y participación política y medición del empoderamiento femenino.

El Empoderamiento Femenino

El empoderamiento puede ser considerado como un proceso de adquisición de poder en el ámbito individual o colectivo, en primer lugar, se refiere a la capacidad de actuar de forma autónoma, contar con los medios necesarios y el proceso para contar con la capacidad de actuar, en segundo lugar, la capacidad de toma de decisiones en sus elecciones de vida y de sociedad. Es así como el empoderamiento alcanza cuatro dimensiones: el “poder sobre” (basado en relaciones de dominación o subordinación); el “poder de” (tomar decisiones y tener autoridad); el “poder con” (poder social y político); el “poder interior” (imagen y autoestima); el empoderamiento se traduce entonces en la adquisición de poder, de control sobre su vida y en la capacidad de hacer elecciones (Comisión de mujeres y desarrollo, 2007). En resumen, el

concepto de empoderamiento se refiere al proceso por el cual la autoridad y la habilidad se ganan, se desarrollan, se toman o se facilitan (Montaño, 2001).

El empoderamiento femenino debe entonces, proporcionar poder, acceso y control de los recursos, de tal modo que las mujeres puedan tomar decisiones informadas y adquirir control sobre sus propias vidas; así pues, uno de los elementos que se asocia al empoderamiento de las mujeres es la disponibilidad de recursos (económicos y sociales). La relación que se establece entre empoderamiento y recursos es bidireccional, de este modo, el acceso y disponibilidad de recursos facilita el empoderamiento de las mujeres, como consecuencia, el empoderamiento les da acceso a más y nuevos recursos, logrando de este modo el empoderamiento económico (Cacique, 2010).

En la cuarta conferencia mundial sobre la mujer (1995) se puso de manifiesto que el empoderamiento económico tiene como finalidad:

“Promover la independencia económica de la mujer, incluido su empleo, y erradicar la carga persistente y cada vez mayor de la pobreza que recae sobre las mujeres, combatiendo las causas estructurales de esta pobreza mediante cambios en las estructuras económicas, garantizando la igualdad de acceso a todas las mujeres, incluidas las de las zonas rurales, como agentes vitales del desarrollo, a los recursos productivos, oportunidades y servicios públicos” (Declaración y plataforma de acción de Beijing, párrafo 26).

En congruencia con lo anterior, los objetivos del milenio planteados en el año 2004, destacan en el tercer objetivo, la necesidad de impulsar la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, argumentando que no se puede lograr el desarrollo humano sin alcanzar niveles equivalentes de bienestar

entre hombres y mujeres, por un lado, y por el otro, si no se alcanza esta meta de equidad, no es posible alcanzar las otras metas de desarrollo humano, debido a que existen una serie de mecanismos a través de los cuales el bienestar, los recursos y el control que tengan las mujeres sobre las decisiones se traduzcan en bienestar para los miembros del hogar, especialmente de los hijos; en el aspecto biológico, se encuentra por ejemplo la relación entre el estado nutricional de la madre y el peso del niño al nacer, el cual a su vez influye en la mortalidad infantil; en el aspecto social, se tiene la relación directa entre la escolaridad de la madre y el estatus nutricional, de salud, y escolar de los hijos (BID, 2004).

Posterior a esto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, realizó un llamado a todas las naciones para reducir la pobreza, proteger el planeta y garantizar la paz y prosperidad para todos sus habitantes. El objetivo 5, igualdad de género, busca erradicar todas las formas de discriminación de mujeres y niñas, conscientes de que empoderar a las mujeres tiene un efecto multiplicador que promueve el crecimiento económico y el desarrollo en el mundo. Lo anterior, considerando entre otros aspectos que en el mundo existe desigualdad salarial, pues las mujeres ganan solo 77 centavos por cada dólar que reciben los hombres realizando el mismo trabajo; son víctimas de violencia, dado que 7 de cada 10 mujeres han experimentado violencia física o sexual en algún momento de su vida; son víctimas de leyes patriarcales donde menos del 20% de los propietarios de tierras son mujeres; sufren discriminación para ascender a puestos de poder, como es el caso de la participación política donde sólo el 22.8% de los legisladores en los parlamentos nacionales eran mujeres (acciones Unidas, 2015).

En consecuencia, entonces el empoderamiento como un proceso y la autonomía de la mujer, se constituye como requisito indispensable para alcanzar la igualdad de género (Gómez, 2008; Benavente y Valdés, 2014). De ahí la importancia de estudiarlo para conocer la situación de la mujer Latinoamericana en este tópico.

Empoderamiento Femenino y Educación

La educación es extremadamente valiosa para empoderar a la mujer (BID, 2004), por esta razón es importante realizar un análisis de este indicador, así pues, de acuerdo con Marchionni (2015), en Latinoamérica el aumento de la educación en las mujeres es impresionante, este aumento ha permitido que su presencia aumente en el mercado laboral. De esta manera, se observa un cambio en la estructura de la producción y al parecer existe un aumento relativo en el empleo femenino sobre el masculino, impulsando el empoderamiento femenino.

Esto, como resultado de que la educación influye en las posiciones a las que las mujeres pueden aspirar, modificando así la ubicación de las mujeres en el trabajo, la familia y las normas sociales que conforman los roles de las mujeres tanto al interior, como al exterior del hogar (Hernández, *et al*, 2009; Marchionni, 2015).

En el caso de América Latina se observa un aumento en la educación de las mujeres en el lapso de 1992 al 2012 según el estudio de Marchionni (2015), en el cual señala que los años de escolaridad de mujeres entre 25 y 54 años de edad aumentaron de 7.2 a 9.4, esto representa un avance, considerando que hace 20 años las mujeres tenían que dejar la escuela en los primeros años y completaba su educación primaria. Así también, al año 2015

se observa una índice paridad de género en la educación superior de 1.31, lo que implica un importante avance por parte de las mujeres (UNESCO, 2018).

En Latinoamérica, en 2012 los años de escolaridad entre las mujeres muestra una dispersión amplia, de un país a otro, por ejemplo, en Guatemala se registran 5 años en promedio y en Argentina 12 años. Entre los países que han tenido un mayor progreso se encuentran: El Salvador, Brasil y México; mientras que los que no tuvieron dicho progreso fueron Guatemala y Honduras. En el caso de Venezuela, Uruguay y Argentina las niñas aspiran a tener dos años más de escolaridad en relación con los niños, mientras que en Bolivia y Guatemala los niños permanecen más tiempo en la escuela que las niñas.

Otro escenario a considerar se encuentra entre la escuela secundaria y la terciaria, en Latinoamérica se observa un aumento del nivel secundario ya que se pasó de un 50% en 1992 a un 76% en 2012; por otro lado, en la educación terciaria se pasó de 12% en 1992 a 29% en 2012. En este periodo de tiempo la mayor proporción correspondió a las mujeres que a los hombres, por lo que se amplió el panorama para las mujeres entre la educación secundaria y la terciaria.

A pesar de todos los avances que se han realizado es necesario considerar lo que señalan Camarena, *et al* (2015) y UNESCO (2013) en lo que se refiere a que garantizar la equidad y eliminar las desigualdades educativas no implica simplemente un crecimiento del nivel educativo o la cobertura, sino erradicar todas las formas de manifestación del sexismo en los procesos educativos y esto tiene que ver entre otros aspectos, con los sesgos que existen al momento de elegir una carrera profesional, pues por los estereotipos de género se les excluye de las carreras que tienen que ver con matemáticas como

las ingenierías y las tecnologías de información (STEAM, por sus siglas en inglés Science, Technology, Engineering and Maths), orientándolas más hacia las ciencias sociales. Sin embargo, también es necesario señalar que es la propia mujer quien se pone limitaciones para acceder a estas áreas de estudio, guiándose por modelos establecidos en la sociedad (Camarena y Saavedra, 2016).

Empoderamiento Femenino y Empleo

Los cambios de la participación femenina en el ámbito laboral, vienen de la mano con las transformaciones socioeconómicas que se han dado en cuatro esferas: educación, demografía, crecimiento económico y políticas, a decir de Gasparini y Marchionni (2015) y Hernández y Camarena (2013), quienes a su vez señalan que la educación tiene impacto sobre los salarios y puestos de trabajo a los que las mujeres pueden aspirar; por su parte la caída de la fecundidad es un factor fundamental para explicar el aumento en la fuerza laboral femenina durante el siglo XX; así también, desde principios de los 2000, Latinoamérica ha experimentado una “década dorada” en términos de crecimiento económico haciendo más atractivo el mercado laboral para las mujeres, como resultado de la expansión de sectores donde típicamente existe mayor participación femenina; finalmente, en la última década se pusieron en marcha diversas iniciativas que buscan proteger y fomentar el empleo femenino en la región, entre estas destacan la eliminación de sesgos institucionales que perjudican la participación de la mujer. Por lo anterior, en el mercado laboral la mujer ha ganado terreno y las brechas de género se están cerrando (BID, 2004, UNESCO, 2013).

La participación laboral femenina es un determinante importante de la distribución del ingreso, dado que, la mujer se preocupa por brindar bienestar

a su familia a través de una mejor alimentación, servicios de salud y educación principalmente, modificando así el nivel de pobreza de la familia (Cacique, 2015). A este respecto, Gasparini y Marchionni (2015), han comprobado a través de macrosimulaciones que el nivel de empleo femenino en Latinoamérica en las últimas décadas ha contribuido a la disminución de la pobreza y la desigualdad. Por otra parte, la participación de la mujer en el mercado laboral contribuye a su empoderamiento económico.

Una limitación importante de la participación femenina en el mercado laboral, es que, en Latinoamérica, la carga de los trabajos del hogar y cuidado de la familia, conocido como trabajo no remunerado, recae principalmente en la mujer, siendo poco significativa la participación del hombre. La sobrecarga que produce sobre las mujeres su participación en el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado, la limita para participar en la toma de decisiones, restringiendo su acceso a recursos materiales y recursos de protección social para la satisfacción autónoma de las necesidades actuales y futuras (Cacique, 2010; Gómez, 2008; Hernández, *et al*, 2009; Camarena y Saavedra, 2016). El concepto de autonomía se refiere a la libertad de escoger y de actuar. La libertad para *optar* por un trabajo remunerado está limitada por el nivel de equilibrio que mujeres y hombres puedan establecer entre el trabajo remunerado y el no remunerado del cuidado en el hogar (Gómez, 2008). Como se sabe en Latinoamérica este último recae principalmente en la mujer limitando de este modo su acceso a un trabajo remunerado.

A este respecto, en la tabla 1 se puede observar que en lo que se refiere a las horas dedicadas al trabajo remunerado, los hombres dedican mayor número de horas que las mujeres; sin embargo, cuando se trata de trabajo no remunerado el mayor número de horas corresponde a las mujeres, mostrando con esto la inequidad en la distribución de las labores domésticas. Esto se

destaca aún más si se analiza la diferencia en horas, por ejemplo, en el caso de México la diferencia de horas dedicadas al trabajo remunerado entre hombres y mujeres es de 10.1 horas mayor en los hombres, mientras que la diferencia de horas dedicadas al trabajo no remunerado entre hombres y mujeres es 26.7 horas mayor en las mujeres. Y también, resulta relevante la situación de Ecuador donde en el caso del trabajo remunerado los hombres trabajan 6.5 horas más que las mujeres y en el trabajo no remunerado las mujeres trabajan 27.1 horas más que los hombres.

Tabla 1. Población Ocupada

País y último disponible		Población Ocupada							
		Promedio de horas dedicadas al trabajo total (remunerado y no remunerado)		Promedio de horas dedicadas al trabajo remunerado		Diferencia de Horas (Hombres-Mujeres)	Promedio de horas dedicadas al trabajo no remunerado		Diferencia de horas (Mujeres-Hombres)
		Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres		Mujeres	Hombres	
Horas promedio semanales									
Brasil	(2012)	59.1	54.2	38.2	44.3	6.1	20.9	10	10.9
Colombia	(2012)	73.3	68.2	45.2	53.8	8.6	28.1	14.4	13.7
Costa Rica	(2012)	59.9	52.1	35.7	46.8	11.1	24.2	5.3	18.9
Ecuador	(2012)	81.4	60.7	43.6	50.1	6.5	37.7	10.6	27.1
México	(2012)	90	73.4	48.2	58.3	10.1	41.8	15.1	26.7
Panamá	(2011)	73.6	65.9	44.4	52.3	7.9	29.2	13.6	15.6
Perú	(2010)	71.6	65.1	35.8	50.3	14.5	35.8	14.7	21.1
Uruguay	(2007)	79.5	67.6	38.5	49.2	10.7	40.9	18.4	22.5
Horas promedio diarias									
Chile	(2009)	8.3	7.6	5.2	6.4	1.2	3.1	1.2	1.9
Guatemala	(2011)	13.6	11.6	7.7	8.8	1.1	6	2.7	3.3
Honduras	(2009)	10.4	9.2	6.9	8.4	1.5	3.5	0.8	2.7

Fuente: Inmujeres (2015).

Empoderamiento Femenino y Participación Política

Pachón, Peña y Wills (2012), señalan que las mujeres en Latinoamérica son menos activas políticamente que los hombres, en su estudio consideraron cuatro dimensiones de la participación política: votación en elecciones presidenciales, trabajar en una campaña electoral, participar en una manifestación y hacer parte de un partido político; los hallazgos mostraron

que la ocupación, el nivel de ingreso y el estado civil están asociados con el activismo político de las mujeres.

En 1975, se celebró la primera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Mujeres en la Ciudad de México, a partir de este evento la comunidad internacional puso gran atención en la representación de las mujeres y en su impacto en las estructuras de toma de decisiones en la política. Sin embargo, a pesar del interés internacional, el acceso de las mujeres al parlamento ha sido lento y desalentador. Debido a que, en 1975, las mujeres representaban el 10.9 por ciento de todos los escaños parlamentarios a nivel mundial y habiendo pasado más de 30 años de cauciones, prescripciones y persuasión, ocupaban menos del 18 por ciento de todos los escaños parlamentarios en 2008 (Ballington, 2008).

Ballington (2008) refiere que los factores sociales y culturales se encuentran entre las causas principales de la escasa representación de las mujeres en la toma de decisiones políticas. El argumento es que las mujeres “no están preparadas” para tomar decisiones, excluyendo efectivamente a las mujeres de la toma de decisiones. Pues, los hombres generalmente tienen un papel dominante en la sociedad y, por lo tanto, las mujeres son desterradas a la esfera doméstica que las limita a su papel reproductivo. Lo anterior, se refrenda con los hallazgos de Pachón et al. (2012) donde de un total de 25,421 personas en la muestra para América Latina, el 50.8% son mujeres; en promedio las mujeres y los hombres reportan haber estudiado alrededor de 8 años, no obstante, las mujeres son menos educadas, habitan con más frecuencia en la capital, tienen más hijos, es más probable que estén poco familiarizadas con el concepto de "participación política" el cual abarca una gran variedad de dimensiones, que van desde ejercer el voto hasta ocupar un cargo público administrativo del Ejecutivo, como la presidencia de un país.

A pesar de lo anterior, las mujeres han incrementado en forma importante su participación en la toma de decisiones al alto nivel de los gobiernos, mediante su creciente rol en las máximas posiciones de la conducción política, a través de su participación en los partidos políticos, el congreso y las candidaturas presidenciales, como en el gobierno, donde es evidente el aumento en el número de mujeres presidentas, vicepresidentas, ministras y en general funcionarias de alto nivel en todas las áreas de las políticas públicas (BID, 2004).

Cerca de 25 mujeres han aspirado a la Presidencia de la República en 13 países de Latinoamérica y el Caribe, 3 de ellas han alcanzado la Presidencia por el voto popular y otras 4 han sido presidentes por circunstancias políticas en sus respectivos países. Entre 1940 y mediados de 2002 en Latinoamérica se habían designado a 325 mujeres como ministras, el 75% de ellas nombradas en los últimos 15 años. El Caribe tuvo 317 ministras en el mismo período (Iturbe, 2003). Vale destacar que cuatro países de la región, Trinidad y Tobago, Venezuela, Colombia y Guyana, figuran entre los 20 países del mundo con más mujeres ministros, al año 2013 el 21% de los miembros de gabinete en Latinoamérica eran mujeres (ONU, 2013). La participación de la mujer en cargos políticos y de representación también está reflejándose en importantes aumentos en la cantidad de mujeres presentes en el congreso, consejos municipales y gobernaciones. Asimismo, el porcentaje de mujeres en los parlamentos nacionales ha continuado incrementándose en los últimos años de manera muy significativa. En 1990 las mujeres ocupaban el 9% de los escaños, mientras que en 2003 esta cifra aumento a 15%.

