



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Contaduría y Administración  
Maestría en Administración

“Análisis de recursos financieros para medir la calidad de vida en el municipio de Querétaro “

**TESIS**

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de

Maestro en Administración

**Presenta:**

Rocío Edith López Martínez

**Dirigido por:**

M. en A. Ma. De Lourdes de la Parra Garrido

**SINODALES**

M. en A. Ma. De Lourdes de la Parra Garrido  
Presidente

\_\_\_\_\_  
Firma

Dr. Fernando Barragán Naranjo  
Secretario

\_\_\_\_\_  
Firma

M. en C. Ignacio Almaraz Rodríguez  
Vocal

\_\_\_\_\_  
Firma

Dr. Jorge Alejandro Ramos Martínez  
Suplente

\_\_\_\_\_  
Firma

M. en A. Josefina Moreno y Ayala  
Suplente

\_\_\_\_\_  
Firma

\_\_\_\_\_  
C.P.C. Héctor Fernando Valencia Pérez  
Director de la Facultad de  
Contaduría y Administración

\_\_\_\_\_  
Dr. Luis Gerardo Hernández Sandoval  
Director de Investigación y  
Posgrado

Centro Universitario  
Querétaro, Qro.  
Noviembre, 2006  
México

## RESUMEN

Siempre, desde el eje de la subjetividad, para poder analizar e interpretar conceptualmente "*calidad de vida*", se requiere comprender, en primera instancia, que es una percepción relativa que depende de cada grupo social y de lo que éste puntualice como su situación ideal de bienestar por su acceso a bienes y servicios, así como a sus derechos y al respeto de sus creencias y valores. Por otro lado, al concebirse "*vida*" se tendrá que asumir y hacer referencia necesariamente a una forma de existencia y subsistencia del ser humano puesto que en su medio se debe considerar el ámbito de relaciones sociales, su entorno ecológico-ambiental, los riesgos a que se encuentra sometida su salud física y psíquica, entre otros; Estos aspectos "*vida*" y "*calidad de vida*" hasta cierto punto teóricos-prácticos son la base principal de la presente investigación que trata en específico de medir y efectuar un análisis de costo-beneficio de los recursos económicos-financieros que asigna el Municipio Querétaro a la Seguridad Pública, Salud, Urbanización y Vivienda, tomando estos cuatro factores como variables claves para el diseño de la investigación misma y así poder tener un sustento para hacer medible financieramente la multicitada "*Calidad de Vida*". Para la realización de la investigación se han identificado diferentes tendencias en materia de seguridad, salud y bienestar, por ello se ha hecho preciso estudiar diversos modos de vida, aspiraciones e ideales de los diferentes conjuntos sociales para distinguir sus magnitudes, pudiendo así dimensionar mejor las respectivas variaciones entre unos y otros sectores de la comunidad, por ejemplo, en el caso de las sociedades que ya han resuelto sus necesidades básicas, en términos de bienes y servicios, sus objetivos de bienestar se orientan más hacia la realización personal familiar y profesional del grupo social, es decir, dada la existencia de sociedades más desarrolladas que otras, los estándares de bienestar son diferentes y así las definiciones de calidad de vida y por consecuencia, financieramente hablando, sus necesidades de seguridad pública, salud, vivienda y urbanización son diferentes de un sector a otro, el cómo medirlo es la principal inquietud que se brinda en la presente investigación.

**(Palabras Clave:** Calidad de vida, Seguridad pública, Salud, Urbanización, Vivienda)

## SUMMARY

Always, from the axis of the subjectivity, to be able to analyze and to interpret conceptual " quality of life ", it is needed to understand, in the first instance, that it is a relative perception that depends on every social group and on what this one specifies as his ideal situation of well-being for his access to goods and services, as well as to his rights and with regard to his beliefs and values. On the other hand, on "life" having been conceived it will have to be assumed and refer necessarily to a form of existence and subsistence of the human being since in his its way it is necessary to consider the area of social relations, his ecological-environmental, the risks to which his physical and psychic health is submitted, between others. These aspects "life" and " quality of life " to a certain extent theoretical-practical are the principal base of the present investigation that tries in specific to measure and to effect an analysis of cost-benefit of the economic-financial resources that assigns the Municipio de Querétaro to the Public Security, Health, Urbanization and Housing, taking these four factors as key variables for the design of the investigation itself and to be able like that to have a sustenance to do measurable financially multimentioned "Quality of Life". For the accomplishment of the investigation they have be identifying different trends as for safety, health and well-being, by it the diverse manners of life have been made precise study, aspirations and ideal of the different social sets to distinguish his magnitudes, being able this way dimensioned better the respective variations between among some and other sectors of the community, for example, in case of the societies who already have solved its his basic needs, in terms of goods and services, his aims lenses of well-being there is orientated more towards the personal family accomplishment and professional of the social group, that is to say, given the existence of societies more developed than different, the standards of well-being are different and like that the qualities definitions of life and for consequence, financially speaking, his her needs of public safety, health, housing and urbanization are different of a sector from other one, how measuring it is the principal restlessness that is offered in the present investigation.

**(Key words:** quality of life, Public Security, Health, Urbanization and Housing).

## DEDICATORIAS

A *Dios* creador del universo y dueño de mi vida que me permite llegar a la cúspide profesional mediante la fortaleza y la fe; pero sobretodo por el derecho a existir y darme la oportunidad de realizarme en ella.

A mis padres, *Ing. Abelardo López Soto y Graciela Martínez* por el buen ejemplo y por sembrar en mí responsabilidad, empeño, trabajo y dedicación con amor y cariño.

A *Dr. Erick Rodríguez Ramírez* por llegar conmigo a la cúspide, por ser el guía y tener su apoyo incondicional, pero sobretodo por su amor y paciencia.

Al *Dr. Fernando Barragán*, por brindarme su conocimiento, experiencia, dedicación y apoyo para llegar a la cúspide.

A la *M. en A. Ma. De Lourdes de la Parra Garrido*, por su dedicación, conocimiento y colaboración de este proyecto.

A mi maestro consentido, por el apoyo incondicional que me brindo durante todo el proceso, así como transmitirme su sabiduría y cariño.

A mis *Familiares y Amigos*, gracias por ir de la mano conmigo, por estar en el momento que más los necesite.

# ÍNDICE

	<b>Página</b>
Resumen	i
Summary	ii
Dedicatorias	iii
Índice	iv
Índice de Figuras	vi
Índice de Tablas	vii
<b>INTRODUCCIÓN</b>	
<b>I. DATOS DE CALIDAD DE VIDA EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO</b>	<b>1</b>
1.1 Antecedentes	4
1.2 Precedentes históricos de los orígenes del desarrollo social y económico del Estado de Querétaro	6
1.3 El proceso de industrialización del Estado de Querétaro en el Siglo XX	17
1.4 Desarrollo histórico de la población	20
1.5 Crecimiento económico y desarrollo	36
1.6 Querétaro en el contexto de la economía global	42
1.7 Una visión de la realidad municipal en Querétaro la evidencia sobre los viejos y los nuevos problemas de la administración	57
1.8 Organización y Gestión de la Administración Municipal	69
1.9 Orientación del desarrollo	77
1.10 Transformación productiva y medio ambiente	78
1.11 Calidad de vida y degradación ambiental	79
1.12 Combate a la pobreza y desarrollo sustentable	81
1.13 Economía y medio ambiente	
<b>II. PROBLEMÁTICA EN ESTUDIO</b>	
2.1 Descripción	93
2.2 Definición de Variables	97
2.3 Justificación de Variables	98

III. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE DATOS	
3.1 Generalidades	111
3.2 Presupuesto General del municipio de Querétaro	114
3.3 Análisis de las cuatro variables	115
3.3.1 Seguridad Pública	115
3.3.2 Salud	119
3.3.3 Urbanización	122
3.3.4 Vivienda	125
3.4 Análisis del Índice de Marginación	128
3.4.1 Construcción del índice de marginación	128
3.4.2 Análisis del índice de marginación	131
IV. APORTACIONES Y RECOMENDACIONES	133
CONCLUSIONES	139
BIBLIOGRAFÍA	144
APÉNDICE	146

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura</b>		<b>Página</b>
1.1	El Estado de Querétaro dentro del territorio de la República Mexicana	7
1.2	Moctezuma Ilhicamina y Tlachco	8
1.3	Las cuatro regiones del Estado de Querétaro	9
1.4	Entrada a la Planta El Hércules (estado actual)	15
1.5	Superficie Representada del país.	22
1.6	Censo General de Población Estado de Querétaro	24
1.7	Perfil Sociodemográfico Estado de Querétaro	24
1.8	Historial de la población del Estado de Querétaro	29
1.9	Esperanza de vida al nacer	30
1.10	Nacimientos y defunciones	30
1.11	Población rural por municipio, 1970-1990	46
	Concentración de establecimientos industriales por	
1.12	Tamaño y principales municipios	50
1.13	Ubicación de los Parques Industriales en Querétaro	51
3.1	Comportamiento de Crecimiento de la Población	113
3.2	Comportamiento de Seguridad Pública	117
3.3	Correlación de Seguridad Pública	118
3.4	Comportamiento de Salud	120
3.5	Correlación de Salud	121
3.6	Comportamiento de Urbanización	123
3.7	Correlación de Urbanización	124
3.8	Comportamiento de Vivienda	126
3.9	Correlación de Vivienda	127
3.10	Comportamiento de Índice de Marginación	132

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tablas</b>		<b>Página</b>
1.1	Relación del número de obrajes y telares en Poblaciones de la Nueva España, Año de 1759	11
1.2	Población del Estado de Querétaro y Ocupación en el Ramo Industrial	16
1.3	PIB de Querétaro en millones de pesos a precios Corrientes para el año 2000	18
1.4	Total de establecimientos industriales por actividad económica en la Industria Manufacturera	19
1.5	División municipal	22
1.6	Servicios básicos públicos	25
1.7	Nivel de Escolaridad	32
1.8	Lenguas habladas en el Estado de Querétaro	33
1.9	Aportación al PIB en el Estado de Querétaro	34
1.10	Infraestructura en el Estado de Querétaro	35
1.11	Participación Estatal en el Producto Interno Bruto	36
1.12	Total de establecimientos industriales por tamaño y empleo en el Estado de Querétaro	49
1.13	PIB estatal según gran división de actividad económica 1970-1999	54
1.14	Porcentaje de Cobertura de los Servicios	73
1.15	Porcentajes de Gestión Municipal	76
3.1	Comportamiento de Crecimiento de la Población	113
3.2	Presupuesto asignado a seguridad pública, salud, Urbanización y vivienda	115
3.3	Análisis de variable de Seguridad Pública	116
3.4	Análisis de variable de Salud	119
3.5	Análisis de variable de Urbanización	122
3.6	Análisis de variable de Vivienda	125
3.7	Factores para obtener el índice de marginación	129
3.8	Índice de marginación de Querétaro 2000-2005	131



## INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia distintos grupos de pensadores (filósofos, científicos y estadistas), han tenido en sus discursos y estudios la inquietud de saber y de explicar el estado de felicidad. Al terminar el siglo pasado y a comienzo de éste, se abrió paso a los estudios acerca de Calidad de Vida, concepto que se define muy bien como "bienestar subjetivo".

Para comenzar a abordar el tema de calidad de vida, se quisiera recalcar la importancia que tiene el carácter subjetivo de éste. Y para ello nos basaremos en la siguiente definición: "Pertenciente o relativo al sujeto, considerado como una persona con inquietudes, necesidades y formas diferentes de pensar que alguna otra persona pero que ambos son integrantes de un mismo grupo social, una comunidad, una localidad y en nuestro estudio en particular son integrantes del Municipio de Querétaro, cabe mencionar que todas las características de este municipio vienen descritas en el primer capítulo.

En las personas, la forma de sentir o pensar acerca de algo esta influido directamente por los factores del entorno, la cultura y la forma de vivir. En otras palabras, la calidad de vida es un modo dinámico en un espacio multidimensional que se logra por esfuerzos propios o que son resultado del medio ambiente en el que esta rodeado. En este mismo orden de ideas, se puede decir que los seres humanos poseen cierta forma de sentir y pensar que se ve influenciado por la cultura en la que se está inmerso, de esta manera y como ejemplo, si una persona vive en casa propia y con ciertos niveles de seguridad, salud y bienestar es seguro que entre en un espacio de confort y que lógicamente no va sentir ni pensar lo mismo que otra persona que vive en alrededores de la ciudad donde no cuenta con las mismas características; simplemente porque son dos personas distintas que se construyeron en diferentes lugares, representaciones sociales e incomparables maneras de vivir.

Es comprensible que cuando se trata de organismos que desean implantar políticas o mediciones de calidad de vida dentro de alguna población (en el caso de la presente investigación, el "Municipio de Querétaro"), sea necesario operacionalizar

el concepto en elementos más "objetivos" u observables que hacen más fácil abocarse a situaciones reales. En este sentido, el planteamiento de necesidades centrales dentro de los diferentes estilos de vida en el municipio, como por ejemplo la alimentación, seguridad, urbanismo y salud, podrían utilizarse de manera generalizada, ya que cada persona deba encontrar la forma de utilizar los satisfactores y de suplir sus necesidades con lo que otorga el municipio.

Existen tendencias, por así llamarlos, que se consideran como básicas para poder evaluar una vida como poseedora de calidad, estas son fundamentalmente la satisfacción de las necesidades básicas y ello queda en evidencia si se le pregunta a una persona qué es calidad de vida, muchos lo relacionan con el acceso a un trabajo digno y bien remunerado que les permita proveerse de bienes y servicios básicos como vivienda, educación, salud, nutrición, movilidad vial, recreación, seguridad, entre muchos otros.

La evaluación del concepto presenta una situación que podrían englobarse en dos tipos: Enfoques cuantitativos, cuyo propósito es operacionalizar la Calidad de Vida. Y los Enfoques cualitativos que adoptan una postura y modo de vivir de cada persona, de acuerdo a sus desafíos y problemas sociales. La categoría en estos dos tipos de enfoques es multidimensional, presupone el reconocimiento de las dimensiones materiales, culturales, psicológicas y espirituales del hombre, combate el concepto de hombre unidimensional y uniforme y obliga a desplegar mucha creatividad para aprender la diversidad humana. Lo anterior se acopla a la perfección a la mayoría de las tendencias actuales quienes rechazan el concebir al humano como ser lineal, por ello acercarse a los procesos desde una forma global permite mayor comprensión de estos factores mutuamente influyentes; por ello el concepto de Calidad de Vida depende en gran parte de la concepción propia del mundo que tiene el sujeto en particular: la interpretación y valoración que le da a lo que tiene, vive y espera.

La presente investigación esta integrada por cuatro capítulos que abarcan desde las condiciones de calidad de vida que se presentan en los diferentes estilos de vida del municipio de Querétaro hasta el análisis de los resultados económicos-

financieros en beneficios de las cuatro variables básicas (Seguridad Pública, Salud, Urbanización y vivienda).

Como ya se menciona anteriormente, el capítulo uno muestra de manera general el marco actual que vive el estado de Querétaro, y el propio municipio en cuanto a su situación democrática territorial y social.

Los recursos financieros, las aportaciones federales, estatales y municipales que son canalizados para el bienestar social e incremento de la calidad de vida se encuentran contemplados en el capítulo dos, en el que se integra de manera objetiva los beneficios de seguridad pública, salud, urbanización y vivienda, principales variables de la presente investigación.

En el capítulo tres se realiza un análisis global económico-financiero de los parámetros adoptados en el estudio, elaborando razonamientos de regresión y correlación que nos permitan identificar claramente las tendencias de costo beneficio de acuerdo a las aportaciones financieras realizadas por el municipio en relación con un segmento de la población beneficiada.

Como aportaciones y recomendaciones, la presente investigación dará la pauta a permitir tomar decisiones importantes por parte de las autoridades correspondientes para la asignación de los recursos financieros etiquetados por parte del municipio de Querétaro a los diferentes sectores de la población de acuerdo a sus necesidades y elevar de forma globalizada la calidad de vida situación que se encuentra en el capítulo cuatro.

Finalmente es reconocible que el Municipio de Querétaro se encuentra en una transformación productiva que aumenta la participación de la sociedad a través de un ambiente más democrático que buscan explotar y asignar de manera equitativa sus recursos económico y financiero que permitan elevar la calidad de vida de la gran mayoría de la población.

# **I. DATOS DE CALIDAD DE VIDA EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO**

## **1.1 Antecedentes**

El hombre, desde siempre, se ha encontrado en situaciones que lo obligan hacia la adopción de una posición activa en la búsqueda del logro de los diversos fines que se imagina y plantea, estando por lo tanto, forzado a empeñarse en la tarea de allegarse los mejores medios que le permitan alcanzarlos en forma eficaz y eficiente (Sabater, Fernando, 1995), esto es, se mantiene en un proceso constante de toma de decisiones, eligiendo entre múltiples alternativas y, en última instancia, selecciona aquella o aquellas que a su juicio le ofrecen las mayores ventajas, disminuyendo, según su propio criterio valorativo, sus riesgos y aumentando sus probabilidades de obtener el éxito.

Estos continuados procesos de análisis y de selección implican desde luego una jerarquización de los valores que, el que decide, coloca en una escala de preferencias según sus propios juicios de valor o criterios, sustentados en sus experiencias, su formación, sus ambiciones y cultura, criterios dentro de los cuales aparece en forma sobresaliente el de la calidad de los mismos fines y medios (Fronzizi Risieri, 2002).

No obstante que el concepto valorativo de la calidad ha estado, -está y estará-, presente en todas las relaciones, actividades y decisiones humanas, tanto al nivel de las personas como de las organizaciones sociales a que pertenecen, es a partir de la segunda mitad del Siglo XX, al término del conflicto bélico de la Guerra Mundial que tuvo lugar entre los años de 1939 y 1945, cuando bajo el poderoso impulso generado por el enorme desgaste y deterioro tanto material como moral, que se hizo presente en todo el planeta la necesidad de reactivar la dinámica de los sistemas sociales y económicos hasta entonces existentes y replantearse el futuro bajo nuevos enfoques.

Específicamente, para el Municipio de Querétaro, sus empresas y ciudadanos, el significado de los nuevos tiempos implicaba, entre otras cosas, el tener que satisfacer eficazmente las necesidades generadas por la creciente

masificación de los mercados y los procesos productivos, mismos que, en razón de los progresos en las ciencias y tecnologías, obligan al sistema productivo, independientemente de ser capaces de incrementar la variedad de la oferta, a una mayor precisión en las dimensiones de los elementos manufacturados, de manera que se tradujeran en un mejor funcionamiento de los equipos y maquinarias fabricados y que, al mismo tiempo que incrementaran el intercambio y duración de sus componentes, fueran capaces de elevar substancialmente la productividad de las empresas, de reducir sus costos, de fortalecer su posición competitiva, coadyuvando así al desarrollo y satisfacción de los mercados cada día más exigentes, por lo que la calidad de los bienes y servicios generados comienza a ser un término empleado en forma más frecuente tanto por productores como consumidores y cuyo significado marcaban la diferencia entre la permanencia y el éxito o bien el fracaso y el término de las operaciones para aquellos sistemas y organizaciones que no son capaces de lograr niveles de competencia que se hacen presentes.

Con frecuencia se puede observar, a través de los hechos históricos, que los cambios trascendentes en las formas de percibir la realidad y en la modificación correspondiente de las actitudes, comportamientos y conductas tanto de las personas en lo individual, como de vastos sectores de la sociedad, son resultantes de su enfrentamiento a situaciones de crisis muy profundas que ponen en riesgo su propia existencia y, así se observar, no obstante que los conocimientos teóricos en el área del control estadístico de los procesos industriales y de que el dominio de sus aplicaciones prácticas estuvieron en manos de los estudiosos e ingenieros norteamericanos y europeos, que les permitió, entre otras cosas, lograr la producción de los grandes volúmenes de los diversos ingenios y materiales utilizados, por más de seis años, durante la guerra, fueron los japoneses los que, al término de este conflicto bélico, rápidamente se colocaron en una posición de liderazgo mundial, en momentos en los que su planta productiva, -y su sociedad como un todo-, enfrentaban una situación de deterioro extremadamente grave y en tiempos en que se subrayaba ya la importancia de la calidad de los productos y de que así, mediante el empleo disciplinado, riguroso e inteligente de las herramientas estadísticas, recibidas del exterior (Ishikawa Kaoru, 1985), pero debidamente apropiadas,

adecuadas y transformadas a su propia idiosincracia, permitió a la industria de ese País, progresar aceleradamente y ubicarse a la cabeza del movimiento conocido como el “Control Total de la Calidad” (Feigenbaum V.A., 1992) y, adicionalmente, con base en su sentido de solidaridad, compromiso social y en la confianza característicos de esa nación, ampliaron las connotaciones del concepto de calidad, pasando de una visión corta y limitada al control de los aspectos materiales de los productos, avanzaron hacia otra más general relacionada con el comportamiento y actitudes de la fuerza laboral, mostrando, en un ejemplo sorprendente, mediante la aplicación de los principios de colaboración y corresponsabilidad, la creación del sistema llamado de “Mejora Continua o *Kaizen*” (Imai, Masaski., 1989.), mismo que no es posible concebirlo en ambientes o culturas en los que no exista, -o no se pueda crear-, un fuerte compromiso entre la organización y sus miembros, lo que, en el caso de Japón fue un éxito como resultado del esfuerzo tenaz y coordinado dentro de los “Círculos de Calidad” (Ishikawa, K., 1962.), ejemplo vivo de una acción colectiva eficaz de la cual se obtienen beneficios generalizados para todos los participantes y, aún, para los sistemas del entorno en que desarrollan sus actividades.