En Latinoamérica, ninguna medida ha sido más efectiva que las leyes de cuota de participación femenina para lograr la inclusión política de la mujer. Argentina en 1991, fue el primer país del mundo en aprobar una ley que

impone cuotas de participación de mujeres en las elecciones legislativas, este país es un modelo a seguir no solo por ser el pionero de la igualdad entre los géneros, sino también en la modernización, democracia y organización de movimientos de mujeres que luchan para alcanzar la igualdad en todos los aspectos (Stenhammar, 2009). En el año 2000 doce países latinoamericanos tenían leyes que establecían un porcentaje mínimo —entre el 20% y el 40%— de participación de la mujer en el poder legislativo. En el caso de Colombia la ley establece que un mínimo de 30% de cargos decisorios en la administración pública deben ser ocupados por mujeres. Es así como las cuotas han tenido impacto elevando la cifra y la proporción de mujeres electas. El promedio regional aumentó del 8% al 15% tras la adopción de esas leyes. En algunos países el impacto ha sido enorme, como en el caso de Costa Rica, en que las mujeres constituyen ahora el 35% de los legisladores.

Los países que han establecido cuotas han incrementado la participación política de la mujer en forma más acelerada y profunda de lo que ha sucedido en los países que carecen de cuotas (BID, 2004, Massolo, 2006) (ver tabla 2). Sin embargo, Arámbula y Bustos (2008), señalan que un sistema de cuotas por sí sólo no es suficiente, dado que en muchos casos sólo se cumple con el requisito de presentar listas que cumplen con el requisito de representatividad femenina, por lo que hace falta que la candidata cuente también con el apoyo del partido para alcanzar el triunfo en las urnas. Más preocupante es aún el hecho de que, hoy existen cinco países que no cuentan con ninguna acción afirmativa, y Uruguay, donde se ha aprobado su aplicación solo para una elección parlamentaria, la que se llevó a cabo en el 2014 (Choque, *et al*, 2013).

Tabla 2. Leyes de cuotas en Latinoamérica

País	Año de adopción	Órgano legislativo	Cuota %	% de mujeres (antes de la ley)	% de mujeres (después de la ley)	% mujeres (últimas elecciones)	Últimas Modificaciones
Argentina	1991	- Cámara de Diputados - Senado	30	6 3	27 33	31 33	Año 2015 (40%)
Bolivia	2000	- Cámara de Diputados - Senado	30 25	11 4	12 4	19 15	Año 2010 (50%)
Brasil	1997	- Cámara de Diputados	25/30	7	6	9	Año 2009 (30%)
Colombia	2000	n/a - personas en cargos decisorios en la admin. pública	-	-	-	-	Año, 2011 (30%)
Costa Rica	1997	- Cámara de Diputados	40	14	19	35	Año 2009 (50%)
Rep. Dominicana	1997	- Cámara de Diputados	25	12	16	17	
El Salvador	Ley de carácter temporal	- Camara de Diputados - Senado					Año, 2013 (30%)
Ecuador	1997	- Cámara de Diputados	20	4	15	16	Año 2009 (50%)
Haití	Ley que modifica la constitución	- Cargos de elección Popular					Año 2012 (30%)
Honduras	Decreto que modifica la Ley Electoral	- Cargos de elección Popular					Año 2012 (50%)
México	1996	- Cámara de Diputados - Senado	30 30	17 15	16 16	23 16	Año 2014 (50%)
Nicaragua	Decreto que modifica la Ley Electoral	- Cargos de elección Popular					Año 2012 (50%)
Panamá	1997	- Cámara de Diputados	30	8	10	10	Año 2012 (50%)
Paraguay	1996	- Cámara de Diputados - Senado	20 20	3 11	3 18	9 9	
Perú	1997	- Cámara de Diputados	25	11	20	18	Año 2006 (30%)
Venezuela (antes del 2000)	1998	- Cámara de Diputados - Senado	30 30	6 8	13 9	10	Año 2009 (50%)

Fuente: Elaboración propia con base en BID (2004) y CEPAL (s.f.).

La subrepresentación de las mujeres empezó a enmarcarse en un nuevo paradigma: el de la paridad entre hombres y mujeres en la representación política y los ámbitos de gobierno. Así, en 2009, el Ecuador, constitucionalizó la paridad en los cargos de nominación y función pública, así como en los partidos y movimientos políticos. En 2010, Bolivia, incluyó en su nuevo texto constitucional que la participación política debía ser equitativa y darse en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. Ese mismo año Costa Rica modificó su código electoral para que las listas estuvieran integradas por 50% de mujeres y 50% de hombres. Asimismo, es importante señalar que los tres

países habían adoptado previamente una cuota, pero se produjo un paso hacia adelante con la adopción de la paridad. En 2012, Nicaragua modificó su Ley Electoral introduciendo la obligación de incorporar un 50% de candidatos y candidatas (Choque, *et al*, 2013).

Choque, *et al* (2013) señalan que, a pesar de los avances, a principios de 2012 solo una de cada cinco representantes en los Parlamentos Latinoamericanos era mujer (21,6%), este porcentaje alcanzó el 25.6% en 2013 (ONU, 2013). Estas cifras están lejos del equilibrio que se pretende alcanzar y contrastan con el 50% del electorado que constituyen las mujeres en prácticamente todos los países.

Marx y Borner (2011), encontraron que las legisladoras siguen constituyendo una minoría en los Parlamentos Latinoamericanos, sin embargo, en la mayoría de los países las representantes celebran alianzas de distinta índole, a causa de situaciones en el trabajo parlamentario que resultan discriminatorias para ellas y del moderado interés que muestra la mayoría de sus pares masculinos en el debate y la sanción de proyectos de ley con contenido de género. Algunas alianzas son cortas, es decir, delimitadas a asuntos específicos, mientras que otras permanecen en el tiempo, permitiendo así ampliar y enriquecer las agendas legislativas; independientemente de que las parlamentarias suelen legislar en múltiples temas, su labor también fomentó de manera considerable el debate y la promoción de proyectos de ley con contenido de género y/o de derechos de mujeres, contribuyendo a una mejor representación de los intereses de las mujeres (Massolo, 2006). Así pues, Stenhammar (2009), señala que las leyes de cuotas pueden servir para abrir un camino en los países en donde las mujeres no están representadas en la política y lograr que su voz sea escuchada en la sociedad.

Por último, para que se dé un cambio se debe trabajar desde muchos frentes por lo que resulta relevante destacar lo que señalan Hernández, *et al* (2009): “la inserción de la mujer en los espacios de toma de decisiones depende más de la transformación de la sociedad en su conjunto que de la propia mujer.... se requieren cambios en la educación, en la familia, en los medios masivos y en el trabajo mismo...” p. 51.

Medición del empoderamiento Femenino

Con el fin de medir los avances en el tema de empoderamiento femenino se han establecido una serie de indicadores, que permiten cuantificar el impacto de los programas y políticas que intentan realizar acciones para cerrar las brechas de género, dado que abatir la desigualdad es indispensable para alcanzar el desarrollo (Rotondo y Vela, 2004).

Si bien es cierto Schuller (1997) refiere que el empoderamiento es un proceso por medio del cual las mujeres incrementan su capacidad de configurar sus propias vidas y su entorno, evolucionando hacia una concientización sobre sí mismas y su status en la sociedad; actualmente este proceso ha sido relacionado con el desarrollo de las naciones de allí surge la necesidad de valorar objetivamente el empoderamiento, con el fin de evaluar la situación de las mujeres en cada país y región. Es en este contexto en el cual surgen los índices para intentar valorar el empoderamiento, la descripción de éstos se presenta a continuación.

El Índice de Desigualdad de Género (IDG). Es una metodología desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que obtiene un índice sintético que muestra la desventaja en que se encuentran las mujeres respecto de los hombres, considerando tres

dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral, medir las desventajas genera conciencia en torno a estos problemas, permite vigilar el progreso para alcanzar los objetivos de equidad de género e induce a los gobiernos a asumir responsabilidades. La interpretación del IDG tiene una lógica inversa a la del índice de desarrollo humano (IDH), es decir, cuando hay un valor cercano a cero, el desarrollo es igualitario; cuando se aproxima a uno, existen más desventajas de las mujeres frente a los hombres, de modo que un valor de cero significa que no hay desigualdad y un valor de uno significa que hay desigualdad completa. Con el IDG se determina la magnitud y el detalle de la desigualdad, es decir, en cuánto y en qué dimensiones las mujeres presentan desventajas respecto de los hombres en términos de desarrollo igualitario. Lo que permite realizar propuestas de política pública enfocadas a lograr la igualdad en cada uno de los tres aspectos que considera el IDG (PNUD, 2014, INEI, 2015). Así también, este índice muestra la pérdida en desarrollo humano debido a la desigualdad entre logros de mujeres y hombres en dichas dimensiones (PNUD, 2014).

Índice de brecha de género (IBG). El Foro Económico Mundial calcula desde el 2006 este índice con el propósito de medir, a nivel de países, el estado de avance de la mujer en cuatro aspectos: salud, educación, economía y participación política. Cada uno de estos, al igual que el índice, posee un rango de 0 a 1, donde 0 es total desigualdad y 1 es total igualdad entre hombres y mujeres. El IBG, se determina mediante cuatro indicadores: Participación económica y oportunidad, Educación, Salud y Supervivencia y participación política.

Índice de Equidad de Género (IEG). Clasifica a los países de acuerdo a indicadores sociales, con datos comparables y disponibles a nivel internacional. Lo elabora *Social Watch*, la cual es una red internacional de

organizaciones que defienden y monitorean las políticas contra la pobreza y por la igualdad de género. Se basa en indicadores tales como: Actividad económica, empoderamiento y educación; los valores posibles del IEG se extienden de 0 a 100, representado o el menor grado de equidad y 100 el mayor (García, *et al*, 2013).

Índice de Desarrollo Humano relativo al Género (IDHG) Mide la desigualdad social y económica entre hombres y mujeres, es elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Utiliza los siguientes indicadores: vida larga y saludable (esperanza de vida al nacer de cada sexo), educación (Tasa de alfabetización de adultos y tasa bruta combinada de en educación primaria, secundaria y terciaria por sexo) y nivel de vida digno (Estimación de ingresos percibidos por sexo) (García, *et al*, 2013).

Índice de potenciación de Género (IPG). Mide el nivel de oportunidades de las mujeres, es elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los indicadores utilizados son: Participación política y poder de decisión (Proporción de mujeres y hombres en escaños parlamentarios), Participación económica y poder de decisión (Participación de mujeres y hombres como altos funcionarios o directivos y en puestos profesionales y técnicos), Control sobre los recursos económicos (Estimación de los ingresos percibidos por mujeres y hombres) (García, *et al*, 2013).

A continuación, se presenta una tabla que resume la forma en que cada indicador trata de medir el empoderamiento femenino, como se puede observar el IBG es el que incluye todos los indicadores, por lo que se podría considerar el más completo.

Tabla 3. Índices de Empoderamiento Femenino

Índice /Variable	Salud y supervivencia	Empoderamiento	Participación Económica	Educación	Participación Política
IDG	√	√	√		
IBG	√		√	√	√
IEG		√	√	√	√
IDHG	√		√	√	
IPG			√		√
Total	2	2	5	3	3

Fuente: Elaboración propia.

II. MÉTODOS Y MATERIALES

Esta investigación es descriptiva y correlacional, se tomó información de las bases de datos del Banco Mundial referentes al IBG, por un periodo de 10 años (2006-2105), con lo que se tiene un estudio longitudinal, así como datos de los indicadores del IBG del año 2015, con lo que se presenta un estudio transversal. Se seleccionó el IBG por considerarse el más completo en comparación con los indicadores analizados en el apartado anterior. Se relacionaron los indicadores con el IBG, con el propósito de encontrar relaciones significativas, que dieran cuenta de aquellos indicadores que más influyen en el IBG, para contar con un estudio analítico de este índice.

A continuación, se detalla el contenido del índice de brecha de género el cual seleccionó para esta investigación por ser el más completo y por contar con todos los datos disponibles para el periodo de estudio 2006-2015.

El índice de Brecha de Género analiza las siguientes áreas (*World Economic Forum*, 2016):

a. Participación económica y oportunidad: salarios, participación y empleo altamente capacitado. Contiene tres conceptos la participación, la brecha de remuneración y la brecha de progreso. La participación se calcula utilizando la diferencia entre mujeres y hombres en las tasas de participación en la fuerza de trabajo. La brecha de remuneración se calcula a través de un indicador de datos duros (Proporción de ingresos estimados de mujeres a hombres) y un dato cualitativo recopilado a través de la Red Mundial de Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro (igualdad de salarios por un mismo trabajo). Por último, la brecha entre el progreso de la mujer y el hombre se calcula a través de dos estadísticas de datos (Proporción de mujeres y hombres entre legisladores, altos funcionarios y directivos, y la proporción de mujeres y hombres entre técnicos y profesionales). Es importante mencionar que, de acuerdo con Hernández, et al. (2009), el salario otorga a la mujer un poder que influye y determina la calidad de vida, y la falta de este las hace dependientes y les da una condición de oprimidas.

b. Educación: acceso a niveles de educación básicos y más elevados. Calcula la brecha entre las mujeres y el acceso actual de los hombres a la educación a través de un cálculo de proporción de mujeres a los hombres en los niveles de primaria, secundaria y terciaria. Muestra una visión a más largo plazo de la capacidad del país para educar a mujeres y hombres en igual número, se puede ver a través de la proporción de la tasa de alfabetización femenina

c. Salud y supervivencia: expectativa de vida y proporción hombres-mujeres. Ofrece una visión general de las diferencias entre la salud de la mujer y la del hombre mediante dos indicadores. El primero es la proporción de sexos al nacer, específicamente para capturar el fenómeno de mujeres, prevaletente en muchos países, con un hijo fuerte como preferencia

(hombre). En segundo lugar, se utiliza la brecha entre la esperanza de vida saludable de los hombres y mujeres. Esta medida es una estimación del número de años que mujeres y hombres pueden esperar vivir en buena salud tomando en cuenta los años perdidos por la violencia, las enfermedades, la desnutrición u otros factores relevantes.

d. Participación política: representación en las estructuras de toma de decisiones. Mide la brecha entre hombres y mujeres en el más alto nivel de la toma de decisiones políticas, la proporción de mujeres y hombres en puestos de nivel ministerial y la relación entre mujeres y hombres en las posiciones parlamentarias. Además, se incluye la proporción de mujeres y hombres en la oficina ejecutiva (primer ministro o presidente).

El IBG se utiliza para entender en qué medida están distribuyendo sus recursos y oportunidades de forma equitativa entre hombres y mujeres en los 142 países incluidos en el análisis y compararlos para determinar avances y rezagos.

Los resultados del Índice pueden interpretarse como el porcentaje de la brecha que se ha cerrado entre mujeres y hombres, permitiendo a los países comparar sus resultados actuales frente a los obtenidos en el pasado y con los resultados obtenidos por otros países. 13 de las 14 variables que se utilizan para crear el Índice proceden de indicadores de datos públicos de organizaciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Mundial de la Salud, y la otra variable procede de una encuesta de percepción llevado a cabo por el Foro Económico Mundial.

III. RESULTADOS: EMPODERAMIENTO FEMENINO EN LATINOAMÉRICA

Con el fin de presentar un panorama del empoderamiento femenino en Latinoamérica, se recolectaron datos sobre los índices de brecha de género de 19 países por un periodo de 10 años, los países seleccionados son los que cuentan con el dato de este indicador para toda la serie de años analizada; a partir de estos datos se calculó el promedio anual y la tasa de crecimiento del período analizado, los resultados se presentan en la tabla 4.