La esencia de los conceptos anotados arriba, como se pretende describir, fue responsable en buena medida, para que, como se verá, el proceso de implantación de la Calidad Integral en el Estado de Querétaro se haya desarrollado en forma apropiada y cuyos resultados se describirán más adelante.

## **1.2 Precedentes históricos de los orígenes del desarrollo social y económico del Estado de Querétaro.**

El área de lo que actualmente se conoce como Querétaro, fue inicialmente habitada por personas provenientes del Norte, principalmente los conocidos como Otomies, Nhã Nhö, Chichimecas, Pames y Juraces, dedicados a la caza, la recolección y a trabajos agrícolas muy rudimentarios, quienes llamaban a esta área Anda Maxei. –Gran Juego de Pelota-, pero también fue habitada por otras

migraciones Purepechas, procedentes del reino ubicado hacia el Oeste de Querétaro.

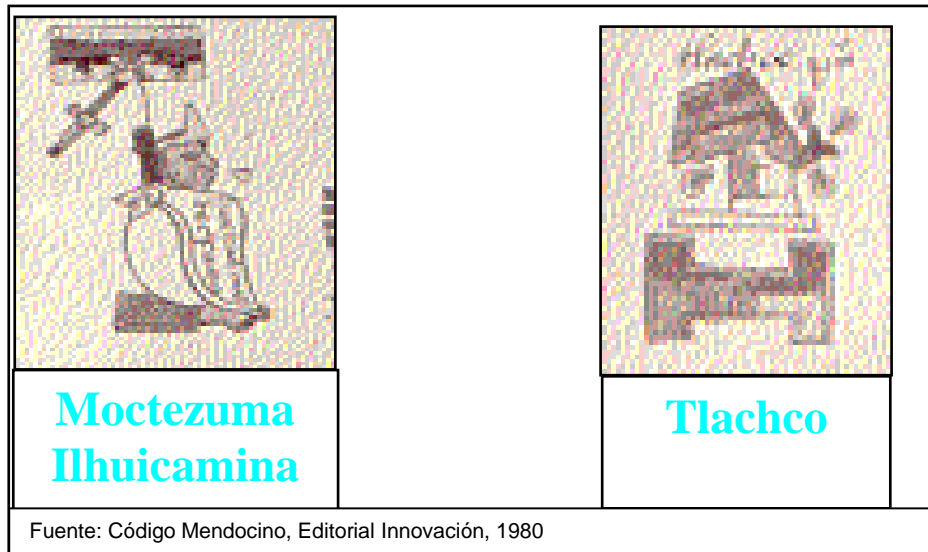
Por otro lado, igualmente existen vestigios físicos que se han descubierto en la zona, cuyo origen se identifica como de la Cultura Tolteca que datan, aproximadamente, entre los años del 400 al 700 D.C. y de los que se encuentran muestras tales como la llamada “Pirámide del Pueblito”, -ubicada en el actual Municipio de Corregidora-, y otras construcciones mejor conservadas, localizadas en el Municipio de San Joaquín, -al Este del territorio que ahora ocupa Querétaro-. Véase figura 1.1

Figura 1.1 El Estado de Querétaro dentro del territorio de República Mexicana.



Querétaro se encontraba en un punto intermedio entre los antiguos reinos de los Aztecas y de los Purépechas, con algún tipo de movimiento comercial, -pochtecas-, siguiendo la línea Tenochtitlan-Polotitlan-Querétaro-Pátzcuaro, que en ocasiones fue fuente de conflictos y de deseos expansionistas por ambos reinos y, así, aproximadamente en el año 1446 durante los reinados, azteca de Moctezuma Ilhuicamina y purépecha de Tariácuri, el primero de estos invade el territorio y establece en el actual Querétaro, un punto fuerte, -denominado en Nahuatl como Tlachco: Juego de Pelota-, como una forma de evitar el avance de los grupos tarascos, -véase figura 1.2-. Posteriormente, ya durante el reinado de Axayacatl, los aztecas trataron de invadir el territorio michoacano, sin embargo fueron derrotados por el rey Tangaxuán sobrino y sucesor de Tariácuri y por el guerrero Tzitzipandácuare ([http\\www.michoacan.gob.mx](http://www.michoacan.gob.mx), C: 05-Mayo-2006), a partir de entonces la región toma el nombre de Queréndaro, -lugar de peñas-.

Figura 1.2 **Moctezuma Ilhuicamina y Tlachco.**

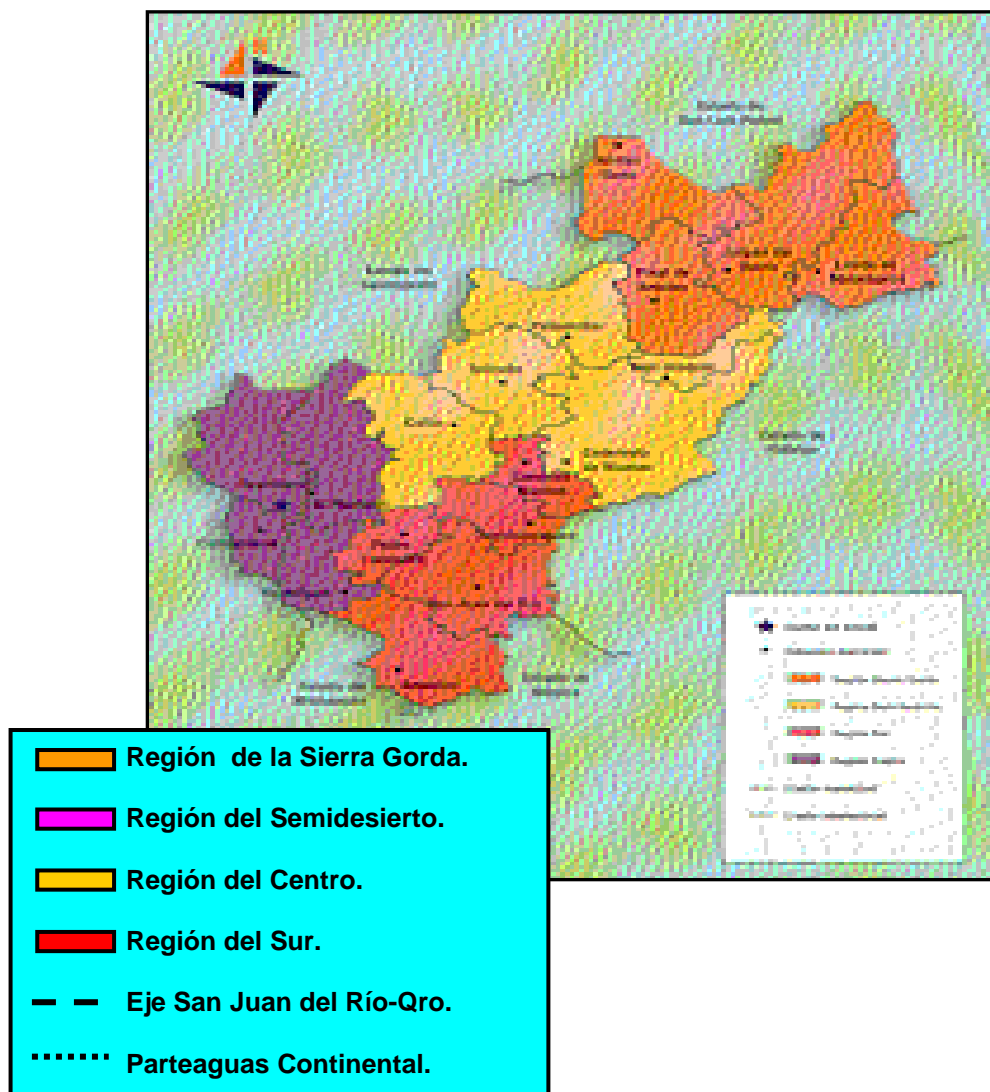


No fue sino hasta diez años después de la conquista de México-Tenochtitlan (México a través de los Siglos, Vol. I) que con el objetivo de asegurar el flujo de los metales preciosos provenientes de las zonas mineras descubiertas en las regiones de Zacatecas y Guanajuato y resguardarlas en mejor medida de los ataques de las tribus Chichimecas, que entonces poblaban estas regiones, mismas que no fueron



dominadas sino hasta finales del Siglo XVI, que el Virrey, -Antonio Juárez de Mendoza-, decide iniciar un avance y poblar las zonas del occidente del México y de esta manera, apoyándose en los buenos oficios de comerciantes de origen indígena (Frías Valentín, 1990), en 1531 aseguran y fundan las ahora Ciudades de San Juan del Río, -antigua Iztac Chichi Mecapan-. El 24 de Junio del año citado y, el 25 de Julio siguiente, la de Querétaro, que volvió de alguna manera a ser frontera, ahora entre la región dominada por los españoles y hacia el Norte la ocupada por la Gran Chichimeca (Powell Phillip W., 1977).

Figura 1.3 **Las cuatro regiones del Estado de Querétaro.**



Es natural que las condiciones geográficas, particularmente la orografía e hidrología de una región determinen la formación de los asentamientos humanos que en ella habitan e, igualmente, las formas, estilos y procesos de producción y explotación de los recursos disponibles para dar satisfacción a las necesidades de sus pobladores.

En el Estado de Querétaro, localizado en el inicio de la meseta central del territorio nacional y ubicado en el parteaguas continental, con una superficie de sólo 11,786 km<sup>2</sup>, -aproximadamente el 0.6% del territorio nacional (INEGI. Anuario Estadístico del Estado de Querétaro. Edición 2000.) -, se pueden distinguir, como se muestra en el figura 1.3, cuatro regiones: una al Sur correspondiente a la cuenca del sistema hidrológico Lerma-Chapala; otra central, beneficiada por sistemas de riego y en donde se ubican las principales concentraciones de la población estatal en el eje San Juan del Río-Querétaro-Pedro Escobedo-El Marqués-Corregidora, la tercera hacia el Norte correspondiente al Semi Desierto y, finalmente, la región denominada como la Sierra Gorda Queretana que colinda con las huastecas Hidalguense y de San Luis Potosí.

Durante la etapa correspondiente a la dominación española, -La Colonia-, La mano de obra de Querétaro fue utilizada, en gran medida, para los trabajos en las minas de Zacatecas y Guanajuato, pero también, con la fundación en la zona de una serie de importantes haciendas agrícolas y ganaderas se dio ocupación a los habitantes de la región y, en particular, en el renglón ganadero que llegó a ser muy importante, especialmente de ganado menor, -esto es, de ovejas-, en rebaños que según crónicas antiguas llegaron a tener más de 200,000 cabezas que se alimentaban en los agostaderos ubicados entre Querétaro y el lago de Chapala, dando origen al inicio y desarrollo de la industrialización de la lana producto de la ("La Industria de Querétaro: sus orígenes, actualidad y proyección", 1999.) de los hatos mencionados, desarrollándose entonces un importante número de establecimientos, conocidos como *obrajes* ( se designan como establecimientos de producción textil constaba de cardas manuales, el torno de hilar, los telares de pie, el urdidor, las perchas y las calderas de cobre para el teñido de las telas.), para el

trabajo organizado de esta materia prima, al igual de lo que ocurría en las Ciudades de México, Puebla de los Angeles, Tlaxcala y Texcoco. Véase, en el tabla 1.1, la situación en que se encontraba esta industria en el año de 1759 y en donde se destaca la importancia relativa de las instalaciones en Querétaro.

**Tabla. 1.1 Relación del número de obrajes y telares en poblaciones de la Nueva España. Año de 1759.**

<b>Poblaciones</b>	<b>Número de Obrajes</b>	<b>Número de Telares</b>	<b>Porcentaje en relación al número de telares.</b>
<b>México.</b>	15	195	28.5
<b>Querétaro.</b>	24	253	26.4
<b>San Miguel.</b>	4	65	9.35
<b>Salvatierra.</b>	3	26	3.74
<b>Valladolid.</b>	2	20	2.88
<b>Puebla.</b>	12	74	10.65
<b>Cholula.</b>	16	39	5.61
<b>Tlaxcala.</b>	8	23	3.30
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>695</b>	<b>100</b>

Fuente: La Industria en Querétaro, 1999.

En esos tiempos, en las proximidades de Querétaro (La Industria de Querétaro, 1999), existían importantes fuentes de agua corriente, particularmente en la zona conocida como “la Cañada”, lugar natural de los antiguos asentamientos humanos, por lo que fueron aprovechadas, tanto para el lavado de la lana sucia, como para el desengrasado de los paños y productos terminados, construyendo e instalando para ese fin los llamados *batanes*, consistentes en ruedas, que aprovechando la energía de las corrientes de los ríos, golpeaban con palas de madera a los productos en proceso.

En forma similar se aprovechó la disponibilidad del recurso agua para la instalación de curtidurías y molinos de trigo, de los cuales hay constancia de su construcción desde el año de 1550.

En cuanto a la minería, en el territorio queretano se ha explotado los yacimientos de piedras semipreciosas, -principalmente el ópalo-, así como las canteras de mármol localizadas en la región del semidesierto, -Vizarrón- y, por largo tiempo, hasta su pérdida de valor en los mercados del mundo, el mercurio, utilizado en los procesos de beneficio de minerales de baja ley de oro y plata, a través de la amalgama de estos en los sistemas de producción conocidos entre los mineros como “de patio”.

Otra importante fuente de actividad industrial de esa época fue el establecimiento, en 1779, de la Fábrica Real de Cigarros de Querétaro (Humboldt, Alejandro Von), cuyo antecedente fue la instalada en la Ciudad de México en 1769.

La planta local inició sus operaciones ocupando aproximadamente 2,000 operarios y ya para 1809 alcanzó su máximo nivel productivo con un total de 3,706 trabajadores, de los cuales 2,574 eran mujeres y 1,132 hombres y, según las notas de Alejandro Von Humboldt sobre su visita a dicha fábrica durante su estancia en Querétaro, la producción anual de estas instalaciones alcanzaba un valor del orden de los 2,200,000 pesos de ese entonces, con ganancias aproximadas de 1,000,000 de pesos, equivalentes a las que la Corona Española obtenía por concepto de amonedación (La industria de Querétaro, 1999).

Esta condición de trabajo y explotación de los recursos de la zona se mantuvo prácticamente sin un cambio substancial hasta el Siglo XIX, sin embargo, en la rama textil se observó una sensible disminución en el número de establecimientos fabriles, -obrajes y trapiches-.

Durante los inicios de Siglo XIX, por efectos de la prolongada guerra de independencia y los ajustes político-sociales posteriores a los mismos, que el sistema productivo nacional sufrió un fuerte deterioro, efecto que se dejó sentir

particularmente en la zona del Bajío cuyas haciendas fueron dañadas y, simultáneamente en ese período el precio de la planta resintió una fuerte baja en los mercados mundiales al adoptarse el patrón oro para el sistema monetario impactando al sector minero y fue gracias a que la tecnología de la industria textil había avanzado en virtud de la introducción de la Máquina y su aplicación a los telares en Inglaterra, que ese tipo de actividad volvió a tomar un lugar relevante en México, con la instalación de varias empresas con capitales de origen francés e inglés, pero ahora trabajando principalmente artículos elaborados con base en el algodón que substituía en forma señalada a los de lana que tradicionalmente habían permanecido como el producto textil por excelencia.

En el caso particular de Querétaro, aún con los efectos de los acontecimientos descritos arriba, la industria de la región proyectaba una imagen adecuada a los visitantes, tal como lo narra H. G. Ward en su obra “México en 1827: “...(Ward, Henry George., 1985).

Quedamos muy impresionados con la actividad de Querétaro, cuyo aspecto se parece al de un distrito manufacturero. Más de la mitad de las casas tienen talleres y toda la población se ocupa ya sea de pequeños comercios, ya en las fábricas de lana, que todavía son muy numerosas,....”

Para la década del 1840 ya se habían instalado nuevas empresas industriales, entre las que se encontraba una fábrica de hilaza, con una capacidad de 960 husos y con una inversión de 50,000 pesos, -propiedad de Sabás Antonio Domínguez, que fue Gobernador del Estado en 1844-.

Otra de las instalaciones importantes, con una vida muy prolongada fue la denominada Hércules ubicada en el antiguo Molino Colorado, cuyo propietario fue Cayetano Rubio (Actualmente, una Delegación del Municipio de Querétaro, localizada al Oriente de la Ciudad, en el sitio ya comentado de “La Cañada”, lleva el nombre de este personaje.), con una inversión estimada en los 800,000 pesos, una tercera instalación fue la montada por McCormick y Compañía, denominada como “El

Esfuerzo”, contando con 600 husos, con una inversión que alcanzó los 60,000 pesos. En conjunto, estas tres nuevas fábricas brindaban trabajo a 800 operarios.

Son importantes de destacar las plantas instaladas por Cayetano Rubio, siendo, además de la ya mencionada “Hércules” -véase figura 1.4, entrada actual de Hércules-, las de La Purísima y la de San Antonio en las que se incorporó la tecnología más avanzada de su época.

Contando la primera de ellas con una rueda motriz impulsada hidráulicamente, con un diámetro reportado de “47 pies”, misma que genera una fuerza de “106 caballos”, así como dos máquinas de vapor que consumen “8,000 arrobas” de leña semanales (La Industria de Querétaro, 1999).

Figura. 1.4 **Entrada a la Planta El Hércules** (estado actual).



Otro evento importante para la región fue, en el año de 1871, la autorización por parte del Congreso del Estado para la construcción del sistema de ferrocarriles (“Historia de México, Tomo 1”, 1994) que uniría a Querétaro con la Ciudad de México, obra que se concretó en el año de 1882, lo que ofrecía para la Entidad grandes esperanzas para su futuro desarrollo.

En la tabla 1.2, se puede observar la información sobre la población del Estado durante la última parte del Siglo XIX y el primer decenio del XX y en donde se muestra el número de personal empleado en labores industriales y, en particular en el ramo de la transformación.

Es de hacer notar que para el año de 1900 se consideraba que la distribución poblacional indicaba que el 79% era de tipo rural y sólo el 21% restante se consideraba urbana.

**Tabla 1.2 Población del Estado de Querétaro y Ocupación en el Ramo Industrial.**

Año	Población	Ocupación Industrial	Ocupación en Industria de la transformación
1895	228,551	12,700	11,500
1900	232,389	12,100	10,500
1910	244,663	10,800	9,000

Fuente: La Industria de Querétaro, 1999.

Otro evento relevante para la sociedad queretana que tuvo lugar durante los principios del Siglo XX, en el año de 1906, fue la creación de la Compañía Hidroeléctrica de Querétaro, cuyo presidente fue Francisco González de Cosío y que, con una inversión de 500,000 pesos construyeron las instalaciones para el suministro de este tipo de energía, buscando atender a tres demandas:



- El sistema de alumbrado comercial;
- La generación de fuerza motriz para uso industrial y
- Brindar este servicio para los incipientes sistemas de riego agrícola.

Evidentemente, una vez iniciado el movimiento revolucionario de 1910, como en todo el resto del país, los procesos económicos y productivos se vieron seriamente afectados y, de alguna forma se puede decir que, para todo fin práctico, llegaron a una situación de parálisis total.

### **1.3 El proceso de industrialización del Estado de Querétaro en el Siglo XX.**

Si bien se puede hablar que el proceso de industrialización propiamente dicho, dio comienzo en México a finales del Siglo XIX y principios del XX, siguiendo el modelo que había mostrado sus bondades en los Estados Unidos de Norteamérica, que se basó en la capacidad del sistema de transporte y distribución de carga masivo mediante la construcción de una amplia red ferroviaria (Chandler, Alfred D.,1994), la crisis económica mundial de 1907 y posteriormente la Revolución Mexicana, así como los efectos perversos sobre la economía del planeta como resultado de la Primera Guerra Mundial, y la Gran Depresión Económica de 1929 frenaron totalmente el crecimiento y desarrollo de las primeras organizaciones manufactureras, -Cervecería Cuauhtemoc (1890), Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey (1903) y Vidriera Monterrey (1909)-.

Y no fue sino hasta la década de los años cuarentas, cuando por efectos de la carencia de productos de consumo en los Estados Unidos de Norteamérica, afectada por el conflicto bélico que tuvo lugar entre los años de 1939 y 1945, se inicia el despegue industrial del país, sin embargo, en Querétaro, -que ya contaba con su Universidad que inició sus actividades el 12 de Febrero de 1951-, no fue sino hasta una década más tarde, por efecto de la construcción de la autopista que enlazó en forma más eficaz a la Ciudad Capital del Estado con el gran mercado del Distrito Federa, que fue inaugurada en Octubre de 1958 (Estrada Correa, David Rafael.,

1995), que comenzaron a fluir los capitales de inversión que se concretan en forma de plantas industriales con las que se rompe la inercia y se inicia el despegue manufacturero, siendo una de las primeras empresa la de Bernardo Quintana Arrijoja, que adquirió, en 1959, los terrenos de la antigua hacienda de “La Laboracilla”, sobre los cuales se instalarían varias importantes empresas, tales como el caso de “Industria del Hierro”, “Link-Belt” y “Compacto”.

Durante la década 1960-1970 se impulso la construcción de la infraestructura necesaria para el asentamiento de la planta industrial y así ya para 1972 se habían habilitado los parques industriales Benito Juárez, en el Municipio de Querétaro y otro más en el de San Juan del Río, lo que motivó a inversionistas nacionales y extranjeros a invertir en el Estado por la serie de ventajas físicas y fiscales que prevalecían para entonces.

Desde esa época el proceso de desarrollo industrial y, en general el empresarial, ha continuado aceleradamente, y encontramos así que ya para el año 2000, la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado reporta un PIB doméstico de 86,218 millones de pesos, -a precios corrientes-, y una distribución de su generación por sector, como se muestra en el tabla 1.3

Tabla 1.3. **PIB de Querétaro en millones de pesos a precios corrientes para el año 2003.**

<b>Sector</b>	<b>PIB</b>	<b>%</b>
<b>Primario</b>	3,557	3.0
<b>Secundario</b>	53,519	38.6
<b>Terciario</b>	70,502	58.0
<b>Servicios Bancarios imp.</b>	339	0.4
<b>PIB Total Querétaro</b>	127,917	100.0

Fuente: Anuario Económico de Querétaro. SEDESU.

Se debe tomar en consideración que dentro del Sector Terciario están comprendidos, el Comercio, Restaurantes y Hoteles que aportan el 20.2%, los Servicios comunales y sociales, con el 18.2% y los Transportes y Comunicaciones con el 12.2%.

En la actualidad, Querétaro cuenta con 16 parques industriales que disponen de una infraestructura moderna, eficiente e igualmente con cinco asentamientos industriales ubicados en diferentes zonas de las Ciudades de Querétaro y San Juan del Río, dando acomodo a 4,195 establecimientos dedicados a las actividades que se muestran en la tabla 1.4.

**Tabla 1.4. Total de establecimientos industriales por actividad económica en la Industria Manufacturera.**

<b>Actividad</b>	<b>Porcentaje</b>
Alimentos, bebidas y tabacos.	28.1
Maquinaria y equipo.	25.7
Madera y sus productos.	13.4
Textiles, prendas de vestir y calzado,	12.6
Papel, imprenta y ediciones.	7.5
Minerales no metálicos.	7.4
Productos químicos.	4.2
Metales básicos.	0.2
Otras industrias.	0.9
<b>Total de establecimientos registrados</b>	<b>4,195</b>

Fuente: SEDESU Anuario económico 2001.

En el renglón del comercio exterior, para el año de 2000 se tenían registradas 400 empresas exportadoras y 240 importadoras, con operaciones de 2,789 millones de dólares y 3,413 millones de dólares, respectivamente.

Se debe destacar que para facilitar las operaciones de comercio exterior, Querétaro cuenta con una Aduana Interior debidamente equipada para brindar los servicios de maniobra y almacenaje y acceso al sistema ferrocarrilero.

En el mes de Septiembre del 2003, entró en operación un nuevo Aeropuerto Internacional para el servicio de carga y pasajeros, que tendrá la capacidad para recibir cualquier tipo de aeronave, con una pista de concreto hidráulico con una longitud de 3.5 km y que los servicios de la actual Aduana Interior serán trasladados ahí, ya que también contará con los servicios ferroviarios y los accesos carreteros suficientes hacia las autopistas que van hacia la Ciudad de México, al Occidente y hacia el Norte de la República.

#### **1.4 Desarrollo histórico de la población**

El número de seres humanos ha aumentado en una forma especial, desde la Edad de Piedra hasta nuestros días, presentando un patrón que difiere radicalmente al de otras especies. Hasta antes del año 2000 a.c. la presencia del ser humano sobre el planeta era mínima, para 1800 había aproximadamente mil millones de humanos y se prevé que para el año 2050 sean 10 mil millones.

Ahora bien, en la actualidad se agregan más personas cada día que en cualquier otra época de la historia humana, esto debido a los progresos de la higiene y de la medicina que logran que en los países pobres disminuya la mortalidad infantil sin que disminuya la natalidad. Se han disminuido las tasas de mortalidad y de natalidad, pero la primera ha descendido más notablemente que la segunda si continuamos con esta tendencia es probable que el número de personas sobre la Tierra se duplique y el mundo experimentará un colapso poblacional sin precedentes, con cientos de millones, tal vez miles millones de humanos que morirán prematuramente.

La razón de que la población del mundo continúe creciendo en mil millones de personas cada diez años es simple, hay cerca de 3 nacimientos por cada muerte,

con 1.6 nacimientos por deceso en los Países Desarrollados (PD) y 3.3 nacimientos por deceso en los Países Subdesarrollados (PSD). Algunos críticos consideran que esta situación es demasiado alarmista y que el mundo puede soportar miles de millones de más personas, y piden que los países, especialmente los PD, incrementen el volumen de su población para mantener su crecimiento económico y seguridad.

Otro punto de vista diferente al anterior señala que no estamos sosteniendo adecuadamente a una de cinco personas y creen que el mundo ya está sobrepoblado y que hacer más lento el crecimiento de la población es uno de los más urgentes problemas que hay que resolver. Podemos, entonces, argumentar que nos enfrentamos a dos problemas poblacionales: sobrepoblación en los PSD y sobreconsumo en los PD.

#### *Aspectos Demográficos en el Estado de Querétaro:*

La Demografía es la rama de la antropología o la sociología que mediante estudios estadísticos determinan la distribución de la población, características de la población y los cambios en el mundo que puede tener para los grupos humanos diversos fines (censos fiscales, censos poblacionales, determinación de las tasas de natalidad, mortalidad, índices de la fecundidad de la población, etcétera).

Los estudios demográficos se refieren al número de nacimientos y muertes en la población; estos fenómenos vitales de la población pueden cuantificarse a través de censos que son técnicas de evaluación de las características de los individuos, (sexo, edad, estado civil, lugar de nacimiento, nivel escolar, características de su vivienda, etc.). La demografía y sus estudios se remontan a la antigüedad, planteada en forma metódica nace con Malthus en 1740, ya que en sus estudios se hallan precisiones matemáticas de las tendencias del desarrollo poblacional humano.

La población tiene caracteres colectivos que no se parecen a los individuales. Una de estas características es el tamaño o densidad de la población que puede definirse como el número de individuos por unidad de área o de volumen, por ejemplo, podemos mencionar que en Canadá la densidad es de 2 habitantes/Km<sup>2</sup> mientras que la ciudad de México, se habló de que en una extensión aproximada de 2018 Km<sup>2</sup> vivían 21,000,000 de habitantes, lo que representaba una densidad de 7000 habitantes/Km<sup>2</sup>; los parámetros que más la afectan son la natalidad y la mortalidad, así como la inmigración y la emigración. En el estado de Querétaro estos son algunos de los indicadores más importantes:

### *Superficie*

Querétaro Arteaga tiene una extensión de 11,684 kilómetros cuadrados (Km<sup>2</sup>), por ello ocupa el lugar 27 a nivel nacional. Representa 0.6% de la superficie del país. – véase en la figura 1.5-

Figura 1.5. **Superficie Representada del país.**



### *División municipal*

El estado de Querétaro Arteaga está dividido en 18 municipios. –véase en tabla 1.5-

Tabla 1.5. **División municipal.**

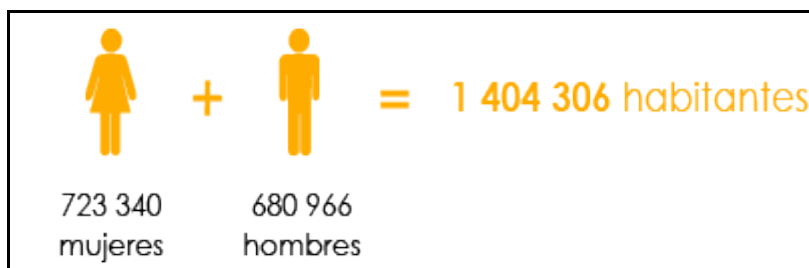
Clave del municipio	Municipio	Cabecera municipal	Habitantes (año 2000)
001	Amealco de Bonfil	Amealco	54 591
002	Pinal de Amoles	Pinal de Amoles	27 290
003	Arroyo Seco	Arroyo Seco	12 667
004	Cadereyta de Montes	Cadereyta	51 790
005	Colón	Colón	46 878
006	Corregidora	El Pueblito	74 558
007	Ezequiel Montes	Ezequiel Montes	27 598
008	Huimilpan	Huimilpan	29 140
009	Jalpan de Serra	Jalpan	22 839
010	Landa de Matamoros	Landa	19 493
011	El Marqués	La Cañada	71 397
012	Pedro Escobedo	Pedro Escobedo	49 554
013	Peñamiller	Peñamiller	16 557
014	Querétaro	Santiago de Querétaro	641 386
015	San Joaquín	San Joaquín	7 665
016	San Juan del Río	San Juan del Río	179 668
017	Tequisquiapan	Tequisquiapan	49 969
018	Tolimán	Tolimán	21 266

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2000

### Número de habitantes

En el 2000, en el estado de Querétaro Arteaga viven 1'404,306 habitantes – véase figura 1.6 - Querétaro Arteaga ocupa el lugar 24 a nivel nacional por su número de habitantes.

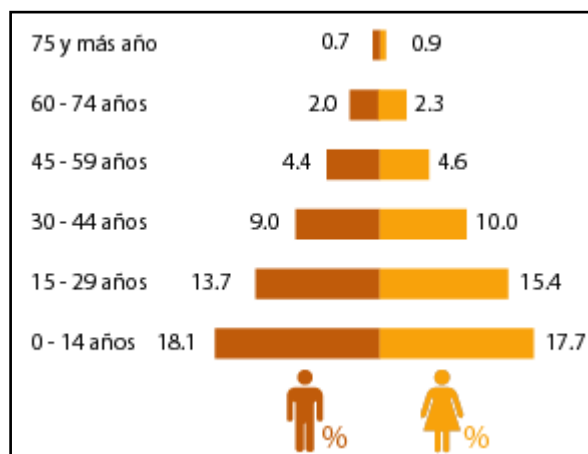
Figura 1.6 **Censo General de Población del Estado de Querétaro.**



Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados básicos. México. 2001.

*Habitantes por edad y sexo*, véase en la tabla 1.7.

Figura. 1.7 **Perfil Sociodemográfico del Estado de Querétaro.**




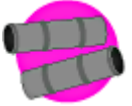

Fuente: INEGI. Perfil sociodemográfico. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. México. 2003.



## Viviendas

En 1990, en Santiago de Querétaro había 193 434 viviendas particulares habitadas, para el año 2000 se incrementó esta cifra a 295 750, es decir hay 102 316 viviendas más, Los servicios básicos con los que cuentan las viviendas, se reflejan en la tabla 1.6.

Tabla 1.6. **Servicios públicos básicos.**

	El servicio de agua entubada en 10 años se incrementó en 5.92%,
	Se incremento el drenaje en 18.02% y
	Se incremento la energía eléctrica en 9.44%.

Fuentes: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda 1990. INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

## Distribución

En Querétaro Arteaga, el 68 % de la población es urbana, y el 32 % es rural; sin embargo a nivel nacional 75% de la población vive en localidades urbanas y el 25% en rurales.

## Densidad

En promedio, en el estado de Querétaro Arteaga viven 120 personas por kilómetro cuadrado; sin embargo a nivel nacional son 50 personas por kilómetro cuadrado.

## Factores que afectan al volumen o tamaño de la población humana:

Al número de nacimiento vivos por cada 1000 personas en una población y número se le conoce como Tasa de Natalidad (TN) o Tasa Cruda de Natalidad, y al número de defunciones por cada 1000 personas en una población y en un año dado se le conoce como Tasa de Mortalidad (TM).

Otro elemento que afecta el volumen y la tasa de crecimiento en una población dada son las tasas de Fertilidad o Fecundidad, las cuales pueden ser divididas en dos tipos, que son la fecundidad al nivel de reemplazo, que es el número de hijos que debe tener una pareja para reemplazarse a sí misma; y la tasa total de fecundidad, que es una estimación del número medio de niños que deberían nacer de una mujer durante su vida reproductiva.

Los factores que van a afectar la tasa de natalidad y fecundidad pueden ser, entre otros:

- Niveles medios de educación y abundancia de recursos
- Importancia de los niños como parte de la fuerza laboral de la familia
- Urbanización
- Altos costos del sostenimiento y educación de los hijos
- Oportunidades educativas y de empleo para las mujeres
- Tasa de mortalidad infantil
- Edad promedio para el matrimonio
- Disponibilidad de métodos confiables para el control de la natalidad
- Creencias religiosas, tradición y normas culturales que influyen en el número de hijos que las parejas quieren tener.

Crecimiento poblacional:

La tasa de crecimiento de la población no ha caído con rapidez con que ha crecido la base de la población, por lo que la cantidad de gente incorporada cada año al planeta sigue creciendo todavía de forma exponencial, aunque una tasa levemente menor. Haciendo proyecciones que sean sumamente optimas sobre las nuevas caídas en las tasas de natalidad, se espera un incremento enorme de la población, especialmente en los países subdesarrollados.

La demografía ha postulado una teoría denominada transición demográfica, la cual tiene cuatro fases:

En la primera, llamada preindustrial, establece que a bajos niveles de industrialización, la tasa de natalidad y mortalidad son frecuentemente altas, y el crecimiento de la población, lento.

La segunda es la etapa de transición, donde, a medida que se mejoren los servicios sanitarios y de nutrición, las tasas de mortalidad caen y las de natalidad seguirán rezagadas durante una o dos generaciones, abriendo así una brecha entre la fertilidad la mortalidad, lo que produce un rápido crecimiento de la población.

En la tercera de las etapas, denominada industrial, ocurre que, a medida que la vida y el estilo de vida de las personas evolucionan en un modelo plenamente industrializado, las tasas de natalidad caen también, aproximándose a la de mortalidad, debido principalmente a que las parejas en las ciudades se dan cuenta de que es caro mantener a los hijos y el tener demasiados les impida aprovechar las oportunidades de trabajo en una economía en expansión; por lo que la tasa de crecimiento de la población vuelve a hacerse más lento.

En la última fase, llamada postindustrial, los factores que ocasionan la disminución demográfica, especialmente la dramática caída en la tasa de natalidad a más bajos niveles de la tasa de mortalidad (alcanzando el crecimiento cero poblacional), aún están en discusión, pero los que creen tienen relación directa es el grado en que los ingresos medios (PIB y el PIB per cápita) modifican la vida de las familias y especialmente la de las mujeres. Aún más importante lo son la educación y el empleo, la planificación familiar y la reducción de la mortalidad infantil.

El crecimiento industrial no garantiza mejoras en el bienestar humano o reducciones en la tasa de crecimiento de una población, pero puede ayudar, por lo tanto, es importante entender este crecimiento.

Como se ha mencionado, el crecimiento exponencial poblacional es un fenómeno que se presenta en el mundo, este fenómeno se tiene que tomar en cuenta para diversas cosas, entre ellas está la planeación de distribución de recursos de un lugar particular, la capacidad de sustentación de dicho lugar, entre otros; para

esto se ha determinado un razonamiento, que involucra lo que se conoce como período de duplicidad de la población en determinada región, esto es el tiempo que se necesita (especialmente en años) para la cantidad de una población que crece exponencialmente, se duplique.

#### *Control de natalidad:*

Aumentar las tasas de natalidad no es una opción aceptable para regular el volumen de la población, por lo que disminuir la tasa de nacimientos es el principal objetivo de muchos de los países para retardar el crecimiento de la población y mejorar su calidad de vida. Actualmente, cerca del 93% de la población del mundo viven en países con programas de reducción de fecundidad. Se han hecho algunos planteamientos para disminuir la tasa de natalidad y son:

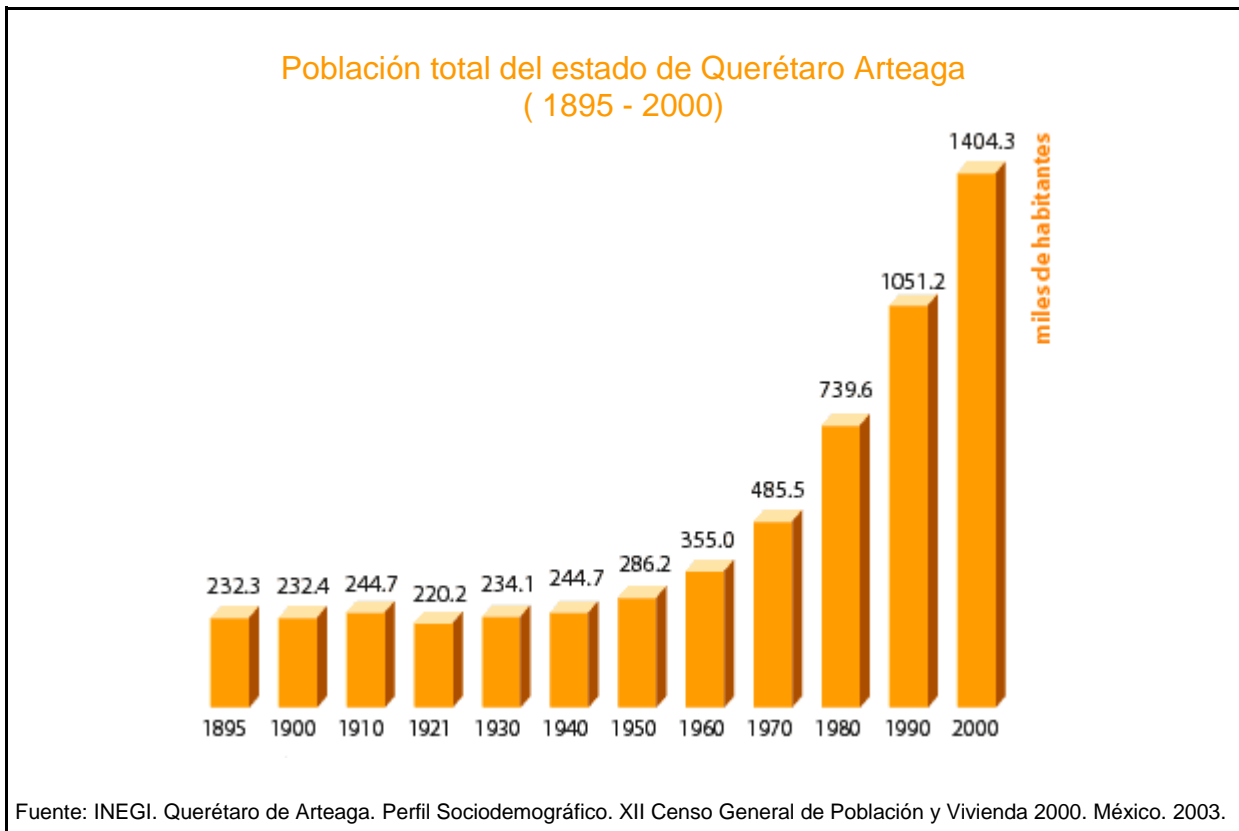
- Desarrollo económico
- Planificación familiar
- Cambio socioeconómico
- Recompensas y sanciones económicas

En Querétaro de Arteaga viven 502 206 niños y niñas de 0 a 14 años, que representan el 36% de la población de esa entidad.

#### *Crecimiento Poblacional*

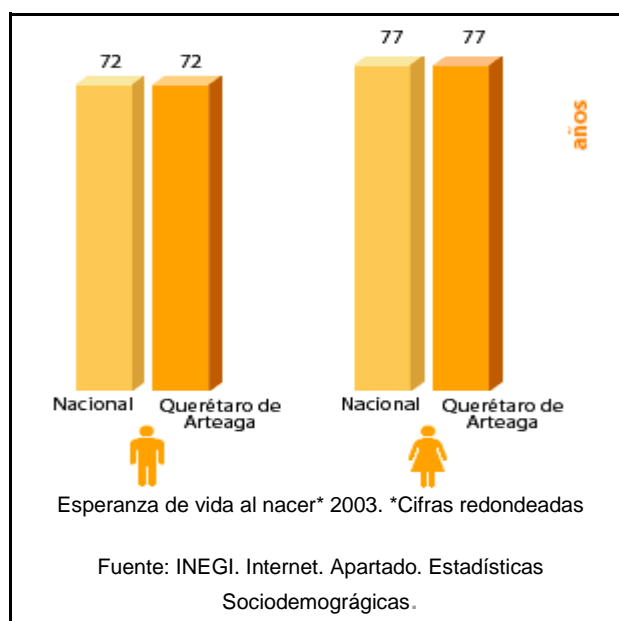
Los censos que se han realizado desde 1895 hasta el 2000 muestran el crecimiento de la población –véase en la figura 1.8- en el estado de Querétaro de Arteaga.