Tabla 4. Índice de brecha de género en Latinoamérica (2006-2015)

Pais / Índice de brecha de género	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Tasa de crecimiento % (2006-2015)
Argentina	0.682	0.698	0.720	0.721	0.718	0.723	0.721	0.719	0.731	0.734	7.62
Bolivia	0.633	0.657	0.666	0.669	0.675	0.686	0.722	0.734	0.704	0.749	18.33
Brasil	0.654	0.663	0.673	0.669	0.665	0.667	0.690	0.694	0.694	0.686	4.89
Chile	0.645	0.648	0.618	0.688	0.701	0.703	0.667	0.667	0.697	0.698	8.22
Colombia	0.704	0.709	0.694	0.693	0.692	0.671	0.690	0.717	0.712	0.725	2.98
Costa Rica	0.693	0.701	0.711	0.718	0.719	0.726	0.722	0.724	0.716	0.732	5.63

Cuba	n.d.	0.716	0.719	0.717	0.725	0.739	0.741	0.754	0.732	0.740	3.35
Ecuador	0.643	0.688	0.709	0.722	0.707	0.703	0.720	0.738	0.745	0.738	14.77
El Salvador	0.683	0.679	0.687	0.693	0.659	0.656	0.663	0.660	0.686	0.706	3.37
Guatemala	0.606	0.614	0.607	0.620	0.623	0.622	0.626	0.630	0.682	0.667	10.07
Honduras	0.648	0.666	0.696	0.689	0.692	0.694	0.676	0.677	0.693	0.688	6.17
México	0.646	0.644	0.644	0.650	0.657	0.660	0.671	0.691	0.690	0.699	8.20
Nicaragua	0.656	0.645	0.674	0.700	0.717	0.652	0.769	0.771	0.789	0.776	18.29
Panamá	0.693	0.695	0.709	0.702	0.707	0.704	0.712	0.716	0.719	0.722	4.18
Paraguay	0.655	0.665	0.637	0.686	0.680	0.681	0.671	0.672	0.689	0.666	1.68
Perú	0.661	0.662	0.695	0.702	0.689	0.679	0.674	0.678	0.719	0.683	3.33
República Dominicana	0.663	0.670	0.674	0.685	0.677	0.668	0.665	0.686	0.690	0.686	3.47

Uruguay	0.654	0.660	0.690	0.693	0.689	0.690	0.674	0.680	0.687	0.679	3.82
Venezuela	0.666	0.679	0.687	0.683	0.686	0.686	0.706	0.706	0.685	0.690	3.60
Promedio	0.626	0.672	0.679	0.689	0.688	0.685	0.694	0.701	0.708	0.709	

Fuente: Elaboración propia con base en The Global Gender Gap Index Results in 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Como puede apreciarse en la tabla 4, durante el período 2006-2015, el promedio del IBG, aumentó de 0.626 a 0.709 (13%), con lo que se muestra que la brecha se ha ido cerrando, pero aún queda bastante lejos de alcanzar la equidad de género. Si se analiza la tasa de crecimiento por país, puede notarse que la misma no ha sido homogénea para todos los países bajo estudio, 10 países muestran las tasas más bajas de crecimiento en el IBG (de 1% a 5%) estos son: Brasil, Colombia, Cuba, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, es decir más del 50% de los países de la región; sólo 5 de los 19 países analizados muestran tasas medias de crecimiento (de 6% a 10%) estos son: Argentina, Chile, Costa Rica, Honduras y México, esto son el 26%; mientras únicamente 4 de los países analizados muestran tasas altas de crecimiento (de 11% en adelante) estos son: Bolivia, Ecuador, Guatemala y Nicaragua, es decir 21% del total.

Con el fin de determinar la influencia de cada una de las áreas que mide el índice, en el empoderamiento femenino (medido por el IBG), a continuación, se presenta el desglose de estas áreas para el año 2015, en la tabla 5.

Tabla 5. Indicadores del IBG (2015)

Países/Índices	Participación Económica y oportunidad	Educación	Salud y supervivencia	Participación Política	Índice de Brecha de Género (IBG)
Argentina	0.615	0.996	0.980	0.347	0.734
Bolivia	0.634	0.967	0.980	0.415	0.749
Brasil	0.642	1.000	0.980	0.123	0.686
Chile	0.570	1.000	0.979	0.243	0.698
Colombia	0.746	0.994	0.979	0.180	0.725
Costa Rica	0.587	1.000	0.975	0.365	0.732
Ecuador	0.677	0.996	0.980	0.297	0.738
El Salvador	0.639	0.991	0.980	0.214	0.706
Guatemala	0.627	0.963	0.980	0.109	0.667
Honduras	0.617	1.000	0.976	0.160	0.688
México	0.545	0.991	0.980	0.281	0.669
Nicaragua	0.619	1.000	0.980	0.506	0.776
Panamá	0.698	0.994	0.980	0.214	0.722
Paraguay	0.616	0.994	0.980	0.075	0.666
Perú	0.603	0.987	0.970	0.173	0.683
República Dominicana	0.648	0.984	0.971	0.140	0.686
Uruguay	0.639	0.997	0.980	0.101	0.679
Venezuela	0.657	0.990	0.980	0.139	0.691
Promedio	0.632	0.991	0.978	0.227	0.705

Fuente: The Global Gender Gap Index Results in 2015 (WEF, 2015).

Como se puede apreciar en la tabla 5, las brechas más grandes se encuentran en participación económica y oportunidad y participación política, siendo estos hallazgos coincidentes con lo señalado por Pachón, *et al* (2012) en el sentido de que las mujeres son menos activas políticamente, como consecuencia de los factores sociales y culturales que le siguen dando al hombre un papel dominante en la sociedad (Ballington, 2008), lo anterior a

pesar de que existen en casi todos los países de la región leyes de cuotas que obligan a mantener un porcentaje de participación de la mujer, sin embargo el promedio actual en Latinoamérica es apenas de 20%, constituyendo así una minoría en los Congresos de cada país (Choque, *et al*, 2013, Marx y Borner, 2011), y aún a pesar de esto han obtenido logros significativos en materia de leyes relacionados con los derechos de la mujer (Massolo, 2006).

En lo que se refiere a la participación económica, a pesar de que en el mercado laboral la mujer ha ganado terreno, aún existen brechas importante en cuanto a la calidad del trabajo que se le ofrece a la mujer, pues generalmente son empleos en la informalidad o en sectores precarios, de baja productividad o quedan congeladas en un trabajo de segunda sin posibilidades de ascender (BID, 2004; Hernández, *et al*, 2009 ; Camarena, *et al*, 2015), una limitación importante que tiene la mujer para obtener mejores oportunidades en el mercado laboral tiene que ver con la carga de los trabajos del hogar y cuidado de la familia, que aún sigue siendo inequitativa, restringiendo de este modo su participación (Cacique, 2010; Gómez, 2008)

El resultado de la tabla 4, también nos muestra que en educación y salud, el avance ha sido considerable, siendo este hallazgo coincidente con lo señalado por Marchioni (2015) en cuanto a que en Latinoamérica, el aumento de la educación en las mujeres ha sido impresionante; sin embargo Camarena, *et al* (2015) señalan que la mujeres aún se encuentran relegadas de áreas de estudios STEAM que podrían permitirles acceder a puestos mejor remunerados y sectores más competitivos, como son las ingenierías y las tecnologías de información. En cuanto a los indicadores de salud, el resultado es muy alentador, empero, no se debe ignorar que, en igualdad de acceso a los servicios de salud, las mujeres son más vulnerables por razones de su papel reproductivo en la sociedad.

Con el fin de determinar la influencia de los indicadores de cada área en el índice de brecha de género, se plantea la siguiente hipótesis:

H₀₁: El índice de la brecha de género no depende de la participación económica y oportunidad, la educación, la salud y supervivencia y la participación política.

Se desarrolla el modelo de regresión lineal múltiple con un error alfa de 0.05, obteniendo una $R = 0.982$; una r cuadrada $R^2 = 0.965$ y una R^2 ajustada de 0.954, lo que indica que los cuatro indicadores: participación económica y oportunidad, la educación, la salud y supervivencia y la participación política, explican en 95.4% el IBG, lo cual muestra que es un índice que incluye indicadores que se encuentran fuertemente relacionados con la brecha de género.

Se muestra también, con la prueba ANOVA, en el resultado del análisis de varianza que el modelo resulta significativo ($p = 0.000$), por lo tanto, se rechaza la hipótesis nula y se puede concluir que el IBG depende de participación económica y oportunidad, la educación, la salud y supervivencia y la participación política (Tabla 6).

Tabla 6. ANOVA^b

Modelo	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1 Regresión	.016	4	.004	89.383	.000 ^a
Residual	.001	13	.000		
Total	.017	17			

a. Variables predictoras: (Constante), Participación Política, Logro Académico, Salud y Supervivencia, Participación Económica y Oportunidad

b. Variable dependiente: Índice de Brecha de Género

H₀₂: La participación económica y oportunidad, educación, salud y supervivencia, y participación política no tienen un peso importante en el IBG.

Para comprobar esta hipótesis se muestra a continuación el peso relativo de las variables independientes en el modelo de regresión, expresado en el valor de las betas:

Tabla 7. Valor de la Beta de las Variables independientes H₀₂

Variable independiente	Valor de Beta
Participación Económica y oportunidad	0.486
Educación	0.106
Salud y supervivencia	-0.029
Participación Política	0.960

Como se puede ver en la tabla 7, el indicador que más influye en el IBG es la participación política, el segundo en importancia es la participación económica, el tercero la educación. El indicador de salud y supervivencia muestra una beta débil y negativa mostrando su nula influencia. Por lo que se rechaza parcialmente la hipótesis nula, dado que sólo la participación política y participación económica y oportunidad tienen un peso importante en el IBG.

El resultado anterior, implica que para cerrar la brecha de género se debe impulsar con mayor énfasis el empoderamiento político y económico de la mujer, dado que los hallazgos de Gasparini y Marchioni (2015), señalan que el nivel de empleo femenino se encuentra relacionado con la disminución de pobreza y desigualdad. Por su parte la participación política de la mujer resulta

de suma importancia para la generación de leyes que fomenten la equidad de género en todas las esferas de la sociedad (Massolo, 2006).

DISCUSIÓN

Los países Latinoamericanos en un afán por democratizarse han venido adoptando las cuotas de género con el fin de equilibrar la participación política de las mujeres y con ello lograr más y mejores leyes que promuevan la igualdad, sin embargo como lo ha señalado Stenhammar (2009), esto no presenta una solución completa, como también puede verse en los resultados de la presente investigación donde como primer hallazgo se tiene que en un período de 10 años el Índice de Brecha de Género sólo se incrementó un 13%, mostrando con esto que aún falta mucho para cerrar esta brecha y lograr el empoderamiento de la mujer, que como se señaló en los objetivos del milenio (BID, 2004) y del desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2015) es necesario para alcanzar la meta de equidad, para poder alcanzar las otras metas de desarrollo humano, dado que el bienestar que alcancen las mujeres se traducen en bienestar para sus hijos y demás dependientes.

Para lograr avances en la Brecha de género en Latinoamérica será necesario poner atención en dos indicadores, en primer lugar la Participación Económica y oportunidad, pues a pesar de que la participación laboral de la mujer ha ido en aumento en los últimos años, aún persiste la inequidad en salarios, la falta de oportunidades para ascender a puestos de liderazgo y la presencia de la mujer en trabajos precarios y sin derechos laborales (Gasparini y Marchionni, 2015); otro factor que también influye en esta situación es la sobrecarga de la mujer al tener que realizar un trabajo no remunerado, que tiene que ver son sus obligaciones domésticas y familiares (Cacique, 2010;

Gómez, 2008; Hernández, *et al* (2009); Camarena y Saavedra, 2016), que le impiden alcanzar un desarrollo pleno en este aspecto.

En segundo lugar, se encuentra la Participación Política, la cual es un reflejo de la desigualdad que existe en los países Latinoamericanos, en lo que se refiere a la participación en la toma de decisiones de alto nivel, la brecha a cerrar todavía es muy amplia, las leyes de cuotas no han sido suficientes para alcanzar que las mujeres estén mejor representadas en el poder legislativo de estos países, incluso existen algunos donde no existe esta ley de cuotas (BID, 2004; Massolo, 2006; Choque, *et al*, 2013) y en otros el porcentaje apenas alcanza un 10% de participación de las mujeres, lo que implica que se les sigue cerrando el paso a las mujeres para alcanzar puestos de liderazgo, tal vez por cuestiones educativas, familiares o culturales tal como lo han señalado Hernández, *et al* (2009).

CONCLUSIONES

Este trabajo se realizó con el objetivo de mostrar un panorama del empoderamiento femenino en Latinoamérica, para tal fin se utilizó como único indicador el IBG. Los indicadores que componen este índice tienen una fuerte correlación con lo que se rechazó H_0 , mostrando que la participación económica y oportunidad, la educación, la salud y supervivencia y la participación política explican en 95.4% el IBG.

Los resultados muestran que la brecha de género en América Latina está lejos de cerrarse, y todavía es de las más grandes del mundo, sin embargo, los avances mostrados en las dos últimas décadas son considerables, sobre todo en salud y educación.

En cuanto a la participación económica de la mujer en Latinoamérica, los resultados señalan que, a pesar de los avances de los últimos años, aún existe la discriminación hacia la mujer en esta área, pues los estereotipos de género la relegan a trabajos precarios y de baja productividad, que le impiden avanzar. Esto resulta preocupante dado que los estudios antecedentes señalan una relación importante entre el trabajo femenino y la disminución de la pobreza y además la comprobación de la hipótesis **H₀₂** de esta investigación determinó que este componente tiene un peso importante en el IBG, el cual se busca mejorar.

Por otra parte, se encontró que en el empoderamiento político las mujeres aún se encuentran rezagadas, toda vez que la mayoría de los países cuentan con cuotas de género y leyes que impulsan la equidad en esta área. Esto también es una situación que se debe buscar superar, pues la presencia de la mujer en el ámbito político y puestos de poder permite empoderar a las mujeres en la sociedad y en todas las esferas donde se desarrollan, pues las leyes de no discriminación han sido siempre propuestas por mujeres legisladoras; por otra parte, la comprobación de la hipótesis **H₀₂** de esta investigación determinó que este componente tiene un peso importante en el IBG, por lo que se debe buscar una participación más efectiva de la mujer en este ámbito..

Las áreas de salud y educación presentan los mejores indicadores, sin embargo, las mujeres aún se encuentran vulnerables al cumplir un papel reproductor en la sociedad, y al verse envueltas en estereotipos que las orientan a realizar estudios relacionados con las ciencias sociales, mermando de este modo sus posibilidades de acceder a mejores empleos. Y aunque al momento de comprobar comprobación de la hipótesis **H₀₂**, estos componentes no mostraron un peso significativo, debido a que en estos casi

no hay disparidad, se debería tomar en cuenta que la mayoría de las personas que trabajan en la informalidad son mujeres, las cuales se encuentran completamente desprotegidas en cuestiones de acceso a los sistemas de salud y pensiones; por otra parte, a pesar que las mujeres han superado a los hombres en casi todos los niveles educativos, las mujeres aún se encuentran rezagadas en áreas de estudios que les permitirán acceder a mejores empleos y puestos de trabajo como son las áreas STEAM.

Como se pudo ver en este trabajo, no es suficiente considerar solo la información cuantitativa de los indicadores oficiales que intentar medir el empoderamiento femenino de la mujer, sino también incluir aspectos cualitativos que dan cuenta de la situación real de la mujer, que a pesar de los numerosos programas nacionales e internacionales que existen para empoderarla, aún se encuentra muy rezagada, lo que implica un reto que se tiene que afrontar desde todas las esferas políticas estatales, regionales, nacionales e internacionales.

REFERENCIAS

- Aguayo, E. y Lamelas, N. (2012). Midiendo el empoderamiento femenino en América Latina. *Regional and Sectoral Economic Studies* 12 (2) 1-10.
- Arámbula, A. y Bustos, C. (2008). *Participación política de la mujer en América Latina*. México: Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Documentación, información y análisis.
- Ballington, J. (2008). *Igualdad en la Política: Un estudio de mujeres y hombres en el Parlamento*. Unión Parlamentaria, Reportes y documentos N° 54. Francia: SADAG.
- Benavente, M. y Valdés, A. (2014). *Políticas Públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL-Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo. Libros CEPAL 130.

- BID (2004). *Objetivos de desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe. Retos acciones y compromisos*. Capítulo 6. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. pp. 80-105. Washington, D.C.: BID.
- Cacique, I. (2010). Factores de empoderamiento y protección de las mujeres contra la violencia. *Revista Mexicana de Sociología*, 72, (1, enero-marzo) 37-71.
- Camarena, M. y Saavedra, M. (2016). *La incorporación de la perspectiva de género en los programas de estudios de las licenciaturas Contables Administrativas*. En Alfonso López Alfonso y Madrigal María (Eds) *El proceso de enseñanza aprendizaje en las escuelas de negocios: Una perspectiva desde México* (pp. 499-520). Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Camarena, M., Saavedra, M., & Ducloux, D. (2015). Panorama del género en México: Situación actual. *Revista Científica Guillermo de Ockham* 13(2), 77-87.
- CEPAL (s.f.). *Leyes de cuotas. CEPAL: Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe*, recuperado en <http://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuotas?search=&page=3>, el 2 de julio de 2017.
- CEPAL (2016). *Autonomía de las mujeres e Igualdad en el desarrollo sostenible*. Montevideo: Comisión Económica para Latinoamérica.
- Comisión de mujeres y desarrollo (2007). *El proceso de empoderamiento de las mujeres. Guía metodológica*. Bruselas: Comisión género y desarrollo.
- Choque, M., Torres, I. y Goyes, S. (2013). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Perú: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Declaración y plataforma de acción de Beijing (1995). *Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Beijing del 4 al 15 de septiembre.
- García, M., Lozano, M. y Marcos, J. (2013). *Guía de Indicadores para medir las desigualdades de género en salud y sus determinantes*. España: Escuela Andaluza de Salud Pública.

- Gasparini, L. y Marchionni, M. (2015). *¿Brechas que se cierran? Aumento y desaceleración de la participación laboral femenina en América Latina*. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata. Buenos Aires: UNPL
- Gómez, E. (2008). *La valoración del trabajo no remunerado: una estrategia clave para la política de igualdad de género*. En *La economía invisible y las desigualdades de género la importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado* (pp. 3-20). Washington: Organización panamericana de la salud.
- Hernández, C., Camarena, M. (2013). *El movimiento feminista en Latinoamérica. Su recorrido y las condiciones de inequidad de género*. En LLambías, W. (Ed.) *Los nuevos desafíos para América Latina. Economía, equidad, participación y desarrollo* (pp. 125-149). Chile: RIL editores.
- Hernández, C., Camarena, M., & Castanedo, B. (2009). *Para las mujeres no todo el poder, pero sí todo el trabajo*. México: UNAM FCA, EON.
- INEI (2015). *Perú: Brechas de Género 2015: Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Inmujeres (2015). *Visibilizando la contribución de las mujeres a la economía y a la sociedad*. México: Inmujeres, ONU Mujeres, Cepal, Inegi.
- Iturbe de Blanco, Eglé (2003). *Las mujeres latinoamericanas en la alta gestión pública: logros y desafíos*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marchionni M., (2015). *A changing scenario: education, family, and economic environment, Bridging gender gaps?*, en Gasparini L. y Marchionni M.(Eds.) *The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America, Argentina* (pp. 43-84). Buenos Aires: CEDLAS Center for Distributive, Labor and Social Studies, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Marx, J. y Borner, J. (2011). *Parlamentos sensibles en Latinoamérica. El estado de la cuestión*. Perú: International Unión Interparlamentaria-International Institute for Democracy and electoral assistance.
- Mata, F. (Coord.) (2018). *Ser Mujer en Latinoamérica*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.

- Mazzolo, A. (2006). *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Santo Domingo: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).
- Montaño, S. (2001). *Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de la lucha contra la pobreza*. CEPAL: Trigésima tercera reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe Puerto España, Trinidad y Tobago, 9 al 11 de octubre de 2001.
- Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Nueva York: Naciones Unidas.
- ONU (2004). *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*. Novena Conferencia Mundial sobre la Mujer. México: Naciones Unidas-CEPAL.
- ONU (2013). *Medidas adoptadas y progresos alcanzados en la promoción de la mujer y de su participación en la política*. Informe del Secretario General. Asamblea General, Sexagésimo octavo período de sesiones Tema 28, 24 de julio de 2013.
- Pachón, M., Peña, X. y Wills, M. (2012). Participación política en América Latina: Un análisis desde la perspectiva de género. *Revista de Ciencia Política* 32 (2) 359– 381.
- PNUD (2014). *Indicadores de desarrollo humano y género en México. Nueva metodología*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rotondo, E. y Vela, G. (2004). *Indicadores de género. Lineamientos conceptuales y metodológicos para su formulación y utilización por los proyectos FIDA de América Latina y el Caribe*. Perú: PREVAL/PROGÉNERO.
- Schuller, M. (1997). *Los derechos de las mujeres son derechos humanos: La agenda internacional del empoderamiento*. En *Poder y Empoderamiento de las mujeres*. Bogotá, Colombia: TM Editores.

- Stenhammar, J. (2009). *Leyes de cuotas en América Latina. Un estudio comparado de la representación de género en la política del Perú y Argentina*. España: Stockholms Universitet.
- UNESCO (2013). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas para la Educación.
- UNESCO (2018). *Resumen sobre género del Informe de seguimiento de la educación en el mundo*. Paris: UNESCO.
- WEF (2006). *The Global Gender Gap Index Results in 2006*. Switzerland: World Economic Forum.
- WEF (2007). *The Global Gender Gap Index Results in 2007*. Switzerland: World Economic Forum.
- WEF (2008). *The Global Gender Gap Index Results in 2008*. Switzerland: World Economic Forum.
- WEF (2009). *The Global Gender Gap Index Results in 2009*. Switzerland: World Economic Forum.
- WEF (2010). *The Global Gender Gap Index Results in 2010*. Switzerland: World Economic Forum.
- WEF (2011). *The Global Gender Gap Index Results in 2011*. Switzerland: World Economic Forum.
- WEF (2012). *The Global Gender Gap Index Results in 2012*. Switzerland: World Economic Forum.
- WEF (2013). *The Global Gender Gap Index Results in 2013*. Switzerland: World Economic Forum.
- WEF (2014). *The Global Gender Gap Index Results in 2014*. Switzerland: World Economic Forum.
- WEF (2015). *The Global Gender Gap Index Results in 2015*. Switzerland: World Economic Forum.

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FEDERAL EN MÉXICO 1993-2009 A TRAVÉS DE LA VÍA CONSTITUCIONAL

ANALYSIS OF THE MUNICIPALITY PARTICIPATION IN THE FEDERAL SYSTEM IN MÉXICO 1993-2009 THROUGH THE CONSTITUCIONAL ROUTE

OSCAR LÓPEZ CHAN^P

- **RESUMEN:** Este artículo tiene como objetivo analizar la participación del Municipio en el sistema federal en México. Como estrategia metodológica se realiza un análisis general de los elementos teóricos e institucionales que determinan el rol del Municipio en el federalismo, pese a no formar parte de su estructura; y un análisis específico de las controversias constitucionales interpuestas por los ayuntamientos para defender sus competencias frente a los otros órdenes de gobierno, como evidencia empírica para una mejor comprensión de la inserción del Municipio en el funcionamiento del federalismo mexicano. Las conclusiones son que, a pesar que la presencia del Municipio en este sistema está atada a sus capacidades institucionales individuales, como orden de gobierno se ubica, de facto, como un actor material del federalismo mexicano.
- **PALABRAS CLAVES:** Municipio, federalismo, descentralización, autonomía, México.
- **ABSTRACT:** The goal of this paper is analyze the Municipality participation in the federalism in México. As methodological strategy is realized a general analysis of the theoretical and institutional elements that determine the roll of the Municipality in the federal system, in spite of is not be formal part from his structure; and a specific analysis about the constitutional controversies interposed for the local governments to defend yours competencies against other government orders, as empirical evidence for a better understand of the insertion of the Municipality in the functioning

^P Universidad Autónoma de Campeche, correo electrónico: oyalopezc@uacam.mx
Oikos Polis, Revista latinoamericana de Ciencias Económicas y Sociales, 3 (2), 83-128

of the Mexican federalism. The conclusions are that, even though the Municipality presence in the federal system is tied to its individual institutional capacities, as government order is located in fact as an emergent actor from the Mexican federalism.

- **KEY WORDS:** Municipality, federalism, decentralization, autonomy, Mexico.

- Recepción: 31/07/2018

Aceptación: 18/03/2019

1. INTRODUCCIÓN

En México existen tres órdenes reconocidos de gobierno, el municipal, el estatal y el federal; sin embargo, sólo estos dos últimos integran de manera formal la estructura federal, es decir, la *federación*. Con base en este escenario, el principal objetivo de este trabajo es documentar la participación material del Municipio mexicano en el sistema federal. Para este propósito, como estrategia metodológica general, se recurre al análisis teórico, constitucional, institucional y empírico en la relación entre federalismo y Municipio; y de manera específica a la revisión documental de las controversias constitucionales donde el Municipio es actor frente a los otros órdenes de gobierno, en defensa de sus competencias y facultades. Como hipótesis de investigación se establece que *la controversia constitucional ha sido un medio eficaz para que el Municipio haga respetar sus ámbitos de competencia y para hacerse un lugar con actor del sistema federal en México*. De esta forma, se analizan desde el plano teórico, cómo ciertos atributos del Municipio como ser depositario de la soberanía popular y su autonomía, le otorgan propiedades equiparables a las de los gobiernos federal y estatal. Desde el plano constitucional se revisan los reconocimientos del Municipio como parte del Estado, como poder público y como orden de gobierno, que sin duda lo han fortalecido frente a los otros gobiernos, federal y estatales. En el plano político e institucional, se examinan

los hechos que ubican a los municipios como actores en el sistema federal al convertirse en los primeros asientos de la alternancia política en México y los destinatarios finales de los procesos de descentralización nacional. De manera concreta, el principal encuentro de este trabajo es la evidencia del fortalecimiento del Municipio en México a través de la defensa exitosa, mediante controversias constitucionales, de sus ámbitos de competencia frente a los poderes y gobiernos componentes de la estructura federal. No obstante, también se revisan las limitaciones del Municipio en el proceso, como las condiciones fiscales que reducen su autonomía, la concepción prevaleciente del federalismo dual, y los conflictos entre autonomía y federalismo. Con base en este análisis y evidencias empíricas es posible concluir que, a pesar de la exclusión del Municipio en la estructura federal, existen procesos que lo fortalecen y lo posicionan *de facto* como un actor emergente y material del federalismo en México.

1. EL PARADIGMA DEL FEDERALISMO AMPLIADO

Para el estudio del federalismo este documento utiliza las categorías analíticas de *estructura* y *funcionamiento* de un sistema federal. La primera se refiere a las partes o componentes formales del sistema que, conforme al artículo 40 de la Constitución General de México, son las entidades federativas y el gobierno federal:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

A su vez, el artículo 115 de la Constitución General determina que: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...” (Cámara de Diputados, 2017).

Por su parte, el *funcionamiento* se refiere al conjunto de relaciones entre órdenes de gobierno que expresan y retroalimentan, en su caso, los principios del federalismo. Esto es, no todo sistema federal (*estructura*) trabaja como federalismo (*funcionamiento*). Esto último implica que un sistema *funcionando* como federalismo, no necesariamente lo hace con las partes formales del sistema. Es posible que otros componentes del Estado, como los Municipios, participen *de facto* en el funcionamiento del sistema, por las siguientes razones:

- a) Ser destinatarios finales de los procesos de descentralización de políticas.
- b) Ser parte implícita de la estructura federal, al ser reconocidos como componentes de las partes federadas.

Empero, no sólo las razones *de hecho* permiten incluir a los Municipios dentro del sistema federal, aun cuando no sean partes formales. Los gobiernos municipales poseen *atributos* también reconocidos a las partes federadas, los cuales los ubican en términos de *igualdad*:

- a) Ser depositarios de la soberanía popular.
- b) Contar con cierto nivel de autonomía.

Estos atributos se sostienen a partir de tres tesis: la de la descentralización, la de la *soberanía* y la de la *autonomía*.

La tesis de la descentralización

Un proceso inherente a todo sistema federal es la descentralización, cuyo principio de distribución de poder y competencias no termina en los gobiernos constituyentes. Usualmente, la descentralización culmina en el orden de gobierno más cerca de la comunidad, el Municipio. Así, aunque el Municipio no forme parte de la estructura federal, es recurrente que se le incluya en su descentralización. *De hecho*, es parte del *funcionamiento* del sistema federal, aunque no forme parte de su estructura, porque se le reconoce como el gobierno con las mayores ventajas potenciales y el mejor posicionado territorialmente para cumplir con determinadas tareas gubernamentales o públicas. Si bien esto no significa que participe en las decisiones sobre la descentralización.

La tesis de la soberanía

Un gobierno es depositario de la soberanía popular en la medida que ha sido constituido por la *voluntad* de su depositante original: *el pueblo*. Su constitución y poder no proviene del Estado, de un poder externo o de la voluntad de un monarca. Procede del mandato otorgado popularmente:

La existencia del municipio no es la derivación de un poder externo; menos aún se trata de alguna extensión administrativa de los ejecutivos estatales... El pueblo ejerce también su soberanía por medio de los ayuntamientos en el ámbito que es propio al municipio. De ese ejercicio soberano se deriva al municipio como institución componente de la estructura del Estado y como institución de gobierno propia (IGLOM, 2005: 18).

Con independencia de que en México se reconozca al Municipio sólo como parte del régimen interior de las entidades federadas, también es depositario de la soberanía porque se constituye mediante el voto popular, lo cual lo ubica en *igualdad de condiciones* como gobierno, frente a las partes formales de la federación. Como tal depositario está habilitado para interactuar *de hecho* como componente del sistema

Como señala Olmedo (1999) el reconocimiento de 1999 al municipio como orden de gobierno en México, el *mismo título* que los órdenes federal y estatal, desencadena un debate profundo: “¿Tendrá que considerarse que el Municipio no sólo tiene *autonomía* sino también *soberanía*, como la Federación y los estados?” (Olmedo, 1999: 93).

La tesis de la autonomía municipal

La autonomía de los municipios implica el reconocimiento de su capacidad para tomar decisiones libremente como comunidad. Si en el sistema federal hay un pacto originario para constituir la federación, en el Municipio existe el pacto constitutivo de una comunidad, resultado de su autodeterminación, que se expresa en su autonomía -como aspiración, reconocimiento formal, o hecho concreto. Si en el sistema federal el pacto constitutivo es entre gobiernos, en el Municipio deriva de la voluntad popular. En el primero, las partes federadas ejercen su libertad, en el segundo la comunidad ejercita su autonomía. Históricamente, la constitución del Municipio en México (1519) es anterior a la erección de la federación (1824);² y aun cuando no haya sido *invitado* a formar parte de la estructura federal, su proceso original le antecede.

² El primer municipio en México, la Villa Rica de la Veracruz, fue constituido en 1519 por determinación de Hernán Cortés: “En México el municipio desempeñó una importante función política desde los primeros momentos de la conquista, pues el primer acto de

En México, la formación del Municipio es un proceso histórico desde la base, a diferencia de la federación que se constituye por un acuerdo desde arriba. El Municipio es la expresión de la libertad de una comunidad, al igual que una federación expresa la voluntad de un conjunto de entidades federadas. De esta forma, tanto entidades como municipios poseen el atributo de la libertad o de la autonomía, lo cual los equipara como entes con las mismas propiedades.

Municipio y federalismo en México

En México la institución municipal proviene directamente del municipio español, pero tomó algunos elementos autóctonos, pues se constituyó a partir de pueblos ya asentados en el territorio. La historia de México está ligada directamente con el Municipio, desde la institución del primer ayuntamiento en 1519. Otro hecho relevante, fue la propuesta del legislador constituyente de 1857, José María de Velasco, para dar reconocimiento constitucional al Municipio, al esbozar la tesis de la libertad municipal, pero no prosperó (Velasco, 2006).