Figura 1.8 **Historial de la población del Estado de Querétaro.**



Esperanza de vida, véase en la figura 1.9

Figura 1.9 **Esperanza de vida al nacer.**



Observa la gráfica: las barras amarillas muestran el promedio de esperanza de vida en el 2003, para mujeres y hombres en la República Mexicana, las anaranjadas representan el mismo dato, pero de Querétaro de Arteaga.

### *Natalidad y Mortalidad*

Durante el 2002, en Querétaro Arteaga se registraron –véase en la figura 1.10- los siguientes nacimientos y defunciones:

Figura 1.10 **Nacimientos y defunciones.**



Fuente: INEGI. Anuario estadístico. Querétaro Arteaga. México. 2003.

Las principales causas de muerte fueron las enfermedades del corazón, diabetes mellitus y los tumores malignos.

### *Movimientos migratorios*

Emigración interna: En el 2000 salieron de Querétaro Arteaga 32,422 personas para radicar en otra entidad.

Inmigración interna: En el 2000 llegaron de otras ciudades a vivir a Querétaro Arteaga 78,652 personas.

Emigración internacional: En el 2000, 24,682 habitantes de Querétaro Arteaga se fueron de esta entidad para vivir en Estados Unidos de América; esto significa 18 de cada 1,000 personas. El promedio nacional es de 16 de cada 1 000.

### *Escolaridad:*

En Santiago de Querétaro, el grado promedio de escolaridad es de poco más de primero de secundaria (al que le corresponde el número 7.6).

En promedio, la población del país ha cursado un poco más del primer año de secundaria (identificado con el número 7).

En la tabla 1.7 se muestra el nivel de escolaridad del municipio de Querétaro.

Tabla 1.7. **Nivel de Escolaridad.**

<b>De cada 100 personas de 15 años y más...</b>	
<b>12</b>	No tienen ningún grado de escolaridad.
<b>14</b>	Terminaron algún grado de primaria, pero no la completaron.
<b>21</b>	Terminaron la primaria y no continuaron estudiando.
<b>5</b>	Terminaron algún grado de secundaria, pero no la completaron.
<b>21</b>	Terminaron la secundaria y no continuaron estudiando.
<b>16</b>	Terminaron algún grado de educación media superior o la terminaron, pero no continuaron sus estudios.
<b>11</b>	Aprobaron algún grado de educación superior.

Fuente: INEGI. Anuario estadístico. Querétaro Arteaga. México. 2003.

### Analfabetismo

En el 2000, en Santiago de Querétaro, la población analfabeta es de: 86,720 personas. Es decir, que 98 de cada 1,000 habitantes de 15 años y más no saben leer y escribir. A nivel nacional son 95 de cada 1000 habitantes.

### *Diversidad*

Religión: En el 2000, 95% de la población de Querétaro Arteaga profesa la religión católica. A nivel nacional 88% de la población es católica.

### Grupos de habla indígena:

Las lenguas indígenas más habladas en el estado de Querétaro de Arteaga –véase en la tabla 1.8-



Tabla 1.8. **Lenguas habladas en el Estado de Querétaro.**

<b>Lengua indígena</b>	<b>Número de hablantes (año 2000)</b>
Otomí	22 077
Náhuatl	1 069
Mazahua	336
Zapoteco	215

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados básicos. México. 2001.

En Querétaro Arteaga, 67 de cada 1 000 personas de 5 años y más hablan lengua indígena y no hablan español. A nivel nacional son 166 de cada 1000.

*Actividades económicas:*

- Aportación al PIB estatal –véase en la tabla 1.9.-

**Tabla 1.9. Aportación al PIB en el Estado de Querétaro.**

<b>Sector de actividad económica</b>	<b>Aportación al PIB estatal (%)</b>
Industria manufacturera Dentro de ésta, destaca la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo.	30.2
Comercio, restaurantes y hoteles	20.2
Servicios comunales, sociales y personales	21.5
Transporte, almacenaje y comunicaciones	12.0
Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler	8.7
Construcción	3.0
Agropecuaria, silvicultura y pesca	3.4
Electricidad, gas y agua	1.1
Minería	0.2
Servicios Bancarios Imputados	-0.3
<b>Total</b>	<b>100</b>

Datos al 2003 Fuente: INEGI. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 1998-2003.

### Unidades económicas y personal ocupado:

- Cuenta con 42,524 unidades económicas, el 1.4% del país.
- Emplea 277,336 personas, el 1.7% del personal ocupado en México.
- Del total del personal ocupado en la entidad, el 60.1% (166,700) son hombres y el 39.9% (110,636) son mujeres.
- Las remuneraciones que recibe anualmente en promedio cada trabajador en esta entidad son de \$76,186, cercanos al promedio nacional de \$79,551.

Infraestructura –véase en la tabla 1.10-

Tabla 1.10. **Infraestructura en el Estado de Querétaro.**

Hospitales Hay 245 unidades médicas públicas con poco más de 2 254 médicos y 51 unidades médicas particulares con 111 médicos. *
Escuelas Existen 3 432 centros educativos. *
Hospedaje La entidad cuenta con 180 establecimientos de diversas categorías para hospedaje con 7,209 habitaciones. *
Carreteras Hay 3,212 kilómetros de carreteras troncales federales, estatales y caminos rurales. *
Vías férreas 443 kilómetros. *
Aeropuertos El estado cuenta con uno internacional. *
Líneas telefónicas fijas 227,308. *
Oficinas postales

361. *
Oficinas de telégrafos 25. *
Medios de comunicación masiva Operan en el estado 20 radiodifusoras (11 de amplitud modulada y 9 de frecuencia modulada) y 4 canales de televisión. *

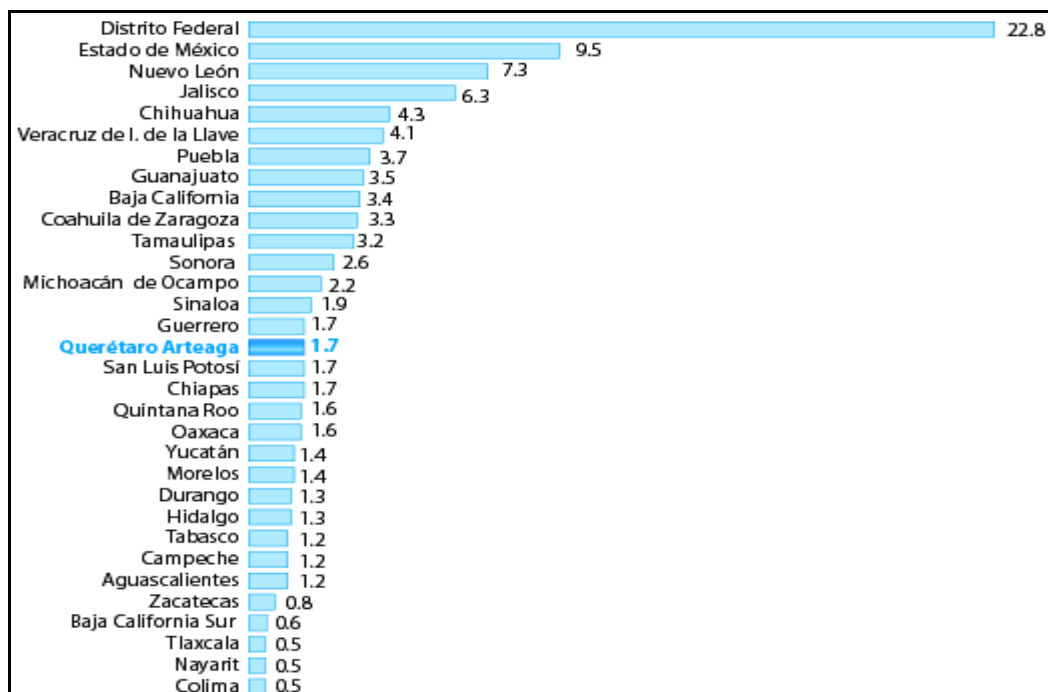
\*La información corresponde al año 2003.

Fuente: INEGI. Anuario Estadístico. Querétaro Arteaga. México. 2004. INEGI. Carpetas de Datos Básicos Estatales. Datos Básicos de Querétaro Arteaga. Dirección General de Estadística. México. 2004.

## Aportación al Producto Interno Bruto (PIB) nacional

Comparación del porcentaje de participación de cada entidad al PIB nacional.

Tabla 1.11. Participación Estatal en el Producto Interno Bruto (año 2003).



Fuente: INEGI. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 1998-2003. SCNM. México, 2005.

## **1.5 Crecimiento económico y desarrollo**

Al hablar de crecimiento económico nos estamos refiriendo a la capacidad de una sociedad, de acumular capital industrial, tanto de planta y equipos físicos como capital humano productivo, y al progreso tecnológico.

Para la economía en general, este crecimiento es visto como bueno, ilimitado y necesario para maximizar la riqueza y el poder sobre la gente y el resto de la naturaleza. Para medir su comportamiento se han tomado algunos indicadores, estos son, el Producto Interno Bruto, que es la producción de bienes y servicios que generan las empresas nacionales o extranjeras, que se encuentran dentro del país; y el Producto Nacional Bruto, que es la producción de bienes y servicios que generan las empresas nacionales en el país o en el extranjero.

Para entender mejor el comportamiento del capital industrial se hace referencia a su ciclo de retroalimentación, donde éste va aumentando conforme se vayan haciendo inversiones de diversas fuentes; y va disminuyendo su valor conforme se vaya utilizando, desgastando o sea obsoleto, normalmente a esto se le conoce como depreciación.

Por otro lado el concepto de Desarrollo es difícil de definir, esta dificultad surge de la multiplicidad de dimensiones en el concepto, la forma como se perciben y las prioridades que se dan a cada una de ellas; así como a las situaciones históricas específicas o de las metas a que cada sociedad aspira.

Sin embargo, podría afirmarse que siempre está asociado al aumento del bienestar social y colectivo. Tal es el caso de la educación y el empleo, a la salud y la seguridad social o a una serie de valores tales como: justicia social, equidad económica, ausencia de discriminación radical, religiosa u de otra índole, libertad política e ideológica, democracia, seguridad y respeto a todos los derechos humanos, calidad y preservación del medio ambiente (Garza Gustavo, 2002).

En otras palabras podemos decir que el crecimiento implica aumento de la riqueza mientras que el desarrollo se asocia al bienestar social, calidad de vida y nivel de vida.

### Observemos el caso en el Municipio de Querétaro

A partir de la década de los años sesenta, el proceso de industrialización comienza a adquirir cierta relevancia en el estado de Querétaro, y específicamente en la cabecera municipal, los cambios derivados por este proceso fueron trascendentales tanto por su impacto en el territorio como por las relaciones que en éste se gestan.

Lo que motiva el análisis respecto al proceso de industrialización en el estado fue el carácter del propio proceso, es decir, aunado a los indicadores macro económicos que señalan el desarrollo principalmente de la actividad industrial, había que agregar un análisis más a detalle sobre las acciones y factores que permitan entender el por qué y el cómo de este proceso en el contexto de la globalización, dado que aunque las “cifras” arrojan datos positivos respecto al desarrollo económico de la entidad, éste proceso se ha dado de manera diversificada lo que ha provocado, entre otras cosas, una fragmentación del territorio estatal.

Para observar el caso del Municipio de Querétaro abriremos en dos apartados. En el primero, se hace un acercamiento al tema de manera de permitir un marco general de análisis. En el segundo, se hace referencia a la participación de Querétaro dentro del contexto nacional e internacional, considerando antecedentes del desarrollo económico industrial y auge de éste mismo, sumándose los sectores de comercio y servicios, además de la participación de la población en la dinámica económica.

#### *Globalización y cambio:*

Durante la era del industrialismo tuvieron lugar dos importantes revoluciones donde las principales aportaciones fueron, la máquina de vapor y la energía eléctrica. Hoy en día asistimos a una nueva era, donde el producto devengado de la industria

por sí mismo pierde relevancia, lo que realmente adquiere importancia dentro este nuevo paradigma es el conocimiento y la información.

En este contexto, los microchips, el software, la fibra óptica y la computadora vienen a ser piezas claves en el desarrollo de esta nueva revolución en la historia de la humanidad: la de la información.

Los efectos de este nuevo paradigma impactan de manera diversificada según países, culturas, instituciones, niveles y formas de desarrollo. Asimismo, este proceso interrelaciona actividades, sociedades y territorios de una manera jerarquizada; al mismo tiempo que dicho proceso se realiza a través de la vinculación de espacios y economías: “el sistema mundial se presenta como una red; una red global, con procesos locales, regionales, nacionales e internacionales”.

En la sociedad global se jerarquizan de manera radical los territorios, es decir, algunos se integran y otros se ven excluidos por la lógica del capital, por lo que la desigualdad y la exclusión social son procesos consustanciales al informacionalismo de fines del siglo XX.

En una sociedad global, la exclusión social afecta a los individuos como a territorios, tanto en el ámbito de la distribución/consumo como en las relaciones de producción. En este contexto: “las áreas que no son valiosas desde la perspectiva del capitalismo informacional, y que no tienen un interés político significativo para los poderes existentes, son esquivadas por los flujos de riqueza e información, y acaban siendo privadas de la infraestructura tecnológica básica que nos permite comunicarnos, innovar, producir, consumir e incluso vivir en el mundo de hoy”. Al mismo tiempo que el sistema global se expande, integra y desintegra a personas, naciones y territorios en su conjunto.

La globalización trajo consigo la desconcentración industrial, pero también creo nuevas tendencias de centralización en cuanto a que la formación de sistemas productivos que requerían de una gestión y un control centralizado.

En este sentido este proceso a desencadenado un efecto “cascada” que va de lo global a lo local, se plantea un patrón que se depura a nivel macro y que se reproduce en lo micro. En otras palabras, las grandes transnacionales internacionalizan su producción estableciendo filiales cuyos objetivos son la conquista de los mercados locales así como la reestructuración de la producción a gran escala. De esta manera, se desconcentra industria pesada y contaminante a los países en vías de desarrollo, donde las leyes respecto al medio ambiente y la conservación son bastante flexibles. De este modo, no existe depuración del modelo, las puertas están abiertas para recibir cualquier tipo de industria, siendo el caso el de la industria maquiladora que a ultimas fechas ha intensificado su establecimiento en nuestro país, sobre todo en la franja norte del territorio nacional y más recientemente se ha expandido hacia la región central, siendo el estado de Querétaro uno de los focos donde este tipo de actividad adquiere un importante peso.

Estas industrias se instalan con el afán de aprovechar la mano de obra barata, cuya formación y obsolescencia (es decir educación y jubilación) no cuestan a las empresas, aprovechando además, algunos insumos y materias primas, recursos naturales e infraestructura del lugar donde se establecen. De esta forma se produce una nueva división internacional del trabajo en la que se crea una relación jerarquizada de explotación y dominio entre los países industrializados y países en vías de desarrollo.

Una vez establecidas las industrias y saturadas ya las posibilidades de ampliación y de nueva instalación dentro de las ciudades centrales o principales zonas metropolitanas del país (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey), el esquema nacional comenzó a reproducirse en lo local, es decir, se da un desplazamiento industrial de los tres principales centros urbanos hacia ciudades de menor rango (ciudades medias o cercanas a las grandes metrópolis), lo que provoco por un lado, el crecimiento y desarrollo de las ciudades medias basado en la actividad industrial, y por otro, cobraron relevancia dentro de las tres grandes urbes las actividades relacionadas con los servicios especializados, financieros, comerciales, y de información.



Para la década de los ochenta, la Ciudad de México fue arrastrada por el torbellino de lo global, la actividad industrial que hasta ese momento había representado el eje económico de su desarrollo, pasó a un segundo plano.

La participación de la producción industrial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) en el total de la producción nacional cayó de 48.6 en 1980 a 32.1 en 1985, de igual manera redujo su papel como sede de las grandes empresas, ya que mientras en 1982, 287 de las 500 empresas mas importantes tuvieron su sede en el Distrito Federal, para 1989 este numero se vio reducido a sólo 145. Finalmente, el empleo en el sector industrial dentro de la ZMCM pasó de 51.4 en 1980 a 63.6 en 2004.

En el último dato actualizado del 2005, son el comercio y los servicios los que presiden la actividad económica de esta gran metrópoli, en este sentido el empleo generado por ambos se incrementó de manera significativa durante las décadas referidas, de 48.7 a 66.4 respectivamente. Igual que a escala mundial se dio el desplazamiento de industrias hacia los países en vías de desarrollo y la especialización de los países desarrollados en torno al sector terciario, en el ámbito nacional hubo un importante desplazamiento industrial de la ZMCM hacia ciudades localizadas en su *hinterland* con el consecuente crecimiento de las actividades vinculadas a dicho sector. Querétaro fue una de estas ciudades.

Las industrias que se establecieron en el territorio estatal correspondían al tipo de industrias que se desplazaron de los países desarrollados. Se trataba de industrias contaminantes o que requerían de altos volúmenes de agua para sus procesos, siendo el caso por ejemplo de: PPG, Kaltex, Aditivos Mexicanos o Kimberly Clark (Plan Desarrollo Anual de Querétaro, 2005).

La intensificación en cuanto a instalación industrial se dio justamente durante los años ochenta como resultado de las restricciones cada vez más severas para la instalación de este tipo de industrias dentro de la ZMCM. De esta manera las empresas que llegaron al estado, o bien fueron “nuevas” empresas, o empresas que

ya estaban en funciones en la Ciudad de México y que dadas sus necesidades de ampliación tuvieron que reubicarse para poder seguir operando.

Mientras en la ZMCM la relevancia de la actividad industrial disminuía (por los datos antes referenciados en cuanto a producción, empleo industrial y sede de importantes empresas), en Querétaro es durante este periodo que se consolida y expande dicha actividad.

### **1.6 Querétaro en el contexto de la economía global.**

La década de los años ochenta fue un parteaguas importante en el desarrollo socio económico y urbano de la entidad, dado que fue justamente durante este decenio que se origina una diversificación temporalmente acotada y claramente diferenciada tanto por la actividad económica predominante como por la lógica de emplazamiento industrial.

La ciudad de Querétaro para 1980 se había convertido en el nodo más importante del territorio estatal. En ella se concentraban: industria, población, servicios, instituciones financieras, y crediticias, grandes centros comerciales y tiendas de autoservicio.

El proceso de urbanización obedeció a una dinámica generalizada, producto del proceso de industrialización, que junto con una creciente inserción de capital dirigida a la producción industrial provocó a mediano y largo plazo la migración del campo descapitalizado hacia la cabecera municipal.

La migración de la población hacia el centro urbano y su incursión en actividades vinculadas al sector secundario y terciario, contribuyeron de manera determinante en las modificaciones sucedidas al interior de la ciudad y en algunos de los municipios que conforman al estado.

Adicionalmente habría que agregar la estratégica ubicación geográfica donde se ubica el estado y particularmente en municipio de Querétaro, dado que por éste atraviesa la autopista México-Querétaro. Esta carretera se constituyó como una de las

principales vialidades, por la que atravesaban los ejes nacionales (México-Guadalajara-Nogales) y el eje Central Interamericano (México-Salttillo-Piedras Negras), de esta manera Querétaro quedó integrado geográficamente en la red nacional de caminos. La realización de esta carretera, también llamada del TLC, incrementó de manera sustancial la actividad industrial en Querétaro, de hecho, la creación de parques y zonas destinadas al emplazamiento industrial se ha dado precisamente en torno a este eje carretero.

En Querétaro a partir de la década de los años sesenta tuvieron lugar tres hechos significativos que facilitarían la inserción del estado al proyecto de desarrollo nacional que el país se había trazado.

Primeramente el aprovechamiento de la ubicación geográfica del estado con respecto a su cercanía con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), interior y norte del país, ya que por el territorio estatal atraviesan dos de las más importantes carreteras de orden nacional: la carretera número 45 y la carretera 57. En segundo lugar, la puesta en marcha de diversas políticas de descentralización de la ZMCM con la intención de corregir disparidades económicas en el territorio nacional, y promover un desarrollo equilibrado. Los incentivos previstos dentro de estas políticas de descentralización industrial eran más fáciles de obtener para empresas que pudieran reubicarse territorialmente.

Querétaro se presentó como una buena opción para descongestionar de industrias a la ZMCM, para lo cual en el Plan de Desarrollo de 1972, al municipio de Querétaro se le consideró como zona II en el decreto de descentralización industrial y de desarrollo regional; y finalmente, la inserción del consorcio Ingenieros Civiles Asociados (ICA) a fines de los años cincuenta en el territorio queretano, el cual amplió y modificó el espacio urbano e industrial de la ciudad de Querétaro.