Desde el nacimiento del Estado Mexicano, el Municipio siempre ha estado ahí, aunque no reconocido. Sin embargo, la evolución del Municipio es un proceso que tiene sus puntos de inflexión durante todo el siglo XX. En la relación específica entre Municipio y federalismo ha habido dos procesos paralelos que tienden a retroalimentarse, aunque no necesariamente corren a la misma velocidad. El primero, es la evolución constitucional del Municipio, con cierta trayectoria hacia su reconocimiento formal como parte de la estructura federal, pero aún no se concreta. A la par, en los hechos opera un

gobierno de Hernán Cortés fue la fundación de Veracruz, con cabildo propio...” (Marquet, 1975: 384)

proceso de fortalecimiento institucional de los municipios, que tampoco llega a su cénit, si se compara con su evolución en otros sistemas federales, incluso unitarios o autonómicos-como España. Dos procesos contribuyen esencialmente a su evolución política e institucional: el primero, como primer asiento de la alternancia política en México; el segundo, deriva de su participación, por decisión del Centro, como destinatario último de la mayor parte de las políticas de desarrollo, principalmente la social, la urbana y la rural.

Evolución constitucional del municipio

Existen dos elementos complementarios en la trayectoria constitucional del Municipio en relación con el federalismo. El primero se refiere a la expresión de una relación explícita entre el Municipio y el sistema federal. El segundo, a reformas constitucionales que han permitido fortalecer la posición del Municipio frente a los otros poderes y gobiernos, y por ende dentro del sistema federal.

Respecto al primero, un antecedente es el reconocimiento de la figura constitucional del Municipio Libre en una reforma en 1914 a la constitución de 1857, vigente en ese entonces, que marcaría la diferencia con “el paradigma que predominó en los regímenes federales en México en el siglo XIX, que consideraba al municipio como exclusivamente del régimen interior de los estados” y “modificaría radicalmente la articulación entre federalismo y municipio en México, y nuestro diseño constitucional se alejará del modelo clásico norteamericano que prevaleció en las constituciones federales de 1824 y 1857. ...” (Acedo, 2007: 79-80). Esta reforma permite la concepción de un federalismo autóctono, al incluir al Municipio en una constitución federal. El elemento definitivo dentro de la relación del Municipio con el sistema federal,

fue la Constitución de 1917 que en su artículo 115 lo reconoció como parte del régimen interior de los estados.

Existen otros antecedentes legislativos directos en la relación entre Municipio y federalismo, como el proyecto de *Ley Orgánica Federal del Municipio Libre en 1925*. Sin embargo, siempre se consideró contrario al espíritu del federalismo reglamentar cuestiones internas del Municipio, ya que eso correspondía a la soberanía de los estados: “el escudo para rechazar estas reformas fue una concepción de federalismo, que consideraba que la reglamentación municipal correspondía al ámbito interior de los estados” (Acedo, 2007: 90). Como corolario de estas reformas durante 2004, en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo presentó una iniciativa avalada por todos los partidos políticos que pretendía reconocer al Municipio como depositario de la soberanía popular y parte de la estructura federal, sin embargo, en el pleno de la Cámara de Diputados no alcanzó el consenso necesario para ser aprobada. En estas últimas deliberaciones subsistió cierto afán de mantener a los municipios como una materia correspondiente al ámbito interior de los estados, pero no del sistema federal.

No obstante, las principales reformas constitucionales aprobadas que fortalecieron al Municipio en México son las siguientes: Como parte del régimen interior de los estados (1917), como parte del Estado mexicano (1934), como poder público (1994), y como orden de gobierno (1999).

a) Como parte del régimen interior de los estados. La inclusión definitiva del Municipio como parte del régimen interior de los estados ocurrió con la promulgación de la Constitución de 1917 -cuyo antecedente fue la *Ley del Municipio Libre* del 25 de diciembre de 1914, promulgada por Venustiano

Carranza. Este es un hecho fundamental en la evolución constitucional del Municipio, pero olvidado históricamente en términos de su implicación para el federalismo. El artículo 115, aprobado en 1917, mencionaba: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...”

Este contenido expresa, en forma inherente, que el Municipio forma parte del sistema federal, al ser reconocido como parte del régimen interior y la base de la división territorial, organización política y administrativa de los Estados, que a su vez conforman la estructura federal.

b) Como parte del Estado Mexicano. Otra reforma constitucional relevante para el Municipio fue la del artículo 3ro. -publicada en el *Diario Oficial* el 13 de diciembre de 1934-, que, si bien fue en materia educativa, le otorgó reconocimiento como parte del Estado mexicano, al establecer en su párrafo segundo: “Sólo el Estado –Federación, Estados, Municipios- impartirá educación primaria, secundaria y normal...”

Ciertamente, tal reforma no tuvo efectos materiales en la relación del Municipio con los demás poderes del Estado y los otros órdenes de gobierno. Continuó siendo una entidad subordinada material, administrativa y políticamente. Aun cuando le otorgaba un grado de igualdad jurídica frente a los otros gobiernos, todavía carecía de protección jurisdiccional y constitucional respecto de los otros poderes y órdenes de gobierno (Narváez, 2007). Sin embargo, en la actualidad, la “incursión municipal en las funciones ampliadas corresponde al espacio donde la responsabilidad pública es del Estado -con mayúscula-, que integra al municipio como una de sus partes” (Guillén, 2013: 86).

c) Como poder público. Desde 1946 se presentaron iniciativas donde “se denunciaba la insuficiencia de las disposiciones constitucionales con relación al municipio libre” (Acedo, 2007: 88). También se demuestra (Narváez, 2007), que antes de 1992, no había elementos para la defensa constitucional del Municipio frente a otros poderes del Estado. La carencia de protección jurisdiccional y constitucional del Municipio desapareció al reformarse el artículo 105 de la Constitución General -publicada el 31 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación (DOF)-. Éste le otorgó el reconocimiento como *poder público*, que reiteradamente le habían negado, y lo facultó para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ante la probable invasión de sus competencias por parte de otros poderes o gobiernos:

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran en materia electoral, se susciten entre:

- a).- (...)
- b).- La Federación y un municipio;
- c).- a f).- (...)
- g).- Dos municipios de diversos Estados;
- h).- (...)
- i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j).- Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- (...)

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de

México impugnadas por las entidades,..., y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

El reconocimiento, de hecho, ya se había dado desde el 30 de agosto de 1994, cuando por primera vez un municipio, Delicias, Chihuahua, acude en controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual admite el recurso, pues reconoció al Municipio como “un nivel de gobierno donde se podían encontrar las tres funciones básicas del poder público: administrar, legislar y aplicar el derecho” (Narváez, 2007: 27). Esto fue fundamental para ganarle la controversia 1/93 al Gobierno del Estado de Chihuahua.

La condición de igualdad del Municipio frente a los poderes del Estado, le permite acudir en controversia contra la Federación -que implícitamente incluye a los poderes de la Unión, al Ejecutivo y Legislativo Federales-; o cualquier gobierno estatal. En términos del federalismo, lo relevante es que el Municipio puede acudir en controversia *en contra de la Federación*. La reforma de 1994 al artículo 105 de la Constitución, le otorgó la calidad de sujeto activo y pasivo en los procedimientos de controversia constitucional, afirmándolo como verdadero “poder público” del Estado mexicano, a la par de la Federación y los Estados (Quintana, en IGLOM, 2005: 68). Este reconocimiento es común en los debates sobre el Municipio en la Cámara de Diputados donde se ha reconocido que: “Como una especie del poder público, el municipio se explica a partir de su inclusión en los textos normativos como instancia de poder, a la que el ordenamiento atribuye un conjunto de facultades a ejercer” (Cámara de Diputados, 2004: 97).

Este reconocimiento ha permitido a los municipios, a partir de 1995, interponer controversias constitucionales, principalmente contra los poderes ejecutivos y legislativos estatales y, en menor medida, los federales.

d) Como orden de gobierno. Con otra reforma al artículo 115 de la Constitución General -publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999-, se reconoció al Municipio como *orden de gobierno*, el tercero dentro de la estructura política:

I.- Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva...

Esta reforma también fortalece el ámbito de autonomía del municipio, al delimitar sus competencias exclusivas. Autonomía ya reconocida con la reforma al mismo artículo en 1983, cuando se establece que: “IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda...”.

Adicional a esto se fortalece su facultad reglamentaria, como lo establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2005: 9-10):

... [Para] que pueda hacerse realidad la figura del municipio libre, éste debe contar con la facultad de generar su propia regulación en el marco del reparto competencial que constitucionalmente se encuentra establecido, pero también con la libertad que el propio texto constitucional le confiere.

En esa tesitura, la conceptualización del municipio como órgano de gobierno, conlleva entre otras importantes consecuencias, la de

encontrarse en posibilidad de reglamentar potestades adicionales al cúmulo de facultades del ámbito estatal que le son esenciales para decidir la estructura de sus propios órganos de administración...

e) Como depositario de la soberanía popular. Conforme al régimen constitutivo del Estado Mexicano señalado en el artículo 39 de la Constitución General: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...”. Las implicaciones de este precepto son diversas, pero permite interpretar al Municipio como orden de gobierno depositario de la soberanía popular. La expresión “la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo”, en relación con lo establecido por el artículo 115, fracción I, “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, no deja dudas que el ayuntamiento se constituye mediante la voluntad popular a través del voto y, en este sentido, es depositario de la soberanía. Por su parte, la segunda oración del artículo 39, fortalece de que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”, confirma esta tesis. La misma Constitución reconoce que el Municipio es un *poder público* con la reforma al artículo 105, con lo cual implícitamente el Municipio, como *poder público*, también *dimana del pueblo*, y por lo tanto es depositario de la soberanía popular. Entonces, el ayuntamiento, como gobierno del municipio, es un *poder público que dimana del pueblo*, ya que se constituye mediante el voto popular.

Algunos municipalistas han llegado a esta conclusión desde otras interpretaciones. Por ejemplo, Quintana (En IGLOM, 2005: 68), propone respecto al artículo 41 constitucional –relativo a que el “pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión”:

... hace falta todavía que se incluya de manera expresa al municipio y a su órgano de gobierno dentro del texto del artículo 41 de la Constitución para que se les reconozca como auténticos instrumentos del ejercicio de la soberanía popular, cuestión que, si bien se entiende implícita en el espíritu de la norma constitucional, resultaría mejor recogerla de manera puntual en el texto del ordenamiento.

Esta propuesta prosperó en una iniciativa presentada (2004) por el diputado federal Ramón Galindo Noriega (PAN), Presidente la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, a nombre de todas las fracciones parlamentarias. La misma fue recogida en el proyecto de dictamen de *la iniciativa de reforma constitucional federalista* aprobado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo el 14 de marzo de 2006, el cual reconoció que (Cámara de Diputados 2006):

Existe coincidencia en que los titulares de los órganos públicos representan al pueblo, puesto que ejercen la soberanía y el poder que el pueblo les ha conferido, virtud de lo anterior es que nuestro país tiene un sistema representativo en su gobierno, por tanto, existe total aceptación de los que dictaminan en la incorporación en la redacción del primer párrafo del artículo 41 Constitucional al Distrito Federal y a los municipios.

No obstante, al someterse a votación el dictamen al pleno el 26 de abril de 2006, se decidió lo siguiente: “Consideramos... que la presente iniciativa en lo que toca al artículo 41 Constitucional habrá de seguirse estudiando para dictaminarse en posterior ocasión” (Cámara de Diputados, 2006). Al parecer,

el asunto se sigue “estudiando” ya que hasta 2017 no se ha aprobado alguna iniciativa al respecto.

Evolución institucional del Municipio: el destino último de la descentralización

En términos materiales, la descentralización en México, iniciada durante el periodo del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), tuvo como destinatario final al Municipio. La contraparte constitucional de este proyecto fue la reforma al artículo 115 (1983). Su propósito fue asignar a los municipios la prestación de los servicios básicos a la población -descentralización administrativa-; y, al mismo tiempo, garantizarles un mínimo de recursos -descentralización fiscal- con la creación del impuesto a la propiedad inmobiliaria-predial. Durante el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994), el *Programa Nacional de Solidaridad* tuvo como eje de acción a los *comités de solidaridad*, organizados por los ayuntamientos para la ejecución de obras de infraestructura social básica en comunidades marginadas. En 1997, durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), se crearon los fondos de *aportaciones federales* en la Ley de Coordinación Fiscal (Cámara de Diputados, 2018), que asignó por fórmula a los municipios un techo de recursos para la ejecución de obras de infraestructura básica y acciones sociales para beneficiar a la población en pobreza o localidades de alto o muy alto rezago social. Durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006), con la aprobación en 2001 de la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* (Cámara de Diputados, 2018b), se transfirieron recursos a los municipios del Programa de Alianza para el Campo, siempre y cuando cumplieran con una serie de requisitos para su *municipalización*.

Estos casos, son la base para documentar la tendencia hacia un proceso de descentralización de programas y recursos del gobierno federal a los

municipios. Es el reconocimiento pleno a un orden de gobierno, aun cuando no es parte formal de la federación.

Evolución política del Municipio: primer asiento de la alternancia gubernamental

En definitiva, la incipiente democracia en México se construyó desde los municipios, aunque en muchos casos fue un proceso no reconocido por la vía legal a través de reformas electorales. Sin embargo, hay dos hechos políticos relevantes en la consolidación de la democracia mexicana, que primero ocurrieron en los municipios y luego en el ámbito nacional, con una gran distancia en el tiempo. El primero es que la alternancia política, durante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en todos los gobiernos -federal, estatales y municipales-, se dio primero en un municipio (1947), cuando el Partido Acción Nacional (PAN) ganó el ayuntamiento de Quiroga, Michoacán. Cuarenta y dos años después (1989) aconteció la alternancia en un gobierno estatal, Baja California; y once años más adelante (2000) en el gobierno federal, a cargo del mismo partido. Sin embargo, el hecho relevante es que la alternancia política fortaleció la autonomía política del ayuntamiento (Guillén, 1996; López, 1986; Merino, 1994). La pertenencia al mismo partido que el gobierno estatal, durante mucho tiempo fue sinónimo de subordinación política para los municipios, aunado a la forma como se decidían las candidaturas y se ganaban las elecciones. Aun cuando desde la primera alternancia había escaso reconocimiento constitucional al Municipio, es un hecho que fue la vía más inmediata para la recuperación de su libertad política, que sólo era una formalidad.

La historia política en pos de los ayuntamientos ha sido documentada suficientemente (López, 1986; Merino, 1994), y no es el propósito hacer su

recuento. Sólo basta decir que, si a mediados del siglo pasado el PRI gobernaba cerca de dos mil municipios, en 2010 este escenario es totalmente plural, ya que el número de municipios gobernados por este partido bajó a 998 (Véase Tabla 1).

Otro hecho, no menos relevante, es que el derecho de las mujeres a votar y ser votadas primero se reconoció en elecciones municipales³ (1947), y después a nivel nacional (1953). Estos acontecimientos muestran cómo el municipio ha sido un espacio básico de prueba para el cambio político en el país, sin que estas circunstancias hayan derivado necesariamente en reconocimientos mediatos como institución de gobierno, para otorgarle mayores espacios de interlocución frente a los otros poderes.

Es importante resaltar que una estrategia exitosa de los municipios para convertirse en interlocutores efectivos ante otros órdenes de gobierno y poderes, ha sido la constitución de *asociaciones municipales* (Paz 2005). En 1994, se conformó la *Asociación de Municipios de México*, AMMAC, promovida por alcaldes del PAN pero que incluyó a ayuntamientos de origen partidista diverso, por lo cual se convirtió desde un inicio en una asociación plural. Como contraparte surgieron en 1997 la *Asociación de Autoridades Locales de México*, AALMAC, del PRD; la *Federación Nacional de Municipios de México*, FENAMM, del PRI; y en 2007, la *Asociación de Alcaldes de Acción Nacional*, ANAC, del PAN. Finalmente, como estrategia de acción conjunta estas asociaciones convergieron en la *Conferencia Nacional del Municipio Mexicano*, CONAMM (2009), la cual se convirtió en un medio de interlocución sobre los distintos temas de la agenda nacional que afectan al Municipio, y para la gestión de aquellos que le son específicos. Lo estratégico de la CONAMM es

³ Mediante adición al primer párrafo de la fracción primera del artículo 115 constitucional, publicado en el Diario Oficial el 12 de febrero de 1947.

que establece un frente municipal, que le permite negociar directamente con los gobiernos federal y los poderes de la Unión.

Tabla 1: Filiación política de los ayuntamientos del país al 2010

Estado	PAN		PRI		PRD		PT		PVEM	PC	NA	PSD	UyC	OTROS	PR	Totales
Aguascalientes*	0		10		1					2						12
Baja California*	0		5		2											5
BCS***					5	3										5
Campeche*	5		6		4											11
Coahuila**	3	5	33	6	1	7			1							38
Colima**	3		7	4												10
Chiapas*			44				6		13			2		53	8	118
Chihuahua*	24	9	41	1	0	2										67
Durango*	9		27	4	2		1									39
Guanajuato**	28		12		1		1		2	2						46
Guerrero**	4		45		24				2	5		1				81
Hidalgo***	9		53	1	2	14		1	6							83
Jalisco**	63		45	4		9	1		5	3						125
Estado de México**	13	1	97	1	9	1	4	1		2						125
Michoacán*	12	1	47		39	3		4	1	3				7		113
Morelos**	6		16		4		2		2	2		1				33
Nayarit***	4		12	4		4	1	9								20
Nuevo León**	15		33		2					1	2					51
Oaxaca*			75		2								41	72	8	569
Puebla*			101		2			8						106	2	215
Querétaro**	9		8						1							18

Quintana Roo*	1	4	2	1							3	2		9
San Luis Potosí														0
Sinaloa*		7	1								7	8		14
Sonora**	38	32	1	1	1									72
Tabasco**	2	10		5										17
Tamaulipas*	6	36	2	3	1									43
Tlaxcala*	19	2	4	22	5	17	2							60
Veracruz*	92	84		34					2					212
Yucatán*	36	61		3			2	1	1			1		105
Zacatecas*	15	25	1	15	2	6	3							58
Totales	416	998		191	3		35	21	6	4	418	249	3	2,374

* 2010; ** 2009; *** 2008; **** 2007.

1. PRI-PVEM-PANAL; 2. PRI-PVEM; 3. PRD-PT-CONVERGENCIA; 4. PRI-PANAL; 5. Incluye una coalición PAN-PRD-PUDC; 6 Incluye coaliciones PRI-PVEM-PANAL/PRI-PVEM-PANAL-PSD/PRI-PSD-PVEM/PRI-PVEM/PRI-PANAL/PRI-PSD; 7. PRD-PT-PUDC; 8. PAN-PRD-CONVERGENCIA-PANAL; 9. Incluye 1 coalición PAN-PRD; 10. Incluye 41 coaliciones PRI-PVEM-PANAL y 5 PRI-PANAL; 11. Incluye 3 coaliciones CONVERGENCIA-PT; 12. Incluye 37 coaliciones PRI-PANAL; 13. PRD-PT; 14. PRI-PVEM-PANAL-PSD-PFD; 15. Incluye una coalición PAN-CONVERGENCIA; 16. Incluye 2 coaliciones PT-CONVERGENCIA; 17. Incluye 4 coaliciones PAN-PANAL y 2 PAN-PVEM; 18. Incluye 4 coaliciones PAN-PRI y 3 PAN-PRI-PVEM; 19. PRD-PVEM; 20. PAN-PRD-CONVERGENCIA-PANAL; 21. Incluye 2 coaliciones PRI-PVEM-PANAL; 22. PAN-PRD-CONVERGENCIA; 23. Incluye 5 coaliciones PRI-PVEM-PANAL y 23 PRI-PANAL; 24. PAN-PANAL; 25. En diversas coaliciones PRI-PSD, PRI-PVEM, y PRI-PSD-PVEM; 26. PRD-CONVERGENCIA.

Fuente: Elaboración propia con base en información de los sitios web de los institutos electorales de las entidades federativas.

2. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL COMO MECANISMO DE RECONOCIMIENTO MATERIAL DEL MUNICIPIO COMO ACTOR DEL SISTEMA FEDERAL

Cómo parte del método planteado se analizaron los contenidos de 104 controversias constitucionales, de 1993 a 2009, interpuestas por ayuntamientos como mecanismo de defensa de las competencias municipales frente a los poderes ejecutivo y legislativos, federales y estatales. Esta defensa se fundamenta en los artículos 105 y 115 de la Constitución General, que

permiten al Municipio acudir en controversia constitucional, al reconocerlo como poder público y orden de gobierno con competencias exclusivas, respectivamente. Cabe mencionar, que si bien la reforma al artículo 105 constitucional, que reconoció a los municipios la capacidad de interponer controversias constitucionales, se efectuó en 1994⁴, el elemento detonador fue la admisión por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la controversia constitucional 2/1993, mediante la cual el ayuntamiento del municipio de San Pedro Garza García demandó al Congreso, al Poder Ejecutivo y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León por invasión de sus competencias. Esta controversia, aunque no resultó favorable al municipio promovente y fue resuelta hasta 1999, se convirtió en un precedente fundamental para reconocer al Municipio como poder político y, por lo tanto, como actor en una controversia constitucional. La admisión y procedencia de esta controversia constitucional también sirvió de base para la reforma del artículo 105 de 1994, ya citada. De hecho, el tema principal de esta controversia es: *El Municipio es un poder político y, por lo tanto, debe permitírsele el acceso a la controversia constitucional* (SCJN, 1999). De esta forma, la 2/1993 puede considerarse como la madre de las controversias constitucionales a favor del Municipio, por su relevancia constitucional y política.

La importancia los artículos 105 y 115 constitucionales, no es tanto que coloquen al Municipio en igualdad formal ante los gobiernos federal o estatales, sino que le permiten reivindicar su espacio material de acción frente a los otros órdenes de gobierno, que insisten en invadir las competencias municipales. Ante esos hechos los municipios no sólo se defienden, sino que buscan hacerse un lugar ante esos gobiernos, para reivindicar su

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

reconocimiento material, no sólo formal, como gobierno en el sistema federal. La forma de hacerlo y hacerse respetar es mediante la interposición de controversias constitucionales ante la SCJN, debido a que los reconocimientos formales en la propia Constitución General no han sido suficientes.

El análisis de las controversias constitucionales, como mecanismo de defensa de las competencias municipales exclusivas, tiene la limitación de sólo mostrar lo que Braun, Bullinger y Walti (2002), plantearon como un federalismo de poderes separados; ya que no permite examinar los casos en que los municipios participan de manera cooperativa con los otros órdenes de gobierno. No obstante, la revisión de las controversias constitucionales se convierte en un método para analizar cómo el Municipio defiende sus espacios de competencia e insertarse como actor material en el sistema federal.

Como resultado de este análisis, respecto de los actos reclamados o normas impugnadas en materia municipal, de 1993 a 2009 a los municipios les han resultado favorables 53, parcialmente favorables 21 y no favorables 31⁵ (Véanse Tabla 2 y Anexo 1). Desde esta perspectiva, la pertenencia o no del Municipio a la estructura federal es un asunto superado al reafirmarse como un poder público con las mismas *propiedades* frente a los otros poderes. Estos resultados expresan la capacidad de los municipios para materialmente ser reconocidos como otro orden de gobierno, actuante dentro del sistema federal, y reafirma a la controversia constitucional como instrumento para este reconocimiento.

⁵ Si bien autores como Morales y Salazar (2009:246), difieren sobre la interpretación de un resultado favorable a los municipios en las controversias constitucionales.

Tabla 2: Resultados sobre el asunto de fondo de controversias constitucionales en materia municipal

Año	Favorables	En contra	Parcialmente	Total
1993	0	1	0	1
1995	0	1	1	2
1996	0	2	2	3
1997	2	5	0	7
1998	3	1	1	5
1999	1	0	0	1
2000	2	1	2	5
2001	8	3	2	13
2002	6	1	1	8
2003	4	1	3	8
2004	11	2	0	13
2005	6	3	0	9
2006	6	6	8	20
2007	2	3	1	6
2008	1	1	0	2
2009	1	0	0	1
Totales	53	31	21	104

Fuente: Elaboración propia con base en sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) disponibles en www.scjn.gob.mx y www.diputados.gob.mx

La revisión de estos datos, se enriquece con el análisis cualitativo de las discusiones en la SCJN, donde se sostiene y ubica al Municipio como base del sistema y del Estado federal (SCJN, 2005: 17):

Se considera que con la modificación terminológica de *administrado* a *gobernado* se superó la idea administrativista del municipio, de manera que no fuera concebido como una mera descentralización territorial del estado mexicano, sino como una entidad que al constituir la *célula básica del Federalismo*, requiere del reconocimiento expreso como un auténtico ámbito de gobierno, como un orden jurídico en el que se debe centrar el crecimiento y el desarrollo de la nación mexicana.

(...)

Esta propuesta de ordenación constitucional que pretende ser punto de partida para una teoría constitucional que conciba el *municipio como sustento del sistema federal*, toma como punto de referencia las interrogantes que el propio ministro José Ramón Cossío en una de sus obras considera necesarias para tal efecto; esto es, el proyecto parte de la aceptación de reconocer al municipio como orden jurídico del Estado mexicano, es un punto fundamental para la realización del ideal del municipio libre que por tantos años se ha querido establecer [cursivas nuestras].

Esto es, si la Constitución ubica al Municipio como parte del Estado Mexicano (Art. 3ro.), entonces también lo es del Estado Federal, como célula básica del federalismo, como alude la SCJN.

3. EL MUNICIPIO: ACTOR *DE FACTO* DE LA ESTRUCTURA FEDERAL EN MÉXICO

Un conjunto de elementos institucionales y constitucionales dan cuenta que los municipios *de facto* son parte de la estructura federal en México. En primer término, la distribución constitucional de competencias es entre tres órdenes de gobierno, y no sólo entre los gobiernos federal y estatales -las partes reconocidas de la Federación. Además, sólo la federación y los municipios tienen facultades exclusivas. A los estados le queda lo residual, y eso que son parte de la Federación, porque al final el gobierno federal termina por absorber o ejercer una posición dominante sobre las responsabilidades compartidas (Guillén, 2013).

Otro dato que documenta el fortalecimiento relativo del Municipio en el sistema federal es la revisión de su trayectoria constitucional y legal frente a

la de los estados. Para el Municipio existe una trayectoria creciente de fortalecimiento como poder y orden de gobierno, al menos en los últimos 30 años. Por el contrario, para los estados existe un proceso continuo de reversión del federalismo. Desde los años veinte del siglo pasado inicia un proceso de centralización creciente de facultades, instrumentos y recursos en el gobierno federal -con justificaciones históricas, como aquella de “consolidar el Estado nacional”-; a la par que las entidades federativas fueron cediendo facultades recaudatorias (Ruíz Massieu, 1993; Díaz-Cayeros, 2004). La legislación secundaria se encargó de concentrar más facultades en el gobierno federal (Guillén, 2013), por lo cual disminuyeron las posibilidades de ejercicio de las facultades residuales de los estados. Además, en los últimos 50 años, al menos hasta 2017, no ha habido reformas constitucionales para el fortalecimiento de las facultades y la posición de las entidades federativas, para sí y en la relación con el gobierno federal, más allá de procesos de descentralización, que por cierto se han venido revirtiendo en el sexenio 2012-2018. Estos datos confirman un escenario de centralización y de retroceso de los estados, y de avance relativo para el Municipio como orden de gobierno.

El mayor sustento de la inclusión del Municipio como base del federalismo, se encuentra en un proyecto de resolución de la SCJN (2005: 11-12), de varias controversias constitucionales en relación con la invasión de competencias municipales por parte de los poderes estatales:

La importancia capital que tiene esta resolución en términos de la teoría constitucional y de la teoría política. De aprobarse como se propone, se dejaría atrás la añeja concepción del municipio, como una unidad de descentralización administrativa y de reducido campo de autoridad; pero más aún, sería muy significativo en términos de teoría social, pues

se trata de significar al municipio libre, precisamente como la base del federalismo y de la democracia que queremos.

Así, las limitaciones de la teoría constitucional sobre que los municipios no formaron parte del *pacto federal* en México, son superadas por este proyecto de resolución de las controversias constitucionales 12/2001, 14/2001, 25/2001, 41/2002 y 53/2002 de la SCJN (2005), y por la propia realidad.

4. LÍMITES Y POTENCIALIDADES DEL MUNICIPIO EN EL FEDERALISMO

Los municipios muestran, en los hechos, que realmente actúan como actores emergentes del sistema federal. Al bloque tradicional de los estados ante los poderes federales –a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)-, se agrega el de los municipios, bien en forma individual, bien a través de sus figuras asociativas. Los municipios se han convertido en un aliado no invitado, pero sí bienvenido, para defender la posición de los gobiernos locales frente a los poderes federales. Son actores nuevos y relevantes en el reclamo por federalismo, en un sistema que no funciona como tal.

Los municipios, como actores emergentes, no precisan de reconocimientos como miembros constituyentes o constitucionales del sistema. Simplemente se han posicionado en el escenario nacional del federalismo. Sus principales instrumentos constitucionales, jurídicos y fácticos son los reconocimientos como parte del Estado (1934), como poder público (1994), y como gobierno (1999), y la acción de las asociaciones municipales. Su reconocimiento como parte del sistema federal, en caso de formalizarse, sólo validaría la realidad, como sucedió con los anteriores. Los municipios ya

eran un poder público, antes de ser reconocidos en 1994 por la SCJN y la Constitución; y ya ejercían funciones de gobierno antes de su reconocimiento formal en 1999.

El federalismo dual

La principal limitación para reconocer al Municipio como parte del sistema federal es la noción aún vigente de un federalismo dual, con dos órdenes de gobierno, donde aquél *sólo* forma parte del régimen interior de los estados. Esto sirve para justificar que, en los mecanismos formales e informales, para la discusión de la agenda nacional, sea común su exclusión. Por ejemplo, la *Convención Nacional Hacendaria* (2004), sólo concedió un asiento a los municipios; y en el *Consejo Nacional de Seguridad Pública* se integró la representación municipal hasta 2005. El Poder Legislativo Federal, concretamente la Cámara de Diputados, parece más receptivo, ya que cuando se discute algún asunto relevante para los municipios, ya es común que les conceda espacios. No obstante, en la discusión de la agenda nacional no hay nada que obligue a incluirlos como actores políticos en la negociación intergubernamental.

En una tradición centralista, donde han sido pocos los espacios logrados por los gobiernos locales frente a los poderes nacionales, el centralismo se reproduce en la relación entre los gobiernos estatales y municipales. Los estados ceden poco a los municipios, aun en materias que legal o constitucionalmente les corresponden. Hay toda una historia de funciones y servicios públicos municipales a cargo de los gobiernos estatales que se niegan a transferir, expresada en controversias constitucionales interpuestas por los ayuntamientos. Sólo mediante esta vía se han visto obligados a hacerlo. Por estas razones, los municipios han tenido que desplegar un doble frente de

batalla ante los gobiernos estatales y el federal, saliendo mejor librados aquéllos con las mayores capacidades institucionales, políticas y financieras, regularmente los de mayor tamaño. Pero es una historia diferente para municipios más pequeños, donde el gobierno estatal decide sobre asuntos municipales, ya que tienen pocos medios para apelar por el respeto de su ámbito competencial.

Límites fiscales de la autonomía municipal en el federalismo

La dualidad operativa del sistema federal en México ha sido más crítica en el ámbito fiscal. Desde 1978 con la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal, para los estados existía una fórmula única de distribución de participaciones. Por el contrario, la distribución de participaciones federales de los estados a los municipios podía ser arbitraria o discrecional, mediante criterios diversos establecidos por las legislaturas locales. La incertidumbre acerca del monto de recursos a recibir en cada ejercicio fiscal, aunada a las escasas capacidades institucionales y territoriales para generar recursos propios, hacían de la autonomía municipal una formalidad. La estructura actual del ingreso-gasto público nacional, indica que la mayor parte de los recursos provienen del gobierno federal que, al descentralizarse, regularmente se etiquetan, y los municipios para participar en su ejercicio debe aceptar *las reglas de operación* impuestas por aquél.