El despegue de la actividad industrial obedeció a una serie de expectativas, estrategias e intereses planteados en el ámbito federal y que fueron bien acogidas por el Gobierno local; éste por su parte, canalizó importantes recursos para la

creación de zonas y parques industriales dotados con infraestructura suficiente, capaz de sostener los nuevos requerimientos.

Por su lado el grupo ICA realizó importantes inversiones hacia el estado, dadas las limitaciones cada vez más rígidas impuestas por el Gobierno federal para la instalación y aplicaron de nuevas industrias en la ZMCM; asimismo este consorcio aprovechó el ahorro en el costo asociado al suelo urbano, los precios, la disponibilidad de terrenos y los costos de construcción resultaban mucho más bajos en Querétaro que en el área metropolitana, ya que durante este periodo los terrenos resultaba ser abundantes en el municipio de Querétaro.

De esta manera ICA vendría a convertirse en uno de los principales promotores inmobiliario e industrial en la entidad. Comenzó incorporando terrenos agrícolas para usos industriales, donde posteriormente constituiría su propia zona, llamada: *Parques Industriales*. Junto con esta oferta, construyó también zonas habitacionales y residenciales, tanto para obreros como para mandos medios y superiores, zonas recreativas y de esparcimiento.

A fines de los años sesenta con la pavimentación y ampliación a dos carriles de la autopista México–Querétaro a cargo de este mismo consorcio, el tiempo de recorrido entre estas dos ciudades se acortó considerablemente, lo que resultó en un importante ahorro tanto en tiempo como en costos de transportación.

El Gobierno del estado, por su lado, se convirtió en un promotor directo del proceso de industrialización. La promoción privilegiaba ventajas comparativas con respecto a la Ciudad de México, incluso con otros estados de la República en cuanto a: Precios de terrenos más bajos que el promedio ofrecido en la Ciudad de México; Costos de construcción de cualquier tipo sensiblemente más reducido (aproximadamente 33%); Salario mínimo inferior al promedio en la Ciudad de México, el salario para trabajadores no especializados se fijó en \$20.50 pesos en el estado, mientras que en la Ciudad de México era de \$28.25 pesos; y Reducción en tiempo y costos de fletes y transportes.

Como resultado de estas acciones y dada la ventaja geográfica del estado, la llegada de industrias comenzó una carrera ascendente. La ciudad continuó su crecimiento y su ampliación hacia la zona destinada para la industria situada al norte del casco urbano. Los parques industriales rápidamente proliferaron al tener como marco normativo la Ley de industrias nuevas y necesarias, y el programa para la promoción de conjuntos, parques y ciudades industriales, ambos implementados por el gobierno federal.

La ciudad de Querétaro sufrió cambios sustanciales asociados al crecimiento poblacional (migración, concentración, etc...) que tuvo lugar durante los decenios de 1980 y 1990. En el curso de la dinámica poblacional podemos identificar dos etapas, la primera se ubica hasta antes de los años ochenta, y la segunda, ubicada después de la década referida. En 1980 la dinámica poblacional tuvo su mayor desarrollo.

La tasa de crecimiento fue la más alta registrada hasta el momento, 4.3%. El estado pasó de 335,054 habitantes en 1960 a 739,605 en 1980, asimismo el crecimiento social por primera vez resultó positivo, a partir de los años setenta la población inmigrante se duplicó en sólo 10 años, mientras que la población residente y emigrante creció más lentamente para duplicarse cada 20 y 40 años respectivamente, concentrándose en el municipio de Querétaro.

Se hace referencia a la década de los años sesenta dado que fue justamente durante este periodo que comenzó a observarse un proceso ascendente tanto de concentración como de crecimiento poblacional. A partir de esta década, la población urbana en el estado pasó de 28.1% en 1960, a 47.4% en 1980. En el caso del municipio de Querétaro este fenómeno fue mucho más evidente, la población urbana pasó de 74% a 91.6% durante las décadas referidas (Censo general de población y vivienda y Conteo de población, INEGI, 1980, 1990 y 2000).

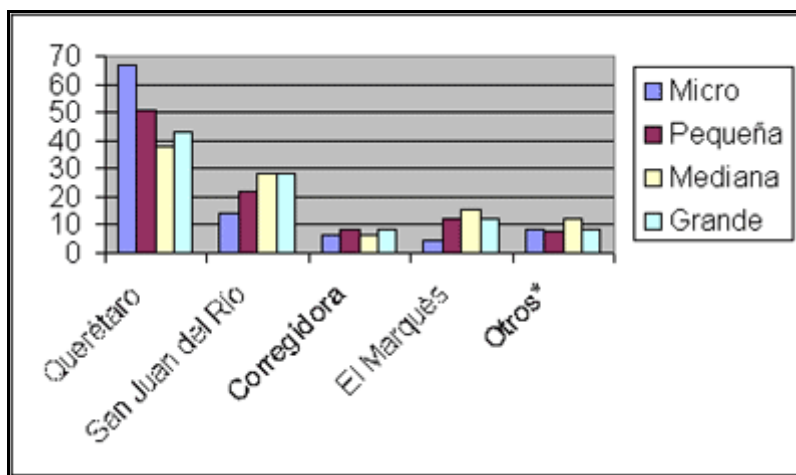
En paralelo al proceso de industrialización y la concentración poblacional, resultado de la migración de las zonas rurales a las urbanas, se fue incrementando la Población Económicamente Activa (PEA), al pasar de 127,216 personas ocupadas en 1960 a 298,222 en 1980. Sin embargo lo más relevante fue la modificación de la

PEA ocupada en el sector primario, ya que disminuyó de 69.8% a 28.9% para las décadas referidas, comportamiento contrario al del sector secundario que pasó de 12.3% a 25.6%, y por último el sector terciario, que acusó un incremento importante al pasar de 17.7% a 24.8% respectivamente.

El patrón de la población de los diversos municipios ha ido modificándose y concentrándose conforme a la preponderancia que la actividad económica tiene, de esta manera se ha establecido una clara correlación entre población, concentración y desarrollo económico.

En este sentido, los municipios donde se observa una población mayoritariamente ocupada en actividades relacionadas con la industria, el comercio o servicios, son también los municipios donde se ha incrementado con tendencia a la concentración. Por el contrario, los municipios que mantienen una relación más estrecha con el sector agropecuario, son también municipios que muestran una población mayoritariamente rural y dispersa, véase 1.11.

Figura 1.11. **Población rural por municipio, 1980-2000**



Fuente: Censo General de Población y Vivienda y Censo de Población, INEGI, 1980, 1990 y 2000

Los años ochenta, tiempo de consolidación, expansión y diversificación. Durante la década de los años ochenta y tras el agotamiento del modelo de

sustitución de importaciones, comenzó un nuevo modelo económico basado en el libre comercio y en la apertura a los capitales extranjeros, evento que en Querétaro se reflejó a través de una intensiva y variada instalación industrial.

El Municipio de Querétaro fue el territorio de asentamiento industrial por excelencia, dadas las ventajas comparativas que en cuanto a recursos naturales, infraestructura, mano de obra y ubicación ofrecía.

Sin embargo, para mediados de los años ochenta el municipio comenzó a mostrar severas problemáticas generadas en buena medida por la concentración industrial, la cual en principio, propicio el desarrollo de parques y zonas destinadas al emplazamiento industrial no solo fuera del municipio de Querétaro sino incluidos los municipios conurbados a dicha cabecera municipal. Este hecho tuvo lugar a la luz de diversas acciones que emprendió el gobierno estatal, y que tenían como objetivo primordial: Estimular el desarrollo económico de otros municipios ya fuese a través de nuevos asentamientos industriales o bien, por medio de desplazamiento de industrias asentadas en el municipio Querétaro, y que dada su necesidad de expansión o ampliación tuvieron que reubicarse fuera de éste municipio ante las restricciones cada vez más severas de espacio para la industria; y Tratar de aminorar las desigualdades regionales creadas a partir de la concentración industrial, que entre otros problemas, llevó a la centralización de oportunidades de desarrollo y a la polarización de éste.

Entre los efectos que se destacan de las acciones emprendidas por el estado, se observó a principios de los años noventa una tendencia a la baja del PIB y mano de obra ocupada dentro del sector secundario en el municipio de Querétaro. Por el contrario, las actividades vinculadas al sector terciario comenzaron a ganar terreno dentro de la actividad económica, lo que dio lugar a una importante diversificación.

Sin embargo, y como sucedió con la Ciudad de México, las industrias siguen siendo dependientes de la ciudad central, en este caso la ciudad de Querétaro, donde históricamente se han concentrado los principales centros bancarios,

financieros, proveedores de servicios, productos, insumos, vías de comunicación, infraestructura y transporte.

Así, que aunque físicamente las industrias se instalen cada vez menos en el municipio de Querétaro, dependen en buena medida de él para su funcionamiento. En este sentido, sería conveniente dotar a los municipios hacia donde se canaliza la descentralización de infraestructura técnica y administrativa, servicios y comercio para satisfacer los requerimientos de los nuevos inversionistas, así como de la población migrante que llega atraída por las expectativas de empleo, lo cual trae aparejado la demanda de vivienda, salud, educación, entre otros.

El gobierno del estado, acorde con las diversas acciones realizadas por el gobierno federal, estableció el Programa Estatal de Fomento Industrial (1987-1991), que contenía objetivos tanto de orden nacional como estatal, entre ellos: continuar con la tendencia de reducir la concentración industrial en la Ciudad de México y área conurbada; fomentar las exportaciones; desarrollar en forma integral a las industrias medianas, pequeñas y micro, defender los espacios sociales y redistributivos del crecimiento, y racionalizar los asentamientos industriales.

Con la puesta en marcha del Programa, se pretendía el desarrollo de ciudades medias, ello mediante la exención de impuestos a las nuevas industrias que se establecieran fuera de la ciudad de Querétaro, se procuraba a toda costa no repetir el mismo esquema de concentración que tanto había dañado a la Ciudad de México, y la alternativa para evitarlo fue la incorporación de los municipios más cercanos a Querétaro: El Marqués y Corregidora, y posteriormente Pedro Escobedo y San Juan del Río (los dos primeros actualmente conurbados al municipio de Querétaro, y los otros dos a 20 y 50 kilómetros, respectivamente) a los que se les ha considerado como núcleos de máximo estímulo para el fomento de la actividad industrial.

Con el tiempo, esta acción físicamente se ha ido traduciendo en la formación del corredor industrial Querétaro-San Juan del Río, lo que ha dado lugar al desarrollo



de actividades industriales en municipios en los que predominaban las actividades relacionadas con el campo.

Como resultado se incrementó el número de empresas en los municipios de San Juan del Río, Corregidora, El Marques y Pedro Escobedo que en conjunto concentraron 26% de micro empresas, 43% de pequeñas, 53% de medianas y 51% de grandes empresas, restando relevancia al Municipio de Querétaro, que hasta algunos años antes había concentrado casi en su totalidad a las empresas, prueba de ello fue que la creación de los parques industriales se había dado sólo en dicho municipio.

Asimismo, las manufacturas tuvieron un desarrollo creciente a partir de los años ochenta, ya que considerando el número de grandes y medianas industrias, durante 1990 y 2000 se estableció 74.8% de la planta productiva actual. Del total de industrias asentadas 11.4% corresponden (por el número trabajadores) a la mediana y gran industria dado que generaron 82% del empleo total en el estado, y de manera inversa la micro y pequeña industria que representaron 88.6% de los establecimientos, solamente generaron 18% del total del empleo del sector manufacturero en 2000 -véase tabla 1.16-.

**Tabla 1.12 Total de establecimientos industriales por tamaño y empleo en el Estado de Querétaro**

	Empleo	Total de establecimientos
Micro	5.0	72.6
Pequeña	13.0	16.0
Mediana	14.0	5.2
Grande	68.0	6.2

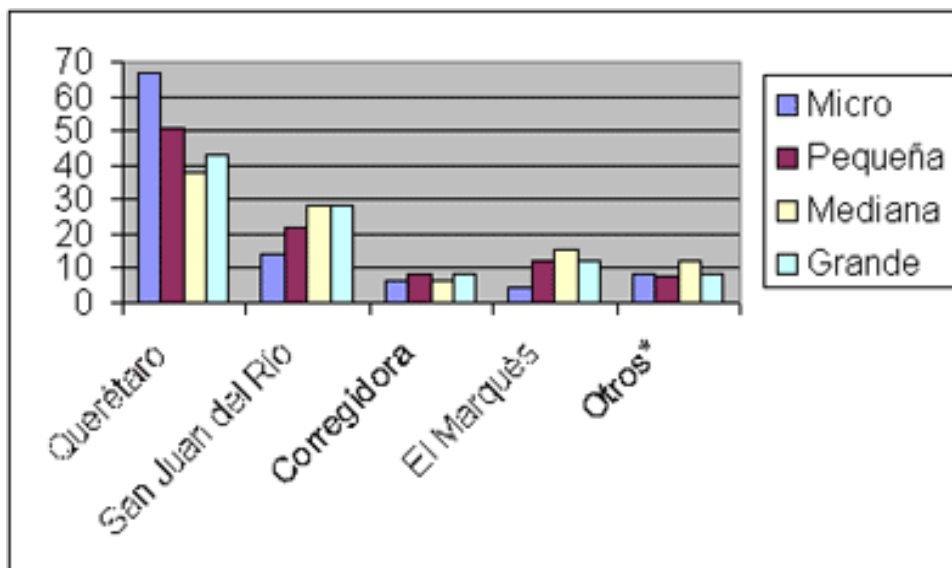
*Fuente: González y Osorio, 2002.*

A este proceso de instalación intensiva es posible adelantar varias explicaciones: 1- como continuidad del programa de descentralización en la zona metropolitana de la Ciudad de México; 2- como consecuencia del sismo ocurrido en

1985, que motivó la emigración intensiva tanto de empresas como de personas; y 3- por los recursos naturales que la entidad ofrecía.

Sin embargo, pese de los esfuerzos por desconcentrar la actividad industrial hacia los municipios periurbanos, el municipio de Querétaro siguió siendo el sitio preferido para la instalación industrial. El proceso es lento, y aunque se observa la instalación de industrias fuera de la cabecera municipal, ésta sigue concentrando el mayor número de empresas en el estado -véase figura .1.12-.

Figura 1.12. **Concentración de establecimientos industriales por Tamaño y principales municipios**

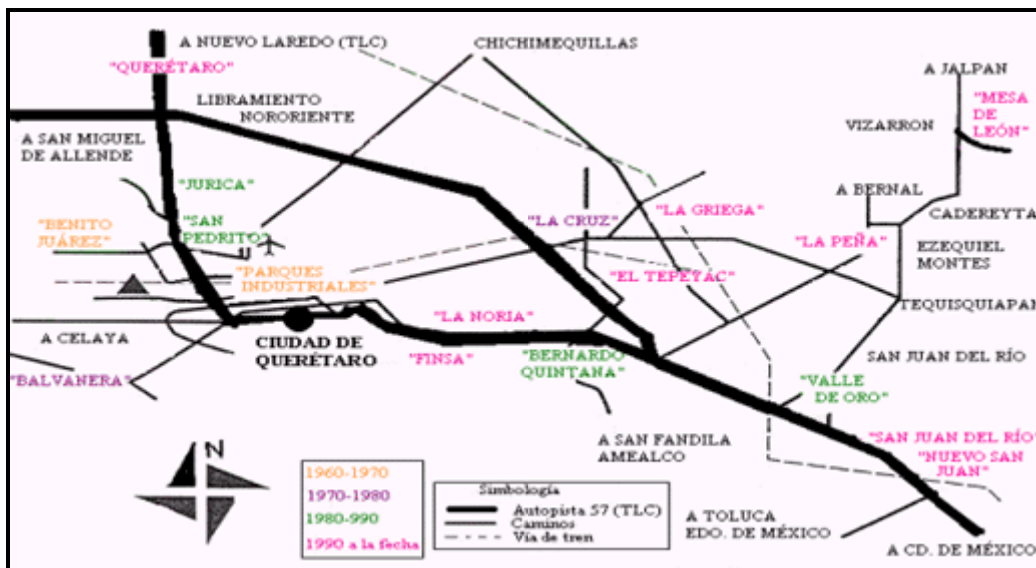


\*Comprende los 13 municipios restantes del estado  
Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI, 2000.

Esta ampliación ha ido adquiriendo ciertas modalidades definidas por las características de los actores exógenos, que han posibilitado el desarrollo industrial, su carácter de empresas pertenecientes a conglomerados nacionales o transnacionales ha hecho que resulte indispensable no sólo su vinculación con los principales mercados del país sino cada vez más con los mercados internacionales, principalmente con Estados Unidos.

En términos territoriales la base industrial se amplió significativamente entre 1980 y 1990, con dos tendencias. La primera hacia la creación de parques industriales no sólo sobre los ejes carreteros principales, sino en municipios ubicados hacia el norte del territorio estatal como es el caso de los municipios de Ezequiel Montes, Cadereyta y Tequisquiapan que muestran una relativa integración hacia el corredor industrial Querétaro-San Juan del Río -véase figura 1.13-.

Figura 1.13. Ubicación de los Parques Industriales en Querétaro.



Fuente: Anuario Estadístico 2005

La conexión que se ha dado sobre la base de la infraestructura en vías de comunicación ha facilitado la integración de la producción estatal hacia el norte del territorio nacional, al mismo tiempo la infraestructura existente a los nuevos requerimientos de la economía mundial, han estimulado la aparición de la industria maquiladora cuya presencia ha cobrado relevancia.

De 19 establecimientos de maquiladoras registradas en 1992 pasó a 42 en 1998, generando un total de 12,897 empleos, en orden de importancia en cuanto a generación de empleo, el primer lugar lo ocupa el municipio de San Juan del Río con 58.2%, seguido por el municipio de Cadereyta 12.3%, Querétaro 8.9%, Ezequiel Montes 6.1% y finalmente Colón 5.4% (Sistemas de Cuentas Nacionales, INEGI, 2000).

Es posible agregar tres rasgos más que distinguen a las industrias maquiladoras en el estado: La mayor parte de los establecimientos están registrados como pequeños o micro con 69%, lo que posibilita su instalación dentro de las comunidades rurales, a diferencia de los grandes con 14.3% que se asientan en las cabeceras municipales; El grueso de las maquiladoras con 75% pertenecen al giro textil y prendas de vestir y La mano de obra femenina es prácticamente absoluta con 95%. La segunda, a través de un alargamiento conformado físicamente por el libramiento nororiente, que va de la ciudad de Querétaro hacia norte, rumbo a San Luis Potosí.

Así como durante la etapa previa a los años ochenta la construcción y ampliación de la carretera México-Querétaro, contribuyó de manera significativa al desarrollo y crecimiento del Querétaro actual, se suma para los años ochenta este libramiento, que se agregó a ese eje carretero.

El libramiento evita el paso por la ciudad de Querétaro y permite que el tránsito fluya hacia San Luis Potosí, hasta Nuevo Laredo, y por tanto al norte de la República, adicionalmente es una vía rápida para tránsito pesado de los parques industriales que se localizan sobre la carretera número. 57, entre las ciudades de Querétaro y San Juan del Río.

Asimismo, este tramo carretero fue uno de los factores determinantes en la instalación reciente del nuevo Parque Industrial Querétaro, uno de los pocos Hines a nivel nacional. La vinculación entre las industrias asentadas en Querétaro con el exterior tanto nacional como internacional, ha obligado a hacer más eficiente y a ampliar la infraestructura urbana y de comunicaciones, lo que se ha expresado en acciones como la construcción de la nueva central de autobuses, servicios de paradero para transportes de carga pesada, nuevas bodegas, nodo de telecomunicaciones y el libramiento nororiente.

Con la llegada de nuevas industrias, y como uno de los efectos multiplicadores de dicha instalación, el Producto Interno Bruto (PIB) estatal creció de manera vertiginosa, y pasó de aportar 0.9 en 1980 a economía del país a 1.8 en

1990. Hasta 1980 la aportación tanto del sector secundario como terciario al PIB estatal se mantuvo en equilibrio (44.6% y 44.0% respectivamente).

Por su cuenta, el sector secundario alcanzó su máximo valor en 1988, cuando aportó 52.3% a la economía local; sin embargo, y pese a que se pudiera pensar que el sector terciario hubiera sufrido una baja relativa dada la relación de equilibrio que había mantenido, quien en realidad la sufrió fue el sector primario, el cual descendió de 11.4% a 3.8% para las décadas referidas, los datos arrojan una disminución y debilitamiento importante del sector agropecuario, sacrificado frecuentemente en aras del “desarrollo y el progreso”.

El sector terciario, por su lado, prácticamente se mantuvo estable: 43.9%. A partir de 1988 el PIB en el sector secundario comenzó a descender de manera importante hasta 35.4 en 1994. Cabe recordar que durante este año, México sufrió una de las crisis económicas más severas de las que se tenga memoria.