En este mismo sentido, es común que los recursos descentralizados a los municipios sean retenidos por los estados, quienes se arrojan la potestad de establecer mecanismos para su distribución, o incluso requisitos adicionales para participar en su ejercicio, como aportar una cantidad igual a la transferida. Cuando los municipios no aportan fondos a determinados programas, las dependencias federales o estatales ejercen los recursos o favorecen a

municipios de su mismo partido. Esto también equivale al *dejar hacer, dejar pasar*. Renunciar a la posibilidad de incidir, actuar o al menos opinar sobre la ejecución de programas y políticas en su territorio. En tal virtud, *una autonomía sin recursos es una formalidad con pocas o nulas capacidades para acordar, negociar o tomar acción frente a los otros órdenes de gobierno*. Conforme disminuye su tamaño, de metropolitanos a rurales, la lucha de los municipios no es por federalismo o descentralización de recursos, sino por su viabilidad y subsistencia, a la espera de salvamento externo.

La creación de las *aportaciones federales* para la infraestructura social municipal y de una fórmula de distribución para los municipios en la Ley de Coordinación Fiscal (1997), contribuyó a detener la discrecionalidad para asignarles recursos. Aun así, hubo gobiernos estatales que intentaron cambiar los criterios para la transferencia de esos fondos a los municipios.⁶

Para ser actores reales del federalismo todos los municipios requieren superar su dependencia fiscal respecto a recursos federales.

Conflictos entre autonomía municipal y federalismo

Aun superadas las limitaciones constitucionales, institucionales, políticas y fiscales para ubicar al Municipio como actor del federalismo, existen conflictos entre la autonomía municipal y el federalismo necesario para atender la complejidad de los problemas públicos. De hecho, las principales pugnas entre municipios y otros órdenes de gobierno -vía la controversia

⁶ Como la *Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla* (1998), que apeló a la soberanía del estado para cambiar la forma de distribución de dichos recursos a los municipios. Dicha acción fue recurrida por el Ayuntamiento del municipio de Puebla, Puebla y de otros municipios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2000) a través de la controversia constitucional 4/1998, cuya sentencia declaró la invalidez de los artículos 13, 14, 44, 57, 73, 74, 75, 82, fracción II, y 97, y de los actos de aplicación de la misma.

constitucional- han sido por la invasión de competencias. Estas disputas tienden hacia la construcción de un federalismo de competencias separadas, lo cual haría más compleja la resolución de los problemas públicos, debido a que no se potencian los ámbitos concurrentes.

Ni el concepto de autonomía municipal, ni el de soberanía estatal, encuadran en un federalismo cuya base de acción colectiva es la coordinación a través de las facultades concurrentes, que precisan de ámbitos colegiados de decisión, no del reclamo de exclusividad competencial. Ante la tensión entre el ejercicio de la autonomía municipal y el funcionamiento del federalismo - entre la demanda de espacios de exclusividad y la toma colegiada de decisiones-, un federalismo cooperativo con reconocimiento del Municipio como actor, pudiera ser la solución institucional para el ejercicio de las competencias constitucionales concurrentes del Estado mexicano.

Paradójicamente, el común denominador de la acción de los gobiernos municipales con mayores capacidades ha sido, por un lado, reclamar autonomía y, por otro, participar en el federalismo. Ello parece contradictorio, pues lo primero significa respeto a las potestades exclusivas, y lo segundo el ejercicio concurrente de facultades. Los municipios no quieren ceder ámbitos de exclusividad y, al mismo tiempo, demandan que otros gobiernos les cedan espacios. Por su parte, el gobierno federal y los estados aluden constantemente al federalismo, pero en su actuación tratan de reservar o dominar ámbitos de políticas que no les corresponden, o que representan poder o control electoral. Más aún, como herencia del centralismo en México, el gobierno federal mantiene la postura de no ceder participación a los gobiernos estatales en materias constitucionales concurrentes -como desarrollo social y rural-, para el diseño de las políticas nacionales. En la práctica, este federalismo se parece más a uno de poderes divididos, que a uno de poder compartido —a los que

aluden Braun, Bullinger y Walti (2002). Dada la complejidad de la agenda pública que no reconoce fronteras políticas ni distribución de competencias, un federalismo dividido no funciona, ni ha sido funcional para la resolución de los problemas públicos.

En el sistema federal en México la pugna real no parece ser por los valores del federalismo, sino por el control del poder. En este escenario otros actores, como los partidos políticos que aparentemente sólo son medios, son factores clave por encima de los estados y municipios. Así, las últimas reformas institucionales se relacionan más con lo electoral que con lo fundamental, como sería el diseño de un nuevo federalismo o la tan esperada *Reforma del Estado*. En esos casos, ha tendido a prevalecer el interés o la posición de las fracciones partidarias dominantes. Las reformas tendientes a renovar, refundar o encontrar la senda del federalismo, han quedado ahí para el análisis o el estudio; o en el tránsito de una legislatura o de una cámara a otra han sido relegadas al archivo legislativo.⁷

5. CONCLUSIONES: Y SIN EMBARGO SE MUEVE. LA COMPLEJA PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FEDERAL

En México resulta compleja la inserción del Municipio, como orden de gobierno, en el sistema federal. Hasta ahora el federalismo resulta más en un forcejeo entre el gobierno federal y los estados por el control de los recursos estratégicos de las políticas, donde se intenta excluir a los municipios. Cuando

⁷ Un caso fue el *proyecto de iniciativa federalista*, aprobada por la Cámara de Diputados (2006) con el consenso de todos los partidos, que nunca fue dictaminada por la de Senadores.

los gobiernos estatales ganan algunas batallas al gobierno federal, tienden a replicar la resistencia de dejar ir parte esos recursos hacia los municipios.

La participación del Municipio como actor en el sistema federal es un asunto complejo. Se pueden esbozar diferentes dimensiones de actuación. La administrativa, la política y la constitucional. Sin embargo, la participación en determinados procesos federales indudablemente se ata a las capacidades institucionales de cada ayuntamiento, donde tienen un peso relativo el tamaño del municipio –de acuerdo a su población y grado de urbanización. Estas capacidades repercuten positivamente sobre los recursos, en sentido amplio, disponibles por los ayuntamientos. En este sentido, los municipios urbanos tienen ventaja debido a su mayor capacidad de generar recursos propios y de participar con aportaciones en programas específicos, lo cual potencia los propios. Por el contrario, la actuación individual de los municipios de menor tamaño, es escasa y poco efectiva, dado que no tienen los suficientes medios institucionales para participar o reclamar espacios en procesos de políticas y programas.

Pese a estas limitaciones, es un hecho la presencia de la mayor parte de los municipios en la dimensión administrativa formal, al participar en los convenios de descentralización de programas federales a los estados. No obstante, existe una distancia entre la firma y la participación real. En contraparte, el mayor grado de éxito de los municipios en el sistema federal es través de la dimensión política, vía la acción colectiva por medio de las asociaciones municipales. Éstas se han convertido en un espacio para el diálogo y la interlocución con otros actores federales, principalmente con el Congreso de la Unión, a través de las comisiones de *Fortalecimiento al Federalismo*, y de *Desarrollo Municipal* de las Cámaras de Diputados y de Senadores, respectivamente. También constituyen la vía para permear en la

opinión pública a través de los medios de comunicación, al fijar su posición sobre determinados materias que afectan a los municipios,⁸ y para empujar algunas reformas constitucionales pendientes para fortalecer al Municipio y al Federalismo, como la *Iniciativa de Reforma Federalista*.

Dada la heterogeneidad municipal, existe un abismo entre las capacidades de los municipios. Pero con todas sus deficiencias, sostienen la operación urbana de los centros de población con la prestación de los servicios públicos, y demuestran crecientes capacidades para gestionar el desarrollo local, independientemente del tamaño del municipio.

Sea con menor o mayor grado de participación, los municipios en general están presentes en los procesos de descentralización, y de manera creciente son actores emergentes del sistema federal en México, aun cuando los gobiernos federales y estatales, todavía intentan controlar los recursos en juego.

Aún con todos sus defectos, desde el Municipio se construye federalismo, como actor materialmente reconocido a través de controversias constitucionales en defensa de sus competencias exclusivas, pero también a través del aprendizaje institucional en mecanismos de toma colegiada de decisiones donde participan los tres órdenes de gobierno que, *de facto*, constituyen al sistema federal. Con limitaciones o errores, los municipios están ahí. *Y, sin embargo, se mueven*, en un proceso creciente de participación en el federalismo mexicano.

⁸ Por ejemplo, el posicionamiento de la AMMAC en 2009 “subsidiaridad, no centralización”, ante la propuesta del Secretario de Seguridad Pública Federal, de absorber las policías municipales en 32 corporaciones estatales. En 2010 esta propuesta fue retomada por la CONAGO en su XXXVIII Reunión Ordinaria, donde se pronunció por un Mando Policial Único. En 2017 este debate continúa en el ámbito nacional.

Referencias bibliográficas

- Acedo Angulo, Blanca (2007). “Trayectoria de la libertad municipal en el federalismo mexicano” en Rendón, Teresita; Guillén, Tonatiuh y Cuauhtémoc Paz. (Coords.), *Retos de modernización del municipio mexicano*. México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C., pp. 77-99.
- Braun, Dietmar; Bullinger, Anne-Béatrice y Sonja Walti (2002). “The influence of federalism on fiscal policy making” *European Journal of Political Research* 41(1): 115-145. Doi: 10.1111/1475-6765.00006.
- Cámara de Diputados (2004). *Diario de los Debates*. 25 de noviembre de 2004. México: LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Cámara de Diputados (2006). *Diario de los debates*. 26 de abril de 2006. México: LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Cámara de Diputados (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada en el DOF el 15 de septiembre de 2017, México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Cámara de Diputados (2018). *Ley de Coordinación Fiscal*. Última reforma publicada en el DOF el 30 de enero de 2018, México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Cámara de Diputados (2018b). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. Última reforma publicada en el DOF el 20 de junio de 2018, México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Díaz-Cayeros, Alberto (2004). “Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano” *Política y Gobierno* XII (2) II: 229-262.

Guillén, Tonatiuh (1996). *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México: Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte.

Guillén, Tonatiuh (2013). “Asuntos públicos y sistema federal en México. Responsabilidades entre los órdenes de gobierno” en Ramos, José y Tonatiuh Guillén (Coords.) *Gobernanza por resultados en México. Eficacia Directiva 2006-2012*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, A.C., pp. 55-93.

IGLOM (2007). *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*. México: Comisión de Desarrollo Municipal de la LX Legislatura del Senado de la República-Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C.

López, Adriana (1986). *La lucha por los ayuntamientos. Una utopía viable*. México: Siglo XXI Editores.

Marquet, Porfirio (1975). *La estructura constitucional del Estado mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Merino, Merino, Coord. (1994). *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local de México*. México: El Colegio de México.

Morales, Juan y Julián Salazar (2009). “La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo”, *Convergencia* (49): 229-250.

- Narváez, José (2007). *La defensa del Municipio a partir de la Constitución de 1917*. Cuadernos de Jurisprudencia, Núm. 1. México: Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Paz, Cuauhtémoc (2005). *Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*. México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C.
- Olmedo, Raúl (1999). “Las nuevas reformas y adiciones artículo al 115” *Crónica Legislativa* (9): 92-95.
- Ruiz Massieu, José (1993). *Cuestiones de derecho político (México-España)*. México: UNAM.
- SCJN (1999). *Controversia constitucional 2/1993, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León*. Resuelta en sesión pública ordinaria del pleno el 25 de mayo de 1999. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- SCJN (2000). *Controversia constitucional 4/1998, promovida por los Ayuntamientos del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo estado*. Resuelta en sesión pública ordinaria del pleno el 10 de febrero de 2000. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- SCJN (2005). *Proyecto de resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 30 de mayo de 2005 de las controversias constitucionales 12/2001, 14/2001, 25/2001, 41/2002 y 53/2002, promovidas por los Ayuntamientos de los Municipios de Tulancingo de Bravo y Pachuca de Soto ambos del Estado de Hidalgo, Querétaro, Corregidora y el Marqués del Estado de Querétaro, Colima del Estado de Colima y San Luís Potosí, Estado de San Luís Potosí,*

respectivamente. Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno del 24 de mayo de 2005. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Velasco, José María de (2006). *Libertad Municipal*. México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C.-Instituto de Estudios del Federalismo “Prisciliano Sánchez” del Estado de Jalisco.

Anexo 1. Resultados de controversias constitucionales en materia municipal
1993-2010

Controversia	Interpuesta por	En contra de	Materia impugnada	Favorable al municipio
2/93	San Pedro Garza García, Nuevo León.	Congreso, Gobernador y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.	Contencioso administrativo.	No
19/95	Río Bravo, Tamaulipas.	Congreso y Gobernador del Estado.	Competencias municipales.	Parcialmente
131/95	San Nicolás de las Garzas, Nuevo León.	Congreso del Estado y Contaduría Mayor de Hacienda.	Fiscalización de la cuenta pública.	No
1/96	Río Bravo, Tamaulipas.	Congreso y Gobernador del Estado.	Agua potable.	No
54/96	Aguililla y otros municipios del estado de Michoacán.	Gobernador del Estado.	Invasión de competencias municipales.	Parcialmente

56/96	Ejecutivo Federal	Guadalajara, Jalisco.	Seguridad y protección bancaria.	No
1/97	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.	Poder Ejecutivo del Estado.	Desarrollo urbano.	No
6/97	Municipio de Río Bravo, Tamaulipas.	Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales.	Fiscal.	No
15/97	Tenancingo, Estado de México.	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.	Restitución de integrantes del Ayuntamiento.	No
18/97	San Nicolás de las Garzas, Nuevo León.	Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales.	Participaciones federales.	Sí
25/97	Ejecutivo del Estado de Puebla.	Puebla, Puebla.	Desarrollo urbano.	No
31/97	Temixco, Morelos.	Legislatura y Gobernador del Estado de Morelos.	Desarrollo urbano.	Sí
32/97	Valle de Bravo, Estado de México.	Poder Ejecutivo del Estado de México.	Revocación de mandato al Presidente Municipal.	Sí
2/98	Gobierno del Estado de Oaxaca.	Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca.	Tránsito y transporte.	No
4/98	Puebla, Puebla y otros del mismo estado.	Poder Legislativo y Gobernador del Estado de Puebla.	Aportaciones federales.	Sí
6/98	Aljojuca, Puebla y otros del mismo estado.	Poder Legislativo y Gobernador del Estado de Puebla.	Aportaciones federales.	Sí
7/98	Río Bravo, Tamaulipas.	Congreso y Poder Ejecutivo del Estado.	Planeación.	Parcialmente

25/98	Xalapa, Veracruz.	Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.	Municipalización de tránsito y vialidad.	Sí
23/99	La Huerta, Jalisco.	Poderes Ejecutivos y Legislativo del Estado.	Límites territoriales entre municipios.	Sí
2/2000	Zacoalco de Torres, Jalisco.	Congreso y Gobernador del Estado.	Desaparición del ayuntamiento.	Sí
9/2000	Nativitas, Tlaxcala.	Congreso y Tribunal Superior de Justicia del Estado.	Juicio político contra el Presidente Municipal.	Sí
10/2000	Xalapa, Veracruz.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Reformas a la constitución del estado.	Parcialmente
14/2000	Estado de Oaxaca.	Municipio de Huajuapán.	Derechos Humanos.	No
16 2000	Córdova, Veracruz.	Gobernador, Congreso del Estado y Ayuntamientos del Constituyente Permanente.	Reformas a la constitución del estado.	Parcialmente
3/2001	Soledad de Graciano Sánchez, San Luís Potosí.	Gobernador y Congreso del Estado.	Aportaciones federales.	Sí
7/2001	Acapulco de Juárez, Guerrero.	Congreso y Gobernador del Estado.	Participaciones federales.	No
10/2001	Hidalgo, Michoacán.	Gobernador del Estado.	Tránsito municipal.	Sí
12/2001	Tulancingo de Bravo, Hidalgo.	Congreso y Gobernador del Estado.	Competencias municipales.	Sí
14/2001	Pachuca de Soto, Hidalgo.	Congreso y Gobernador del Estado.	Competencias municipales.	Sí
18/2001	Monterrey, Nuevo León.	Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Reformas a la constitución del estado.	Parcialmente