Por el contrario, el sector terciario alcanzó su máximo valor aportando 61.3% al PIB estatal, y aunque en décadas posteriores disminuye su participación, ésta no fue tan drástica como la sucedida en el sector secundario (véase tabla 1.13)

A esta reducción del sector secundario, podemos añadir, además de la crisis, las nuevas tendencias globales, la tecnología, la información; elementos que han sido consustanciales al desarrollo de una terciarización económica, es decir, hacia actividades vinculadas con los servicios cada vez más especializados, financieros, informáticos y de telecomunicación.

En el municipio de Querétaro podríamos decir que esta terciarización se encuentra aun en transición, dado que no ofrece los niveles de especialización que se ofertan en las grandes metrópolis, sin embargo, han comenzado a proliferar empresas que brindan servicios de distinta índole, entre las que se encuentran: telefonía celular, manejo de carga, servicios especiales de autotransporte, paquetería, afianzadoras, almacenes, consultorías, agencias de asesoría y servicios de personal y centros de investigación industrial.

Tabla 1.13 **PIB estatal según gran división de actividad económica, 1980-2000**  
(miles de pesos a precios corrientes)

	Querétaro *	Total Primario	Total Secundario	Total Terciario
1970	0.8	17.9	36.9	45.2
1975	0.9	18.7	37.9	43.4
1980	0.9	11.4	44.6	44.0
1985	1.3	7.0	46.0	47.1
1988	1.3	3.8	52.3	43.9
1993	1.4	4.6	36.2	59.3
1994	1.5	4.3	35.4	61.3
1995	1.6	3.9	38.8	59.6
1996	1.6	4.5	39.8	56.7
1997	1.7	3.8	40.5	56.2
1998	1.8	3.7	41.2	55.4
1999	1.7	2.6	41.5	56.4

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI, 2000. \* Porcentaje de aportación del PIB estatal al nacional.

En cuanto a la dinámica poblacional, su desempeño dentro del espectro económico local ha sido fundamental, los cambios que ha sufrido a partir del proceso industrial, han generado diversos patrones de comportamiento que han ido transformando e impactando de manera diferenciada al territorio estatal. El proceso migratorio en paralelo a la dinámica de las actividades económicas modificaron, de manera sustancial, la estructura poblacional. Durante la década de los años sesenta, 71.9% del total de la población en el estado se ubicaba en el medio rural, mientras que el restante 28.1% se concentraba en zonas urbanas.

Hoy en día, esta estructura se revirtió y la población rural descendió a 40%, mientras que la urbana, por el contrario, se incrementó a un 60%. Durante los últimos 15 años, de 1980 a 2005, la población pasó de 739,605 habitantes a 1,640,476 respectivamente, la inmigración aumentó considerablemente y el estado pasó de representar 1.1 de la población nacional en 1980 a 1.9 en 2005 (Sistemas de Cuentas Nacionales, INEGI, 2000).

Sin embargo, el desarrollo de la actividad industrial en determinadas áreas, territorialmente ha dado como resultado una tendencia a la concentración y los consecuentes problemas que de ello se derivan, en este caso, 44.7% de la población total en el estado se ubica en el municipio de Querétaro, es decir, casi la mitad de la población del estado en un sólo municipio.

Este poblamiento en buena medida se debió al crecimiento social, tuvo un desarrollo importante durante la década precedente a 1990, dado que su tasa de crecimiento y el saldo neto migratorio fueron positivos por primera vez, y para el decenio 1990-2000, el saldo neto migratorio, además, se incrementó.

El proceso migratorio ha sido corresponsable de las modificaciones que se gestan al interior del territorio estatal, y si bien este proceso no es nuevo, es en fechas recientes que se intensificó. Los inmigrantes pasaron de representar 5.5% de la población total residente en 1950, a constituir 17.2% en 2000. Hasta los años '90 la población inmigrante se ubicó en Querétaro dadas las condiciones y ventajas comparativas que este municipio ofrecía.

Posterior a esta década, el patrón comenzó a modificarse y se amplió hacia los municipios de San Juan del Río y Corregidora, y para 2000 a Tequisquiapan. En estos cuatro municipios se concentró el 88% de la población total inmigrante. La categoría migratoria del estado pasó de ser eminentemente expulsora de población hasta hace apenas dos décadas, a polo de fuerte atracción en la actualidad.

A esta última categoría se sumaron los municipios que se localizan en el corredor industrial, Corregidora, en 1980 y San Juan del Río, en 1990. Como resultado de esta concentración-migración, la PEA estatal se ha ido modificando e incrementando. A la fecha el sector terciario estadísticamente se constituye como la base de empleo de buena parte de la población del municipio de Querétaro.

Es posible suponer que esta transformación hacia la terciarización, haya tenido como uno de sus orígenes justamente la industria, es decir, los servicios de vigilancia, limpieza, almacenaje, distribución, etcétera, que requiere cualquier

empresa, se contabilizaban como gastos de la propia empresa, lo que para el empresario significaba una erogación en cuanto a: Seguro Social, reparto de utilidades, aguinaldo y demás prestaciones.

A partir de las constantes contracciones de la economía y de las fluctuaciones del mercado, los empresarios comenzaron a reducir gastos y plantillas de trabajadores, de este evento emergieron empresas independientes destinadas a cubrir los espacios de este tipo de servicios, lo que permitió la apertura de nuevas opciones de empleo en atención a la industria.

En el sector secundario, siguen siendo los municipios conurbados al municipio de Querétaro (Corregidora y El Marqués) y los localizados sobre el corredor industrial Querétaro–San Juan de Río-Pedro Escobedo, los que muestran una sólida integración a este sector, asimismo se han ido adhiriendo los municipios pertenecientes al corredor intramunicipal (Ezequiel Montes, Cadereyta y Tequisquiapan) que se articulan a partir de la inserción de las industrias maquiladoras.

En el conjunto de estos municipios, la PEA dentro del sector secundario y terciario se ha incrementado de manera relevante, en un claro detrimento del sector primario. Contrario a lo que sucede con el resto de los municipios marginados del estado. En los 10 municipios restantes o marginados que conforman el estado, su población sigue teniendo como actividad económica básica la agricultura, ligada estrechamente al ejido. La población vinculada a este sector mantiene niveles mínimos de comercialización, y el grueso de su producción la destina al autoconsumo. Otra de las “opciones” que esta población tiene para subsistir, dado que ha sido excluida hasta hoy del modelo global, es la migración hacia Estados Unidos, en donde, además de dejar su núcleo familiar, se enfrenta cotidianamente a pésimas condiciones de trabajo, discriminación, explotación e incluso la muerte.



## **1.7. Una visión de la realidad municipal en Querétaro, la evidencia sobre los viejos y los nuevos problemas de la administración.**

Los problemas administrativos del gobierno municipal derivan de una diversidad de factores que tienen que ver con la historia y la configuración institucional misma del sistema de gobierno y del sistema político, económico y social. Ese conjunto de factores, ha situado al Municipio de Querétaro en una posición de fragilidad institucional y administrativa, con escasos espacios de autonomía de acción y con limitados recursos siquiera para asumir plenamente las funciones que la Constitución le otorga.

Entre los problemas que se pueden mencionar como obstáculos al logro eficiente de las funciones están:

➤ *La fragilidad del marco normativo*, esto se refiere a que la vida de la administración municipal transcurre en un escenario de insuficiencia y obsolescencia de las leyes y reglamentos que rigen el municipio; además existe la imposibilidad de este nivel de gobierno para crear su propio marco normativo, el cual depende de agentes externos al ámbito municipal (congreso estatal y congreso federal).

➤ *La persistencia de sistemas administrativos obsoletos*, en muchos de los casos altamente improvisados y casi siempre inadecuados a la amplia agenda de asuntos municipales; esto genera ineficiencia y derroche de los escasos recursos disponibles.

➤ *La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales*, los cuales no están técnicamente actualizados y suficientemente extendidos para atender de forma adecuada, en cobertura y calidad, a la totalidad de usuarios.

➤ *La falta de profesionalización de los funcionarios municipales*, los cuales generalmente llegan a la administración municipal sin una experiencia o preparación previa, sin los conocimientos técnicos necesarios, y sin el espíritu y ética de servicio público deseable. La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trianual son parte de la realidad.

➤ *La ausencia de sistemas de planeación*, que den una visión de mediano y largo plazo al desarrollo urbano y ambiental. La visión de corto plazo sin evaluar las consecuencias de cada decisión, sin involucrar agentes no gubernamentales y sin tener clara una concepción integral de las acciones, es parte del escenario común del municipio.

➤ *La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo*, que permita concebir al municipio como un agente promotor del desarrollo y parte de un proyecto regional, con actores diversos y recursos a la vez complementarios y en competencia, entre regiones del país. La visión del municipio como un ente aislado, que debe ser autosuficiente y único, ha generado ineficacia en sus políticas y debilidad en sus proyectos.

Existe una aplastante evidencia sobre la gravedad de estos problemas en el ámbito municipal. Para observarla se puede echar mano de datos provenientes de diversas encuestas, censos y estudios, (Los datos que aquí se presentan fueron organizados y trabajados a partir del Censo Nacional de Desarrollo Municipal, realizado por CEDEMUN (Centro de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación), (1999)) que apuntan todo ellos en la misma dirección.

#### *La fragilidad del marco normativo*

En lo que se refiere al marco normativo municipal existen datos que dan muestra de la alta fragilidad:

➤ No existe un reglamento interno básico de la administración municipal, además aunque existe no está actualizado. Es decir, alrededor de 63% de las áreas

municipales no cuentan con una normatividad administrativa interna de base. Aunque la existencia de un reglamento no es garantía de un orden administrativo interno, es de suponer desorden en los procedimientos y falta de precisión en el manejo de recursos y en los sistemas contables y de registro.

➤ De igual forma, en 74% de las estructuras municipales no existe un reglamento de planeación y en 4% aunque existe no está actualizado. Es decir, en casi 80% de las áreas no se cuenta con un marco normativo que ordene las acciones en el tiempo ni que vincule asignación de recursos con objetivos y metas previamente establecidos. Se puede inferir que en este gran conjunto la función presupuestal sea improvisada y muy elemental.

➤ Es bajo el número de direcciones municipales que cuentan con una reglamentación específica sobre prestación de servicios públicos aun cuando ésta es su actividad fundamental de acuerdo al artículo 115 de la Constitución. En promedio, menos del 50% tienen reglamentaciones sobre servicios públicos. La seguridad pública, los panteones, agua potable, rastros, pavimentación y mercados tiene algún tipo de reglamentación. En el resto de las áreas de servicios la reglamentación es prácticamente inexistente.

➤ Otro dato importante no han sido actualizados los reglamentos de obra pública municipal, de zonificación y uso del suelo. Cabe suponer con lo anterior que una de las funciones básicas de la administración municipal, que se refiere a la regulación del suelo urbano, simplemente no se cumpla o se lleve a cabo en un marco de improvisación y arreglos informales.

➤ Además de la fragilidad interna del marco normativo, otra parte de dicha fragilidad se deriva del nivel estatal. Hasta hace algunos años la entidad federativa carecía de una Ley de Coordinación Fiscal Estatal que diera certidumbre y transparencia a la distribución de recursos del nivel estatal de gobierno hacia el ámbito municipal. Es de suponer un alto grado de incertidumbre en el nivel municipal que dificulta cualquier previsión en el flujo de recursos y acciones de gobierno. Se

trata en buena parte, de administraciones sujetas a flujos de ingresos indirectos totalmente inciertos.

➤ En este mismo sentido destaca que no existe una Ley de Deuda Pública que pueda dar claridad al nivel municipal sobre las posibilidades para allegarse recursos crediticios, es decir, sobre los límites, modalidades y mecanismos que regulan y validan la contratación de deuda. Si bien es cierto que un excesivo endeudamiento es riesgoso e irresponsable, también es cierto que en ciertos montos el endeudamiento es una palanca fundamental para el desarrollo local que poco ha sido utilizada en el municipio.

La fragilidad en la normatividad municipal tiene indudablemente un componente importante de carácter exógeno, es decir una alta dependencia de agentes externos.

El municipio depende del congreso local estatal para avanzar en materia de normatividad. Tradicionalmente los congresos locales poco se han preocupado por impulsar reformas en el nivel municipal, tampoco se han esforzado por escuchar a los actores municipales ni sus necesidades de regulación y construcción de un marco jurídico municipal idóneo, incluso es común que se dé poca interacción entre legisladores y autoridades municipales. Los legisladores han seguido, en buena parte de los casos, la tradición del municipio subordinado al ejecutivo estatal, esto ha sido hasta ahora un obstáculo muy grande.

Sin embargo al analizar los datos, llama la atención que aun en el nivel reglamentario, que es el nivel propio de construcción de normatividad por parte de del municipio, el panorama es preocupante. El problema parecería ser también en buena parte propio a la gestión interna, es decir de carácter endógeno; el municipio no ha sido capaz de expandir su marco normativo y reglamentario interno, al parecer no ha tenido la capacidad o el personal calificado para construir la normatividad; es posible también que simplemente los miembros del cabildo no hayan tenido el interés o incentivos suficientes para insistir en esta tarea, posiblemente debido a lo corto del horizonte de una gestión trianual municipal.

Un último aspecto a mencionar en este sentido, se refiere al caso del municipio en el que si bien se ha avanzado sensiblemente en la capacidad interna de reglamentación, ahora se enfrenta a la dificultad de avanzar hacia un marco normativo que permita establecer mecanismos de coordinación intermunicipal. Surge la necesidad de abrir espacios a un marco normativo que no es ni estatal, dado que no corresponde al conjunto de la realidad municipal, ni tampoco municipal, dado que implica un nivel de legislación intermunicipal. En esta materia, pese a la existencia de algunas experiencias interesantes, los rezagos son muy grandes.

Es evidente que el fortalecimiento del marco normativo en las administraciones municipales no garantiza un mejor funcionamiento, se trata sólo de una condición necesaria de base. Sin embargo es claro que la fragilidad de este marco normativo es una condición que favorece una administración deficiente y que puede propiciar el desorden y agudizar la precariedad en este nivel de gobierno.

#### *La persistencia de sistemas administrativos obsoletos*

Existe de igual forma, evidencia suficiente sobre la persistencia de sistemas y estructuras administrativas obsoletas, sistemas poco funcionales y rudimentarios, que dificultan un buen funcionamiento del aparato administrativo municipal:

Este panorama muestra que en el municipio se requiere un profundo esfuerzo por incorporar estructuras y sistemas administrativos adecuados a la nueva realidad municipal.

Por una parte, se han dado experiencias de expansión excesiva de la burocracia municipal, es decir, que en un deseo de mejorar la administración y atender de forma más eficiente la crecientemente compleja tarea municipal, se ha intentado modernizar por la expansión del aparato administrativo. Nuevas estructuras se superponen a las anteriores generando un crecimiento horizontal y vertical de las estructuras que lleva más a la complejización de la gestión que a la modernización

de la misma. Este dato se corrobora cuando se observa la tasa de crecimiento del gasto administrativo en el nivel municipal, la cual crece más rápido que cualquier otro rubro de gasto de la hacienda. Es posible que en el municipio se esté equivocando la estrategia de modernización de los sistemas administrativos, parecería necesario reflexionar más en el diseño de dicha estrategia ¿el reto es reconvertir los aparatos administrativos existentes o superponer nuevos aparatos en los anteriores? Obviamente la segunda opción es más rápida, pero no necesariamente más eficiente, sin embargo parece ser la opción hasta ahora preferida.

Se observa también en el municipio la incorporación creciente de grupos que en muchos casos ofrecen sistemas de gestión poco probados en el ámbito municipal, se trata de inversiones de alto riesgo que no siempre mejoran la administración, en algunos casos sólo le dan una vestimenta acorde a las modas de la gestión más que una nueva posibilidad de desarrollo.

Dicho en otros términos, se compra la solución antes de tener claro el problema de los actuales sistemas de gestión. Parecería necesario insistir más en el diagnóstico de los sistemas de gestión antes de avanzar en la sustitución de los mismos, dado que los costos de incorporar nuevos sistemas poco idóneos o poco eficaces puede generar una ineficiencia mayor que la que se quiere remediar (Censo Nacional de Desarrollo Municipal, (1999).

### *La precariedad de sistemas de gestión de servicios municipales*

Al igual que en los otros casos existe evidencia suficiente sobre este grave problema que aqueja a la administración municipal:

➤ En un país en el que el porcentaje de abastecimiento del agua potable es de 83% y el de drenaje es de 67%, es evidente que los retos para la administración municipal son muy grandes. Debido a ello es que el servicio del agua potable es el que más preocupa a las administraciones municipales (60%), es

además al que mayores recursos se le asignan y es considerado el más problemático.

➤ De igual forma el servicio de recolección de basura genera problemas diversos a la administración municipal. Del total de basura que se genera únicamente se recolecta el 80%, de ese total sólo una parte se deposita en rellenos sanitarios, el resto se deposita a cielo abierto, en tiraderos clandestinos, en el drenaje o en arroyos y ríos. Este servicio es igualmente considerado por gobernantes y funcionarios locales como altamente problemático.

➤ Igualmente problemáticos se presentan los servicios de seguridad pública, alumbrado y pavimentación. Cabe mencionar que los sistemas de gestión del conjunto de servicios mencionado poco ha cambiado en las últimas décadas, es de pensar un alto nivel de obsolescencia tecnológica y creciente deterioro de las instalaciones y equipo para atenderlos.

➤ La prestación directa de los servicios por parte de la administración municipal, tiene un predominio abrumador. Con esto se busca garantizar la prestación del servicio, sin embargo en el municipio prácticamente no se ha explorado la opción de asociación intermunicipal que indudablemente podría ser interesante en la medida que se comparten costos y mantenimiento del equipo. Por otra parte en el municipio muy poco se han explorado opciones de concesión total o parcial a empresas privadas. La prestación directa sobrecarga la función administrativa del municipio y en ocasiones disminuye su eficacia, aunque cabe mencionar que las opciones alternativas deben ser exploradas cuidadosamente.

Entre los nuevos problemas está precisamente la incorporación de empresas privadas en la prestación de servicios municipales. Es importante abrir la posibilidad de concesión de servicios, las tendencias en el ámbito internacional son a la prestación plural de servicios públicos, combinando prestación directa, empresas privadas concesionarias e incluso empresas cooperativas del sector social; esta fórmula de diversificar las agencias prestadoras de servicio parecería generar niveles de eficacia y eficiencia adecuados.

Sin embargo en el otro extremo, las pocas experiencias de subcontratación o concesión hasta ahora observadas no siempre han sido exitosas; varios parecerían haber sido los problemas. Por una parte la falta de experiencia en crear los instrumentos idóneos (contratos) de concesión ha generado dificultades diversas (falta de claridad en las responsabilidades compartidas, en el ritmo de crecimiento de tarifas, entre otros); por otra parte la administración municipal no ha desarrollado ni las capacidades, ni los sistemas de control y supervisión de los servicios subcontratados o concesionados, esto ha generado excesos o deficiencias en la prestación del servicio por parte de la empresa concesionaria. Ambas son condiciones previas necesarias para transitar hacia cualquier experiencia de concesión.

#### *La falta de profesionalización de los funcionarios municipales*

El problema de la falta de profesionalización de servidores públicos municipales puede ser igualmente respaldado con evidencia empírica:

➤ Según el censo municipal, existen más de 1,200 empleados de base, 1,600 empleados de confianza y 700 policías. A partir de este dato se puede pensar que cada año, debido a los periodos de gobierno, alrededor de 60 funcionarios municipales (empleados de confianza) se ven afectados por los cambios de gobierno. Desde una perspectiva conservadora se puede pensar que dos terceras partes de estos funcionarios repite con el siguiente gobierno, esto generaría un total de 40 funcionarios que anualmente entran a la función municipal. En términos de capacitación se trata de una empresa de gran magnitud, sobre todo por el hecho de que en ausencia de un sistema de servicio civil de carrera en el nivel local, ese ritmo de capacitación debería mantenerse permanentemente. Sin embargo lo alarmante es que lejos de atender este reto la capacitación que actualmente se lleva a cabo es prácticamente inexistente.



➤ Si bien no se tienen datos, en pequeñas muestras del municipio se observa que sólo un 5% de funcionarios municipales han hecho una verdadera carrera en la administración municipal (dos o tres periodos de gobierno), 60% nunca habían tenido una experiencia previa en la administración municipal y tienen una antigüedad en el puesto menor a un año, lo cual indica que pese al corto tiempo de permanencia en la administración municipal se dan rotaciones frecuentes al interior de esa corta experiencia, lo cual agrava el problema.

➤ Tampoco existen datos agregados sobre el perfil de funcionarios municipales.

Lo anterior nos da una idea de la gravedad del problema de la inexistente profesionalización en el ámbito municipal; problema por cierto poco atendido por los niveles federal y estatal de gobierno. En este sentido uno de los nuevos problemas derivados de esta situación se debe a la improvisada estrategia que llevan a cabo en materia de capacitación. Se trata de cursos poco orientados a las necesidades del personal, es decir de cursos que forman parte de paquetes diseñados para otro tipo de realidades y no expresamente preparados para las diversas áreas problemáticas de las administraciones municipales en cuestión. Difícilmente sin partir de diagnósticos adecuados se podrá atacar los puntos críticos de la capacitación.

Por otro lado, buena parte de las pocas experiencias de capacitación conservan un formato tradicional de enseñanza, lo cual dificulta mucho lograr un nivel de aprendizaje adecuado y adaptado al tipo de problemas que enfrenta un funcionario municipal. Los cursos de formato tradicional y de contenido normativo difícilmente pueden ser de utilidad para participantes que se enfrentan día con día a situaciones de decisión, con información insuficiente, en las que la construcción de soluciones es un proceso negociado con diversos actores y en un contexto de recursos escasos. Es grave el rezago en materia de capacitación, sin embargo sería igualmente lamentable canalizar recursos a un formato de capacitación poco adaptado, en contenido y presentación, a las necesidades más apremiantes de la gestión municipal.

### *La inexistencia de sistemas de planeación*

La vida municipal se lleva a cabo en una dinámica de acción inmediata, alejada de la planeación y la previsión. Esto evidentemente genera grandes problemas sobre todo en lo que se refiere al ámbito urbano y ambiental, dado que los costos sociales y económicos asociados a este tipo de sectores, son graves y muy frecuentemente irreversibles. La evidencia de este problema está a la vista:

➤ De acuerdo a la Ley Nacional de Planeación todo municipio debe elaborar un plan, pero esto no se cumple en su totalidad en el municipio. Sin embargo el problema mayor se refiere al papel que juega el plan cuando éste existe. En general el plan se realiza como un requisito burocrático, adopta un carácter muy general y no incluye objetivos claros. Esta situación se vuelve más grave cuando se refiere a planeación o programación de infraestructura urbana, pues ésta, para ser útil, requiere ser específica y tener una perspectiva de largo plazo.

➤ En algunos casos los planes en efecto han sido elaborados cuidadosamente, sin embargo tampoco así han podido convertirse en un instrumento eficaz para la acción municipal.

➤ La ineficacia de los planes, cuando existen, puede también explicarse por el hecho de que el área específica de planeación no tiene una actividad de evaluación y seguimiento. Es decir, la administración municipal al carecer de la función misma de planeación, difícilmente pueden establecer una previsión mínimamente ordenada y secuenciada, ni en la asignación de recursos, ni por lo tanto en la organización de un proyecto de gobierno. Incluso no se tienen los elementos para ponderar los resultados de las acciones llevadas a cabo.

➤ Se mencionaba que no existe un reglamento de planeación, esta falta de un marco ordenador de la planeación lleva al hecho de que se reconoce no tener ningún mecanismo de integración de la participación ciudadana en la precaria actividad de planeación. Cuando existe, el plan se realiza muy frecuentemente con la ayuda del nivel estatal de gobierno, es decir se busca tener un documento

“correctamente escrito” más que un instrumento de acción que resulte de una integración de las expectativas de los actores municipales.

Como se puede ver el panorama de la planeación municipal es muy precario. Sin embargo también se observan en el otro extremo nuevos problemas. El municipio han incorporado sistemas de planeación estratégica altamente flexibles y dinámicos, esto evidentemente supera el problema de la elaboración burocrática del plan, lo hace más útil y permite tener una visión de largo plazo sobre la acción inmediata de la administración municipal. El problema que se comienza a observar es el de una tendencia a privilegiar en el proceso de planeación la opinión y preferencias sólo de determinados grupos. Es momento de buscar sistemas de planeación que generen equilibrios al menos en la captación de preferencias de los ciudadanos y evitar el surgimiento de sistemas de planeación técnicamente interesantes pero políticamente cerrados a buena parte de la población.

Otro de los nuevos problemas que se pueden mencionar se refiere al comportamiento que se observa en la asignación de los fondos de infraestructura social que el ramo 33 ha canalizado en forma bastante autónoma al municipio. En el primer año de su ejecución (1998), se habían incrementado notoriamente las inversiones en pavimentación y urbanización relegándose obras de infraestructura para el agua potable y caminos. Es muy probable que la falta de sistemas de planeación en la expansión de la infraestructura urbana esté generando una adaptación de dicha expansión a criterios de rentabilidad política.

#### *La ausencia de instrumentos para una gestión integral del desarrollo municipal*

Tradicionalmente poco se ha reconocido al nivel municipal de gobierno como aquél prioritariamente preocupado y responsable del desarrollo local. Esta tarea ha sido asumida en algunos casos por agencias gubernamentales federales y más frecuentemente por el gobierno estatal. Si bien el nivel municipal por su fragilidad ha estado poco preparado para asumir esa función, también es cierto que pocos espacios se le han permitido asumir en este sentido. Los nuevos tiempos en lo

económico, en lo político y en lo social, muestran que el gobierno municipal debe asumir una gran responsabilidad en el desarrollo. Se reconoce en la actualidad que buena parte de las fallas del desarrollo se deben a que éste ha querido ser encauzado desde arriba, sin entender las dinámicas micro-regionales; sin embargo, es muy frecuente que tampoco el gobierno local haya entendido esto. Hay evidencia de las dificultades para que el municipio asuma un mayor protagonismo en el desarrollo local:

➤ Los recursos económicos con los que cuentan el municipio dificultan una mayor presencia en proyectos de desarrollo. El municipio canaliza un alto porcentaje de sus recursos al pago de nómina, los márgenes para llevar a cabo proyectos de inversión para el desarrollo son prácticamente inexistentes, dado que este tipo de proyectos muy frecuentemente requieren recursos importantes.

La tradición del municipio es la de buscar la autosuficiencia para así lograr la autonomía. Cualquier instancia de coordinación con otros gobiernos municipales genera el temor de pérdida de autonomía. De igual forma cuando se lleva a cabo algún proyecto en coordinación con el ámbito estatal, esto se hace por subordinación política más que por interés de generar redes de acción regional.

La realidad muestra que es por la vía de la interacción y construcción de redes de cogestión y cofinanciamiento, a partir de un enfoque de gobierno multiniveles, como se puede fortalecer el desarrollo local y no por la vía de la búsqueda de autosuficiencia.

Este desinterés por crear instrumentos y redes de gestión del desarrollo es difícil de erradicar dado que está instalado en la cultura misma de la acción gubernamental. No bastará por tanto con crear los instrumentos, el problema es generar un cambio en las tradiciones locales (Censo Nacional de Desarrollo Municipal, (1999).

## 1.8. Organización y Gestión de la Administración Municipal

Ahora nos ocuparemos de los aspectos relativos a la organización y gestión de la administración municipal. Nuestra intención es presentar el estado actual del debate así como los puntos clave en los cuales éste se centra.

El plan de presentación es simple. Como punto de partida presentamos un breve diagnóstico de la problemática del Municipio de Querétaro en estos temas para, posteriormente, señalar las tendencias de las propuestas de reforma que se sintetizan en la *Gestión Municipal* analizando sus alcances e implicaciones. En la parte final se bosquejan algunas ideas sobre los rasgos que puede asumir la polémica a nivel del Gobierno Estatal y Municipal

En la actualidad, el cambio en los aparatos públicos centra una importante parte de su éxito en el funcionamiento adecuado y el desempeño eficiente de funciones en cada nivel de gobierno. Por otro lado, la pertinencia de un mayor equilibrio entre los espacios de gobierno (en un orden federal) y una democracia "aterrizada", hasta los puntos de vinculación inmediata entre gobierno y ciudadanía, colocan una presión extra sobre la administración de recursos y la prestación de servicios.

Uno de los retos fundamentales en la reorganización del federalismo es fortalecer al gobierno municipal, para convertirlo en agente capaz de impulsar su desarrollo. En este sentido, la mejora de sus procedimientos, métodos y esquemas de funcionamiento así como de los resultados, materializados generalmente en servicios, se convierte en un área primordial para los tomadores de decisiones y administradores. Partiendo de la faceta de ejecución de tareas básicas, obligaciones de prestación de bienes y servicios, se persigue un buen uso de recursos materiales y humanos que, además, se oriente a la satisfacción de demandas prioritarias de acuerdo con un proceso de planeación y ejecución que tome en cuenta las particularidades regionales y locales.

La gestión no se reduce exclusivamente a la aplicación de tecnologías administrativas generales. Las recetas de valor universal han demostrado su insuficiencia para atacar problemas y este hecho se agudiza ante los marcados contrastes de la realidad. Así, el uso de los esquemas organizacionales se ubica en contextos claramente distintos social, política y culturalmente. Por ello, resulta incluso paradójico que el diseño de la institución, las relaciones intergubernamentales y el orden federal actúen, en muchas ocasiones, sin tener en cuenta estas disparidades.

La profundidad y el matiz en las apreciaciones sobre la realidad municipal, dan una dimensión más justa a los diagnósticos y por supuesto son prerequisites para formular e implementar programas locales. Sin embargo, en la situación actual del Municipio de Querétaro se plantean serios retos que, aunque naturalmente con intensidades y perfiles diversos, conforman un contexto más o menos compartido. De acuerdo con encuestas y estudios desarrollados es posible hacer algunas observaciones, entre las cuales destacan:

- En muchas ocasiones la planeación realizada a nivel municipal resulta improvisada y sólo trata de cumplir con los requerimientos administrativos o legales. Los planes de desarrollo son excesivamente generales y no prevén objetivos claros. Esta situación se vuelve más grave cuando se habla de planeación urbana o programación de infraestructura pues ésta exige una perspectiva de largo plazo. Ahora bien, las características de la planeación deben definirse de acuerdo a prioridades regionales y locales. Esta exigencia crece entre los ciudadanos y el reto será proporcionar esquemas capaces de retomar las demandas y a la vez conservar una perspectiva de desarrollo global.

- La planeación recae, de acuerdo a las cifras de encuestas, en el cabildo (82% de los trabajos de planeación). En principio, esta instancia debe ser representativa de la población, pero uno de los aspectos más discutidos de la reforma municipal es justamente la escasa capacidad que han mostrado los cabildos para reflejar correctamente las opiniones de sus representados. Al considerar a los cabildos como órgano que impulsa la planeación, se corre el riesgo de no dejar claro

cómo se incorporan las demandas ciudadanas, ni cual es el papel de los afectados o posibles participantes. También es posible caer en la validación de decisiones tomadas por el presidente municipal, si se trata, cosa común, de un ayuntamiento poco plural.

- Los planes y programas específicos tienen un bajo porcentaje de cumplimiento. De acuerdo con el porcentaje en que el Municipio cubre sus programas específicos de servicios, partiendo de las previsiones realizadas al inicio de la gestión, las cifras son preocupantes.

- La necesidad de profesionalizar a los funcionarios municipales es urgente.

Por lo que se refiere a los servicios, de acuerdo a la actual redacción del artículo 115 constitucional, modificado en 1999, el municipio es responsable de una serie de funciones y servicios públicos, a saber:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales;
- Alumbrado público;
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- Mercados y centrales de abasto;
- Panteones;
- Rastro;
- Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y
- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas del municipio, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

El Municipio, previo acuerdo con su ayuntamiento, podrá coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En éste caso y tratándose de la asociación de municipios, deberán contar con la aprobación de las legislaturas. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

Sin embargo, los servicios como agua y alcantarillado y en buena medida el de alumbrado, recaen estrictamente sobre sus aparatos administrativos, si bien es cierto que su participación en mantenimiento y obra es, en ciertos casos, muy considerable. Las reformas legales en curso no modifican las condiciones de atraso y la insuficiencia de recursos, por lo cual los ayuntamientos continuaran sufriendo para cubrir las expectativas en ellos depositadas.

Aún con sus límites, la prestación de los servicios públicos es una de las actividades más importantes del Gobierno Municipal. Esta labor compleja, supone no sólo la combinación de factores y recursos para generar satisfactores de orden público, sino también, la coordinación con los niveles de gobierno y con la sociedad para dar vida a acciones específicas. Los datos recogidos en la investigación municipal destacan:

- La cobertura en los servicios públicos, resulta insuficiente en promedio.



En la tabla 1.14 se ven las coberturas municipales en promedio.

Tabla 1.14 **Porcentaje de Cobertura de los Servicios**

SERVICIOS	PORCENTAJES DE COBERTURA
Agua Potable	79.55
Alumbrado Público	88.02
Seguridad Pública	83.39
Recolección de Basura	85.03
Limpieza de Calles	88.55
Drenaje y Alcantarillado	71.25
Tránsito y Vialidad	83.57

Fuente: Municipio de Querétaro, 2001.

➤ Se presenta, por lo general, una concentración de recursos y obras en el centro municipal que hace crítica la cobertura en las zonas conurbanas y localidades. Si se desea alcanzar un mejor impacto de las políticas públicas aplicadas es conveniente no hacer a un lado la perspectiva de un desarrollo integral del municipio, articulando a las localidades y de acuerdo con la vocación regional (económica y social) prevaleciente incluso en las micro-regiones.

➤ En opinión del Municipio, el problema más grave para la prestación de servicios es la falta de recursos financieros. En este aspecto servicios como agua, alumbrado público, drenaje y mantenimiento de calles son de los que requieren montos más elevados de inversión. A pesar de los intentos por canalizar un mayor flujo de recursos, primero por el ramo 28 y después por el 33, todavía falta mucho por hacer para alcanzar una distribución equitativa del gasto público entre los tres niveles de gobierno y para facilitar el acceso, manejo y control de estos flujos.

➤ Un elevado número de los funcionarios a cargo del manejo de los servicios públicos tienen un conocimiento deficiente sobre la operación técnica de éstos, así como sobre las formas alternativas para la prestación de los servicios que podrían emplear para mejorarlos. Esta condición nuevamente aparece marcada por la heterogeneidad municipal pues los ayuntamientos coinciden en general, con un menor uso de tecnologías propicias y presentan mayores dificultades para asimilar innovaciones.

➤ La calidad de los servicios, considerando como indicadores la eficiencia, la eficacia y la existencia de estándares de calidad, es crítica en los servicios municipales. Algunos de los problemas más serios para alcanzar una mejor calidad de servicios en el Municipio, son: el bajo cumplimiento de los programas; la dependencia de recursos financieros adicionales para alcanzar las metas; la baja o nula recuperación financiera a través del cobro de derechos; y la pobre tradición en el establecimiento de controles de resultados y rendición de cuentas a la ciudadanía.

➤ Aunque hasta ahora los resultados de la participación privada han dado resultados inciertos su uso no ha sido explotado en forma adecuada. La prestación directa tiene un predominio abrumador como sistema administrativo para proporcionar los servicios públicos o bien de hacerse cargo la parte de acciones que realiza el gobierno municipal. Si bien es cierto que con esto se busca la garantía de prestación, ello no significa que deba excluirse la participación privada y social. En cuanto a esta última su incorporación a la gestión de servicios es fundamental pues significa entablar un mecanismo de retroalimentación para encauzar las políticas públicas. Se trata de hacer copartícipes a los ciudadanos del funcionamiento de los servicios para mejorar su calidad de vida pero otorgándoles, a su vez, la posibilidad de juzgar y calificar las acciones de gobierno.

Para solventar las exigencias crecientes de servicios el municipio debe mantener una buena administración de cara al público usuario. A final de cuentas, las mejoras en la organización interna y los cambios e innovaciones en todos aspectos (tanto en los esquemas, métodos de trabajo, tecnologías y procesos como en las

conductas, destrezas y actitudes del capital humano) se reflejan en los puntos de contacto con los gobernados en el trato de ventanilla o los que podemos llamar "la burocracia a nivel de la calle".

Otro aspecto a cuidar es la creación de infraestructura o el mantenimiento de la que ya existe. Por supuesto, las alternativas y rangos de acción son distintos como también lo son sus requerimientos. Ahora bien, es conveniente contar con la posibilidad (financiera, administrativa y política) de un manejo o control mínimo de la infraestructura y de la generación de obra pública.

Cuando las condiciones peculiares del municipio no le permiten, incluso por conveniencia propia, asumir de lleno el servicio o generar obras, las formas de coordinación y apoyo intergubernamental deben asumir un carácter concertado en la definición de objetivos (legitimados en procesos locales participativos) una implementación transparente y otorgar información clara a los cabildos.

Al emprender la realización de obras los tomadores de decisiones municipales enfrentan al menos dos grandes áreas críticas:

- Incorporación de reclamos "vivos" que satisfagan requerimientos urgentes y, además "sentidos" por los gobernados; y
- La administración técnica de cada proyecto.

A la primera, la podemos identificar como la parte sensible de la política preocupada por la viabilidad, sustentada en el apoyo de los potenciales beneficiarios e implica ajustes, diálogo y concertaciones en todo el proceso.

En la segunda, sí hay que observar con detalle puntos como: asegurar la viabilidad del proyecto desde la perspectiva financiera (las fuentes de recursos con banca privada, banca de desarrollo o agentes privados o sociales); resolver los aspectos técnicos (bien sea directamente, con apoyo federal y estatal, o a través de

un inversionista privado); Dar continuidad a los proyectos (fijando plazos y estableciendo condiciones de operación).

Muchos de los cuellos de botella no pueden enfrentarse únicamente "desde abajo" y arreglarse en los ayuntamientos. Pero aún los problemas cuya solución está a su alcance son poco probable que esté siendo actualmente resuelto por la mayoría de las administraciones. Sin embargo, se empieza a explorar vías para mejorar mostrando creatividad en los acotados márgenes que delimitan su actuación.

Para el Gobierno Municipal las tareas de organización y gestión constituyen, por un lado, las bases sobre las cuales opera el proceso de políticas públicas, acciones y omisiones, y, por otro, el puente que establece el vínculo con los gobernados por el contacto directo en la atención de demandas. En la investigación, se recogen las propuestas de estos temas dentro de la sección de organización y gestión de la administración municipal. Las frecuencias y porcentajes se sintetizan en la siguiente tabla:

Tabla 1.15 **Porcentajes de Gestión Municipal**

<b>PROPUESTA</b>	<b>Frecuencia</b>
Profesionalización de la Gestión Municipal	4.1 %
Servicios Públicos Municipales	2.1 %
Modernización de la Gestión Municipal	4.2 %
Sistemas de Planeación Municipal	3.7 %
Desarrollo Regional y Municipal	3.1 %
Desarrollo Urbano y Vivienda	0.7 %
Reglamentación y Justicia Municipal	2.2 %

Fuente: Municipio de Querétaro, 2001.

## **1.9 Orientación del desarrollo**

El municipio de Querétaro deberá enfrentar un gran desafío para orientar el uso de sus recursos. En gran medida, ello implicara la imperiosa necesidad de adecuar sus sistemas de gestión a la realidad de territorios. Para poder tener una buena administración de los recursos se toma un enfoque sectorializado y apartado de la realidad del entorno se pasara a uno integrado, en el cual los requisitos del medio ambiente y las necesidades de los usuarios serán tenidos en cuenta en las decisiones.

También se tenderán a incrementar las investigaciones ya efectuadas en algunas áreas y los proyectos pilotos. Para ello, además de investigar los aspectos técnicos, se realizara el análisis económico de los proyectos y, sobre todo, se procurara interesar a la población en los mismos.

La participación ordenada del sector privado será clave en este proceso; para ello será necesaria la descentralización de la acción pública y el reforzamiento de la capacidad de gestión pública y privada. La continuidad de las actividades de carácter municipal es tan importante como su calidad. En este sentido, el manejo de los recursos naturales por la única vía de los proyectos de inversión fracasara si dichos proyectos no cuentan con suficiente respaldo institucional. Los recursos naturales se manejan para servir a la población, que es el sujeto del desarrollo. Hasta ahora, a pesar el progreso alcanzado en los últimos decenios, no se ha tenido éxito en la tarea de utilizar los recursos disponibles para erradicar la pobreza. Entre éstas y el medio ambiente existen influencias reciprocas, y se forma un circulo vicioso que es necesario romper Uno de los desafíos más importantes es lograr desarrollarse con un grado adecuado de sustentabilidad ambiental. Muchos esfuerzos no han prosperado por las evidentes contradicciones que se dan dentro de la modalidad de desarrollo prevaleciente en la región entre el crecimiento económico y el medio ambiente.

El problema es complejo y necesariamente requiere una concepción integral del desarrollo, donde el medio ambiente sea un elemento intrínseco del mismo. Consecuentemente, se ve la necesidad de definir la concepción ética del medio ambiente a través del cambio cultural.

### **1.10 Transformación productiva y medio ambiente**

Se tomaran 6 ideas principales: La primera dada por el debate de antaño, en el cual se establecen oposiciones entre la preocupación ambiental y el objetivo del desarrollo. Es cierto que esa oposición frecuentemente se plantea sobre todo a nivel microeconómico; no obstante, en la actualidad no cabe duda de que la preocupación ambiental es legítima y de sobra justificada.