19/2001	Santa Catarina, Nuevo León.	Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Reformas a la constitución del estado.	Parcialmente
25/2001	Municipios de Querétaro, Corregidora, y El Marqués, Querétaro	Legislatura y Gobernador del Estado.	Expedición de la Ley Orgánica Municipal.	Sí
82/2001	San Pedro Quiatoni, Tlacolula, Oaxaca.	Poder Ejecutivo y Legislativos Federales, diversos estados.	Derechos y cultura indígenas.	No
325/2001	Nuevo Laredo, Tamaulipas,.	Presidente de la República y Congreso de lo Unión.	Peajes de autopistas.	No
326/2001	Toluca, Estado de México.	Poder Ejecutivo del Estado.	Municipalización de tránsito y vialidad.	Sí
327/2001	Tecámac, Estado de México.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Expedición de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo.	Sí
363/2001	Lerma, Estado de México.	Poder Ejecutivo del Estado de México.	Municipalización de tránsito.	Sí
12/2002	Huixquilucan de Degollado, Estado de México.	Congreso y Gobernador del Estado de México.	Expedición del Código Administrativo del Estado.	Parcialmente
13/2002	Hermosillo, Sonora.	Congreso y Poder Ejecutivo del Estado.	Reformas a la Ley de Hacienda Municipal.	Sí
14/2002	Magdalena de Kino, Sonora.	Congreso y Poder Ejecutivo del Estado.	Reformas a la Ley de Hacienda Municipal.	Sí
13/2002	Cananea, Sonora.	Congreso y Poder Ejecutivo del Estado.	Reformas a la Ley de Hacienda Municipal.	Sí
25/2002	San Luis Río Colorado, Sonora.	Gobernador y Congreso del Estado.	Expedición de la Ley de Ingresos y Presupuesto de	Sí

			Ingresos (sic) del Estado para 2002.	
45/2002	Tuxpan, Nayarit.	Estado de Nayarit.	Laboral.	Sí
51/2002	Santiago Amoltepec, Sola de Vega, Oaxaca.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Desaparición del ayuntamiento.	Sí
53/2002	San Luís Potosí, San Luís Potosí.	Congreso y Gobernador del Estado.	Reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado.	No
15/2003	San Luís Potosí, San Luís Potosí.	Gobernador y Congreso del Estado, y Procurador General de la República.	Creación de municipio.	Sí
20/2003	San Luís Río Colorado, Sonora.	Ejecutivo y Legislativo del Estado.	Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el ejercicio 2003.	Sí
26/2003	Juárez, Chihuahua.	Ejecutivo del Estado.	Participaciones federales.	Sí
27/2003	Calvillo, Aguascalientes.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Fe de erratas de la Ley de Ingresos del Municipio para 2003.	Sí
38/2003	Veracruz, Veracruz.	Congreso del Estado.	Fiscalización.	Parcialmente
89/2003	Cihuatlán, Jalisco.	Congreso y Gobernador del Estado.	Límites territoriales municipales.	No
97/2003	Panotla, Tlaxcala.	Congreso y Gobernador del Estado.	División territorial municipal. Fiscalización.	Parcialmente
104/2003	Aguascalientes, Aguascalientes.	Congreso y Gobernador del Estado.	Ley Municipal para el Estado.	parcialmente
4/2004	San Luís Potosí, San Luís Potosí.	Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.	Designación de representante municipal.	No

5/2004	Purépero, Michoacán.	Gobernador del Estado.	Participaciones federales.	Sí
8/2004	San Luis Río Colorado, Sonora.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Recaudación de impuesto predial.	Sí
12/2004	Mérida, Yucatán.	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.	Presupuesto de Egresos de la Federación del 2004. Desarrollo rural sustentable.	Sí
14/2004	Guadalajara, Jalisco.	Congreso y Gobernador del Estado.	Ley de Ingresos del Municipio para el ejercicio fiscal del 2004.	Sí
16/2004	Caborca, Sonora.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Recaudación del impuesto predial.	Sí
43/2004	San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Oaxaca.	Legislatura y Gobernador del Estado.	Suspensión provisional del Ayuntamiento.	Sí
47/2004	Juárez, Chihuahua.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Participaciones federales.	Sí
54/2004	Tepatitlán de Morelos, Jalisco.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Creación de municipio.	Sí
85/2004	San Pedro Pochutla, Oaxaca.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Participaciones federales.	Sí
86/2004	San Juan Huichicovi, Oaxaca.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Participaciones federales.	Sí
96/2004	San Jacinto Amilpas, Oaxaca.	Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado.	Participaciones federales.	Sí

107/2004	Tecomán, Colima.	Legislatura y Poder Ejecutivo del Estado.	Fiscalización.	No
7/2005	Carmen, Campeche.	Congreso del Estado.	Concesión de servicios públicos municipales.	Sí
20/2005	Acapulco de Juárez, Guerrero.	Gobernador del Estado.	Participaciones federales.	Sí
35/2005	Querétaro, y El Marqués, Querétaro.	Congreso y Gobernador del Estado.	Creación de dependencias municipales.	Sí
42/2005	Amecameca, Estado de México.	Poder Ejecutivo del Estado.	Municipalización de tránsito y vialidad.	Sí
44/2005	Tecomán, Colima.	Congreso y Ejecutivo del Estado.	Fiscalización de la cuenta pública.	No
55/2005	Xochitepec, Morelos.	Congreso y Gobernador del Estado.	Laboral.	Sí
61/2005	Torreón, Coahuila.	Congreso y Gobernador del Estado.	Acceso a la información Pública.	No
62/2005	Tijuana, Baja California.	Gobernador del Estado.	Publicaciones en el periódico oficial del estado.	No
116/2005	Matías Romero Avendaño, Oaxaca.	Poder Judicial del Estado y Municipio de Santa María Petapa.	Conflicto entre municipios.	Sí
7/2006	Teapa, Tabasco.	Congreso y Gobernador del Estado.	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado.	Sí
8/2006	Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca.	Congreso y Gobernador del Estado.	Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado.	No
10/2006	Santa Cruz, Xoxocotlán, Oaxaca.	Congreso y Gobernador del Estado.	Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de Estado.	No

13/2006	Querétaro, Querétaro.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal 2006.	Parcialmente
15/2006	Morelia, Michoacán.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Ley de Ingresos para el Municipio para el ejercicio fiscal de 2006.	Parcialmente
16/2006	Macuspana, Tabasco.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Fiscalización de la cuenta pública.	Parcialmente
17/2006	Huimanguillo , Tabasco.	Congreso y Gobernador del Estado.	Fiscalización de la cuenta pública.	Parcialmente
18/2006	El Marqués, Querétaro.	Congreso y Gobernador del Estado.	Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el ejercicio fiscal 2006.	Sí
22/2006	Balancán, Tabasco.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado. Fiscalización de la cuenta pública.	Parcialmente
24/2006	Cunduacán, Tabasco.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado.	Sí
28/2006	Matías Romero Avendaño, Oaxaca.	Congreso y Gobernador del Estado.	Participaciones federales al municipio.	No
29/2006	Nacajuca, Tabasco.	Congreso, Órgano Superior de Fiscalización y Gobernador del Estado.	Ley de Obras Públicas del Estado. Fiscalización de la cuenta pública.	Sí

33/2006	Jonuta, Tabasco.	Congreso, Órgano Superior de Fiscalización y Gobernador del Estado.	Ley de Obras Públicas del Estado. Fiscalización de la cuenta pública.	Parcialmente
35/2006	Paraíso, Tabasco.	Congreso, Órgano Superior de Fiscalización y Gobernador del Estado.	Ley de Obras Públicas del Estado. Fiscalización de la cuenta pública.	Parcialmente
36/2006	Jalpa de Méndez, Tabasco.	Congreso, Órgano Superior de Fiscalización y Gobernador del Estado.	Fiscalización de la cuenta pública. Ley de Obras Públicas del Estado.	Parcialmente
40/2006	Calvillo, Zacatecas.	Poder Ejecutivo Federal y Gobernador del Estado.	Inspección al rastro público municipal.	No
114/2006	Buenavista, Michoacán.	Poder Legislativo del Estado.	Nombramiento de presidente municipal sustituto.	No
116/2006	Matías Romero Avendaño, Oaxaca.	Tribunal Superior de Justicia del Estado y Municipio de Santa María Petapa.	Conflicto entre municipios.	Sí
131/2006	San Miguel el Alto, Jalisco.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Creación de municipio.	Sí
135/2006	Paraíso, Tabasco.	Poder Ejecutivo del Estado.	Entrega de recursos extraordinarios.	No
1/2007	Lázaro Cárdenas, Michoacán.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Reformas a la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado.	Sí
14/2007	Jiutepec, Morelos.	Congreso, Auditoría Superior, y Poder	Fiscal, hacendaria y fiscalización.	Parcialmente

		Ejecutivo del Estado.		
18/2007	Jonuta, Tabasco.	Congreso, Órgano Superior de Fiscalización, y Gobernador del Estado.	Fiscalización de la cuenta pública.	No
23/2007	Zaachila, Oaxaca.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Supuesta desaparición de poderes.	No
35/2007	Torreón, Coahuila.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Desarrollo urbano.	No
97/2007	Chilpancingo de los Bravo, Guerrero.	Poder Ejecutivo del Estado.	Participaciones federales.	Sí
140/2008	Centro, Tabasco.	Congreso del Estado y Órgano Superior de Fiscalización.	Fiscalización de la cuenta pública.	No
142/2008	Centro, Tabasco.	Gobernador del Estado.	Municipalización de tránsito.	Sí
37/2009	Mérida, Yucatán.	Poder Legislativo y Contaduría Mayor de Hacienda del Estado.	Auditoría especial a la cuenta pública.	Sí
Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación disponibles en www.scjn.gob.mx y www.diputados.gob.mx				

CONVOCATORIA DE DOCUMENTOS

OIKOS POLIS

REVISTA LATINOAMERICANA DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

(RLCES)

VOLUMEN 4, NÚMERO 1, ENERO-JUNIO, 2019

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales ‘José Ortiz Mercado’ (IIES-JOM) realiza una cordial invitación – a la comunidad de académicos – para enviar sus colaboraciones a fin de ser publicados en el Volumen 4, Número 1, enero-junio 2019 en ‘**OIKOS POLIS, REVISTA LATINOAMERICANA DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES (RLCES)**’.

Nuestro propósito es promover investigaciones en ciencias económicas, políticas, sociales y de administración – de orden nacional, local o internacional–, con especial énfasis a países latinoamericanos. Las publicaciones de esta revista están indexadas y disponibles en *REPEC-EDIRC*.

BASES

Los trabajos deben ser inéditos, es decir, no haberse presentado en otro mecanismo de publicación, ni someterse a otra publicación paralela y podrán presentarse en español o en inglés.

Los documentos deben tener una extensión mínima de cinco páginas y una máxima de treinta y cinco (incluyendo gráficas, tablas, anexos y referencias), Letra TIMES NEW ROMAN N° 12, 1.5 de interlineado, 3.00 cm. de márgenes por todos lados.

Envío de documento por correo electrónico:

iiesjom@uagrm.edu.bo

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales

Teléfono (00-591-3) 355 67 55, Mod. 211(218), sala 3.

Módulos universitarios, entre 2do y 3er anillo, Av. Busch.

FECHAS

La recepción de documentos está abierta –de forma permanente- durante todo el año; sin embargo, se presentan las siguientes fechas límites para efectos de revisión, dictamen, réplica, edición y publicación:

Fecha límite de recepción	Publicación
31 de enero de 2019	Enero-junio, 2019 [Vol. 4, N° 1]
30 de junio de 2019	Julio- diciembre, 2019 [Vol. 4, N° 2]

INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

- Se publicarán investigaciones en ciencias económicas, políticas, sociales y de administración – de orden nacional, local o internacional–, con especial énfasis a países latinoamericanos.
- Los trabajos tienen una extensión mínima de cinco páginas y un máximo de treinta y cinco (incluyendo, gráficas, tablas y anexos).
- Se recomienda limitar la utilización de pies de página.
- Interlineado de 1.5, letra TIMES NEW ROMAN, márgenes de 3.00 cm por todos lados.
- Si se contienen tablas o gráficas se deberá enviar en un archivo adjunto (formato Excel).
- Los documentos se someten a una revisión crítica de expertos (par a doble ciego).
- La bibliografía deberá citarse en formato APA (*American Psychological Association*).

Artículos científicos:

Gurvich, E., Vakulenko, E., & Krivenko, P. (2009). Cyclicality of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries. *Problems of Economic Transition*, 52(1), 24–53.

Capítulo de libro:

Hughes, A. (2008). Post-Thatcher Fiscal Strategies in the UK: an Interpretation . En S. J. Neck R (Ed.), *Sustainability of Public Debt*. MIT, Cambridge.

Informes:

Manasse, P. (2006). *Procyclical Fiscal Policy: Shocks, Rules, and Institutions—A View from MARS*. IMF Working Paper 06/27 (Washington: International Monetary Fund).

ESTRUCTURA RECOMENDADA PARA EL ARTÍCULO

Resumen (máximo 150 palabras)

Introducción

Secciones:

Revisión de la literatura relevante

Análisis de los datos/ Resultados (si corresponde)

Discusión

Conclusiones

Referencias bibliográficas

Anexos

CALL FOR PAPERS

OIKOS POLIS

LATIN AMERICAN JOURNAL OF ECONOMICS AND SOCIAL SCIENCES (LAJES)

VOLUME 4, NUMBER 1, JANUARY- JUNE, 2019

The Institute of Economic and Social Research 'Jose Ortiz Mercado' (IIES-JOM) with the purpose to promote scientific research in economic, political and social sciences –at national, regional or international level – with special emphasis on Latin American countries, it makes a cordial invitation to the community of scholars for sending their contributions to be published in *Volume 4, Number 1, January-June 2019* on '*OIKOS POLIS, Latin American Journal of Economics and Social Sciences (LAJES)*'. The publications of this journal will be indexed and available at REPEC-EDIRC.

BASES

Papers must be original and they must not appear in another publication mechanism or undergo another parallel publication, they also may be submitted in Spanish or English language.

Documents must have a minimum length of five pages and a maximum of thirty-five (including graphs, tables, appendices and references), with Times New Roman No. 12, 1.5 line spacing, 3.00 cm. margins on all sides.

Papers must be sent by email to:

iiesjom@uagrm.edu.bo

Institute of Economic and Social Research

Phone (00-591-3) 355 67 55, Mod. 211 (218), Room 3.

Módulos universitarios, entre 2do y 3er anillo, Av. Busch.

Santa Cruz, Bolivia.

DATES

Receipt of documents is open throughout the year; however, the following deadlines are offered for purposes of reviewing, opinion, replication, editing and publishing process:

Deadline for receipt publishing	Publishing in:
January 31 th	January-June, 2019 [Vol. 4, No. 1]
June 30 th	July- December, 2019 [Vol. 4, N° 2]

INSTRUCTIONS FOR CONTRIBUTORS

- We will publish the studies in economic, political and social sciences –at national, regional or international level – with special emphasis on Latin American countries.
- The Works must have a minimum length of five pages and a maximum of thirty-five (including graphs, tables and attachments).
- It is recommended to limit the use of footnotes.
- Other instructions: 1.5 cm. of spacing, Times New Roman, 3.00 cm. margins on all sides.
- If tables or graphs are contained, they must be sent as an attachment (MS Excel).
- The documents are subjected to a critical review by experts.
- The bibliography should be cited in APA format (American Psychological Association).

Papers/ articles:

Gurvich, E., Vakulenko, E., & Krivenko, P. (2009). Cyclicity of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries. *Problems of Economic Transition*, 52 (1), 24-53.

Book chapter:

Hughes, A. (2008). Fiscal Strategies Post-Thatcher in the UK: an Interpretation. In SJ Neck R (Ed.), *Sustainability of Public Debt*. MIT, Cambridge.

Working papers:

Manasse, P. (2006). *Procyclical Fiscal Policy: Shocks, Rules, and Institutions-A View from MARS*. IMF Working Paper 06/27 (Washington: International Monetary Fund).

RECOMMENDED STRUCTURE FOR ARTICLES

Abstract (maximum 150 words)

Introduction

Sections:

Review of relevant literature

Data analysis/Results

Discussion

Conclusions

References

Appendix



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA GABRIEL RENÉ MORENO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS,
ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES
'JOSÉ ORTIZ MERCADO' (IIES-JOM)

ISSN 2415 - 2250



9 772415 225001