Lo dicho es especialmente válido en el caso del municipio, cuyas economías se apoyan fundamentalmente en la explotación de recursos, muchos de ellos susceptibles de degradación irreversible. Así, los responsables de la política económica de la región se encuentran en la necesidad de incorporar entre sus variables la de la sustentabilidad ambiental, no sólo para responder a las necesidades de las generaciones venideras, sino también como un elemento vital para asegurar el crecimiento sostenido en beneficio de las generaciones actuales.

Dicho lo anterior, una segunda idea central es que tanto el origen como las consecuencias de los problemas ambientales son distintos en los países en desarrollo y en los desarrollados. En los primeros, dichos problemas suelen estar asociados a situaciones de escasez de recursos; en los desarrollados, al consumismo e incluso al derroche de recursos que surge de la abundancia. Así, los problemas ecológico-ambientales tienen expresiones distintas en unos y otros.

En tercer lugar, se plantea que la relación del hombre con la naturaleza empieza a nivel del individuo, pasa por la comunidad, el distrito, la región, el país, las zonas ecológicas de interés común a varios países, el continente y el mundo. No son nítidamente separables los fenómenos locales de los nacionales o de los mundiales,

ya que existen influencias recíprocas entre todos ellos. De ahí que el presente documento aborda a la vez el esfuerzo interno para incorporar la variable ambiental en el proceso de desarrollo y el esfuerzo internacional para resolver problemas comunes a través de la cooperación.

En cuarto lugar, y tomando en cuenta los múltiples vínculos que existen entre desarrollo y medio ambiente, se considera vital comprender la sustentabilidad del desarrollo dentro de un contexto amplio, que vaya más allá de las preocupaciones relativas al capital natural. Desde esta perspectiva, el desarrollo sustentable conduce hacia un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital o patrimonio que participan en el esfuerzo regional: humano, natural, físico, financiero, institucional y cultural.

En quinto lugar, se afirma que la incorporación de la preocupación ambiental al proceso de desarrollo exige un esfuerzo sistémico, que abarca también la conducción de la política económica, la gestión de los recursos naturales, la innovación tecnológica, la participación de amplios estratos de la población, la educación, la consolidación de instituciones, la inversión y la investigación. Finalmente, se postula que la cooperación no debe limitarse a enfrentar problemas ambientales en forma aislada.

Así como el esfuerzo del desarrollo es inseparable de la defensa ambiental, y numerosos problemas ambientales son consecuencia de fenómenos vinculados al subdesarrollo, la cooperación debe ocuparse en forma integrada de impulsar el desarrollo y de defender el medio ambiente; o, si se quiere, debe destinarse a un desarrollo ambientalmente sustentable.

### **1.11 Calidad de vida y degradación ambiental.**

La mayor parte del gobierno ha utilizado indicadores de calidad de vida total (o bruta), cuando de hecho solo miden la rapidez con que una economía produce

bienes económicos de cualquier tipo. Indicadores de bienestar social, salud y ambiente e incluso de salud económica ya que:

- Ocultan los hechos dañinos de una economía al incluir la población de bienes y servicios perjudiciales (p.e. producir más cigarrillos), eleva el PNB y PNB real per cápita; pero también causa más cáncer y enfermedades del corazón reduciendo así la calidad de vida por mala salud y muerte prematura.
  
- No indican como disminuyen los ingresos y los recursos entre la población.
  
- Estimulan el crecimiento económico que favorece la producción de deseos o aspiraciones, produciendo exceso de consumo o consumismo acelerado.

### *Indicadores sociales*

Lo que en realidad se necesita son indicadores de producto nacional neto o bienestar social neto ampliamente utilizados. Los economistas William Nordhus y James Tobin han desarrollado un indicador que han denominado Bienestar Económico Neto (BEN) para estimular el cambio anual en la calidad de vida de un país. Se calcula el BEN fijando un precio nominal a la contaminación y otros bienes y servicios negativos incluidos en el PNB: Aquellos que no mejoran la calidad de vida.

Los costos de estos valores negativos se le restan luego del PNB para obtener el BEN. El indicador de bienestar económico neto se desarrolló en 1972, pero aún no la utiliza mucho. Una razón es que el fijar un precio a lo negativo es difícil y motivo de controversia. Otra razón es que algunos gobiernos prefieren utilizar el PNB per cápita, ya que así pueden hacer que la gente piense que aquellas son mejores de lo que son, e impiden que se reconozca la necesidad de cambios económicos y políticos significativos. También es posible utilizar factores sociales para evaluar la calidad promedio de vida, o en parte, las Naciones Unidas han desarrollado un Índice de Desarrollo Humano (IDH) como estimación de la calidad promedio de vida. Este índice, medido en escala de 0 a 1, es un agregado de tres



indicadores: expectativa de vida al nacer, proporción de analfabetismo y PNB real por persona.

Otros indicadores, conocido como Índice de Sufrimiento Humano (ISH) ha sido desarrollado por el Comité de Crisis Poblacional. Conjunta calificaciones en diez escalas: PNB per cápita, inflación, aumento de empleos, crecimiento de la población humana, acceso a agua potable de buena calidad, mortalidad infantil, alfabetismo en adultos, suficiencia alimentaria, suficiencia energética y libertad personal.

En 1989 el economista Robert Repetto y otros investigadores del Instituto de Recursos Naturales propusieron la inclusión de la disminución aguda de recursos naturales, como factor en el PNB, a fin de calcular el producto nacional neto (PNN). Se ha aplicado con éxito. En fecha reciente, Herman E. Dalla y John B. Cobb desarrollaron un índice de bienestar Económico Sustentable (IBES). Este IBES, es el indicador más completo de bienestar que se dispone. Las dificultades que presenta son que depende mucho de la información disponible.

### **1.12 Combate a la Pobreza y desarrollo sustentable**

La pobreza se define muchas veces como la imposibilidad de acumular capital en todas sus formas para así poder satisfacer sus necesidades económicas básicas. La mayor parte de los pobres en extremo viven en los países subdesarrollados (PSD) por lo que la brecha entre el rico y el pobre ha ido en aumento.

En los países desarrollados (PD) también existe pobreza, la mayor parte de la pobreza de los países desarrollados no es tan grave como en los países subdesarrollados, pero en cualquier parte de la pobreza representa una degradación innecesaria de la vida humana así como el fracaso del sistema político y económico.

De manera general existen cuatro factores básicos que determinan que una localidad sea rica o pobre:

- La Tecnología

- El Capital Industrial
- Recursos Humanos
- Recursos Naturales

Los dos primeros son factores que identifican a una localidad rica, ya que estos por ser desarrollados tienen un nivel alto de tecnología que a su vez les permite tener alto capital. En cambio para las localidades pobres les es más difícil acumular capital industrial, por lo que crean dependencia tecnológica de las localidades ricas, sus recursos naturales por consiguiente son utilizados por las localidades ricas para su industrialización.

La pobreza es la causa principal de degradación ambiental en los países subdesarrollados (PSD). Para el pobre el campo, sustentar la fertilidad del suelo, la productividad del bosque y las poblaciones de animales silvestres, no es sólo una idea: es lo que lo mantiene vivo. Los pobres son también los mayores recicladores y reutilizadores. No pueden darse el lujo de desperdiciar nada. Sin embargo, cuando el pobre del campo se enfrenta al hambre, son orillados a sobre explotar, conscientemente, sus recursos vitales básicos.

El resultado es mayor forestación erosión y anegamiento del suelo, ampliación de los desiertos y pérdida biodiversidad. Se ven encerrados en una espiral descendente de cada vez más pobreza, desesperación y miseria, así como degradación del ambiente. Esta es una tragedia para el pobre, para el rico y para cualquier localidad. En efecto los PSD están siendo orillados a agotar sus recursos para ayudar a sostener sus estilos de vida de la gente los PD y por los ricos de sus mismos países subdesarrollados quienes se rehúsan a compartir parte de su enorme riqueza para eliminar la pobreza.

Un objetivo de la actividad económica es la satisfacción de necesidades. Por eso, se dice que al realizar la actividad económica, se lleva a cabo un proceso de trabajo, en el cual el ser humano entra en contacto con la naturaleza.

Si nos internamos en el terreno de la ética habría que reflexionar en lo siguiente: si todos los seres humanos participamos en la actividad económica, entonces todos estamos encontrando pequeñísimos detalles que al reunirse pueden explicar más claramente los fenómenos que ocurren en nuestro entorno, posibilitando así una solución a los mismos. La pregunta es ¿Quién tiene la posibilidad de reunir toda esa información? Este cuestionamiento no es nuevo. Existen ya respuestas a él desde distintos puntos de vista, algunas de los cuales son contradictorias.

En el presente, la crisis ambiental que padecemos y la búsqueda de soluciones se han topado con una lógica de la producción que privilegia el uso de la tecnología y que relega a un segundo plano el bienestar de la humanidad.

En base a la repetición constante de actos para satisfacer necesidades, la humanidad va acumulando conocimientos y experiencias, que le permiten cumplir con sus objetivos de mejor manera. Poco a poco esas experiencias se van concretando en instrumentos que le auxilian en la tarea. En otras palabras, la satisfacción de necesidades trae como consecuencia el avance de la ciencia y la tecnología.

La satisfacción de necesidades y el avance de la ciencia y la tecnología, generan en la humanidad nuevos deseos y necesidades. Las posibilidades de comodidad de la vida moderna se han logrado gracias a eso. No podemos ignorar que algunas necesidades son artificialmente creadas, más sin embargo absorben esfuerzos de la sociedad y de la naturaleza para satisfacerlas. Por eso, decimos que los deseos y necesidades de la humanidad son ilimitados y que en cierta medida esto implica un problema ético.

### **1.13 Economía y medio ambiente**

Como se menciona, que las necesidades del ser humano son ilimitadas, pues siempre se están creando nuevas; sin embargo no es posible satisfacerlas

todas. Cuando se atiende a ciertas necesidades otras tendrán que ser desatendidas. Esto es así porque los recursos con que cuenta la humanidad son limitados.

Recursos limitados y necesidades ilimitadas, es el punto de partida de la teoría económica neoclásica. Veamos como son manejados este par de conceptos, y como se llega a conclusiones insospechadas, que repercuten en los recursos naturales y el medio ambiente.

La existencia de las dos tendencias contradictorias (necesidades ilimitadas y recursos limitados) lleva a disyuntivas y por tanto a tomar decisiones, en relación a los problemas básicos de toda sociedad:

- *Qué* bienes producir
- *Qué* cantidad de ellos producir
- *Cómo* producirlos
- *Para quién* producirlos

Se llama decisiones económicas a aquellas que son tomadas respecto a este tipo de disyuntivas. De aquí se desprende el concepto de economía; la economía es el estudio de la forma en que las sociedades toman decisiones acerca de que van a producir, como van a producir, para quien van a producir, considerando los recursos limitados y escasos con que cuentan. Recursos escasos para fines alternativos es la parte medular de la toma de decisiones.

Cuando se decide producir más de un bien, necesariamente se tendrá que reducir la cantidad producida de otro bien, porque los recursos son limitados y escasos; por ejemplo: supongamos que estamos en una situación paradisíaca, en la cual tenemos toda la naturaleza a nuestra disposición y contamos con 16 horas para elegir entre dos actividades: alimentarnos y divertirnos.

Existen distintas combinaciones que podemos hacer. Las otras ocho horas del día tenemos que utilizarlas en dormir y por el momento nos olvidaremos de ellas. Por tanto nuestro recurso limitado es el tiempo. Si, por ejemplo, decidimos dedicar 16

horas a comer, no dispondremos de tiempo para divertirnos; si decidimos divertirnos dos horas, deberemos quitar ese tiempo a la alimentación.

Cada vez que decidamos aumentar el tiempo dedicado a la diversión, deberemos reducir el tiempo de alimentación. Cada uno de esos puntos representan combinaciones de distintas cantidades de tiempo dedicadas a cada actividad.

La línea que une todos esos puntos es llamada Frontera de Posibilidades de Producción (FPP). La FPP, muestra la cantidad máxima posible de un bien o servicio específico que puede producir una determinada economía, con los recursos y los conocimientos de que dispone, tomando en cuenta las cantidades de otros bienes y servicios que también produce. En el ejemplo anterior obtuvimos una línea recta porque la cantidad que redujimos de un bien o servicio, es igual a la cantidad en que aumentamos otro. Sin embargo, no siempre ocurre así.

De todo lo anterior se desprende que los recursos escasos y limitados, estarán siendo utilizados con eficiencia, si la combinación que elegimos representa un punto que está sobre la FPP. En base a lo anterior, podemos decir que fuera de FPP, representa ineficiencia. En este modelo, eficiencia significa utilizar todos los recursos con que contamos.

Esta conclusión se basa en el postulado de que las necesidades de la humanidad son ilimitadas y los recursos son limitados, sin embargo, se llega a la paradójica situación de que si no utilizamos todos los recursos disponibles estaremos siendo ineficientes, pues tendremos una capacidad ociosa.

Las siguientes preguntas, se proponen a manera de reflexión:

- ¿Es correcto pensar que si los recursos son escasos hay que usarlos todos?
- ¿Es sensato, considerar que las necesidades de la humanidad son ilimitadas?
- ¿Las necesidades de la humanidad son todas básicas?
- ¿Toda la humanidad tiene las mismas necesidades?
- ¿Cuales necesidades son prioritarias?
- ¿Como se decide cuales deben satisfacerse y cuales no?

- ¿La humanidad es la única especie que habita el planeta hoy?
- ¿Que pasará con la humanidad en el futuro?
- ¿La especie humana no es un recurso más del planeta?
- ¿Los recursos del planeta son sólo para satisfacer las necesidades de la humanidad?

Todas estas preguntas, encuentran una respuesta casi mágica en la teoría económica que estamos analizando, pues en ella se considera que existe un camino para poder "romper" la frontera de posibilidades de producción y lograr combinaciones que impliquen una mayor cantidad de satisfactores. Si los recursos son limitados, ¿De qué manera se puede aumentar la producción?

La tecnología es la respuesta que permitirá siempre avanzar. Así por ejemplo, aunque la tierra exista en cantidades limitadas, el descubrimiento de fertilizantes químicos, permitirá obtener de ella más productos. Si las horas para estudiar son limitadas, habrá una píldora que permitirá tener menos horas de sueño. A este fenómeno, se le llama en esta teoría, crecimiento económico.

Como ya fue mencionado, la teoría económica neoclásica, considera que es posible sustituir recursos naturales por capital convertido en tecnología, es decir, no importa que los recursos naturales sean limitados, pues la tecnología puede resolver ese problema para lograr siempre el crecimiento de la producción. Parecería que el interés principal de la teoría económica actualmente hegemónica, es lograr que la producción se mantenga en el mismo nivel o que pueda crecer, no importando que una consecuencia sea la disminución del nivel disponible de recursos naturales o los impactos sobre el medio ambiente.

Es decir, se trata de hacer perdurar el crecimiento económico o lograr la sustentabilidad del crecimiento. Vale la pena remarcar que esta postura no tiene relación con la llamada sustentabilidad del desarrollo o desarrollo sustentable.

Si bien no es ese concepto la parte culminante de la teoría económica, ni con ese sólo concepto se puede tener una idea completa de dicha teoría, a través

de él percibir la filosofía en la que se basan otros conceptos más complicados. En efecto, la teoría económica que actualmente se aplica, considera a la naturaleza como proveedora de insumos para la fabricación de bienes que se intercambian en el mercado.

Algunos de esos insumos no tienen precio, como el aire o la atmósfera. También, para la ciencia económica, la naturaleza hace las veces de un basurero de desechos de la actividad humana. Por esta función tampoco se paga. Sin embargo la economía no considera a la naturaleza como un sistema de apoyo a la vida que lleva a cabo funciones ambientales que permiten su existencia.

Son otras las ciencias que se encargan de explicar la manera en que la naturaleza lleva a cabo funciones que no se perciben a simple vista y que muchas veces no apreciamos. Un ejemplo de ello es la fotosíntesis, proceso por medio del cual podemos disfrutar de aire más limpio para respirar. En los terrenos de estas otras ciencias han surgido otro tipo de actitudes respecto a los recursos naturales y el medio ambiente.

Estos puntos de vista pueden llegar a ser radicalmente opuestos a los de la ciencia económica que, como ya establecimos alienta la utilización de la mayor cantidad de recursos que sea posible (el óptimo) y se aconseja no tener capacidad ociosa. En cambio desde la biología surgen voces que abogan por la conservación de los recursos, llegándose al extremo de sugerir no tocar los recursos existentes. Esta última fue una posición muy común en los años setenta y ochenta, conociéndose como ecologismo. En la actualidad aún existe pero cada vez se sostiene menos frecuentemente.

El desarrollo sustentable, es distinto de la ecología pero retoma algunos de sus criterios y los combina con los de la economía, pero sin ir a los extremos.

Como sabemos además de esas dos disciplinas, el desarrollo sustentable también incorpora criterios del ámbito social. En ese sentido, recomienda la utilización de recursos con el fin de producir bienes y servicios, pero dando tiempo de

que se complete el ciclo de renovación o de sustitución de esos recursos, de tal forma que su explotación en el presente no ponga en duda o en riesgo la posibilidad de que las generaciones del futuro también puedan satisfacer sus propias necesidades, cuando menos en el mismo nivel en que las satisfacemos ahora. Es deseable, sin embargo, que los niveles de satisfacción se vean incrementados en el futuro, nunca que se reduzcan, de acuerdo al desarrollo sustentable.

Como ya se menciona, de la teoría económica actual surge el concepto "Crecimiento Económico", que es equivalente a una expansión de la frontera de posibilidades de producción o lo que es lo mismo, el incremento en la cantidad de bienes y servicios producidos por una sociedad.

Esa expansión se concibe como resultado del desarrollo tecnológico, mismo que permite una mayor utilización de los recursos. En otras palabras, el problema de recursos limitados contra necesidades ilimitadas, es resuelto por la ciencia económica por medio de la aplicación de la tecnología. Hasta ahora son muy pocos los economistas que se preguntan si ese avance tecnológico, además de beneficios trae consigo consecuencias negativas sobre el medio, como la contaminación o la extinción de especies, por mencionar algunas.

El concepto crecimiento económico se concibe como una medida del bienestar y del progreso de las sociedades. Es decir, si se incrementa la producción en términos generales, se considera que esa sociedad está incrementando sus niveles de progreso.

En este concepto no está comprendida una explicación de la manera en que se distribuyen los resultados de la producción. Por tanto, por medio del concepto crecimiento económico, no podemos saber como se distribuyó la producción ni sus incrementos. Existe otro concepto que si nos informa de esa distribución. Ese concepto es "Desarrollo Económico", que es otra manera de medir el progreso y el bienestar.



Desde este punto de vista, habrá desarrollo cuando se logre incrementar la cantidad de bienes y servicios, pero además cuando se tenga una mejor y más equitativa distribución de los resultados de la producción. Es en base al concepto desarrollo económico, que se hace un análisis de la pobreza o inequidad en la distribución.

Para informarnos acerca del desarrollo económico se recurre a algunos indicadores o medidas cuantitativas. Por ejemplo, la cantidad de salarios mínimos a que es equivalente el ingreso de una persona (puede ocurrir que una persona gane menos de un salario mínimo o que gane más de uno), la disponibilidad de servicios de salud (cantidad de médicos, enfermeras, cuartos y camas de hospital, número de vacunas aplicadas, etc.), así como otros indicadores que nos informen acerca de los niveles que una población tiene en cuanto a nutrición, vestido, vivienda, transporte, servicios públicos en general, educación y otros similares.

Aún cuando el concepto desarrollo económico es aun más completo en el sentido de que no refleja cabalmente el bienestar y el progreso. ¿Es bienestar y progreso tener un buen nivel de alimentación, vestido y vivienda, si no podemos salir a donde se quiera? ¿Significa progresar el acumular grandes propiedades si no se puede circular libremente por las calles por temor a ser secuestrado? ¿Es bienestar vivir en una casa colmada de lujos si no hay afecto? Es probable que contestemos que en estos ejemplos hay algo de bienestar pero es innegable que hay elementos que lo reducen y que probablemente puedan anular los efectos positivos. En lo que es importante reflexionar es que no podemos darnos una idea completa acerca del bienestar y progreso de una sociedad, si no incluimos en el análisis necesidades como la libertad, el afecto, la democracia y otros más.

El problema es que esas variables no son fáciles de cuantificar, pues su nivel depende de la opinión de quien lo esté percibiendo. Así por ejemplo, cada quien tiene una idea de justicia y en función de ello calificamos de "justo" o "injusto" algún hecho.

Lo mismo ocurre con otros conceptos subjetivos. No obstante, es innegable que no se puede hablar de progreso y bienestar si no existen niveles crecientes de afecto, libertad, justicia, democracia, capacidad de autodeterminación y otras necesidades que deben ser cubiertas a la par que vestido, alimentación, vivienda, ingreso, salud o educación.

El concepto "Calidad de Vida" incluye tanto la satisfacción de necesidades cuantificables, como aquellas que solo pueden tratarse en términos cualitativos. Sólo incluyendo los dos tipos de satisfacciones podemos hablar de progreso y bienestar. El concepto calidad de vida, es inherente a la visión del desarrollo sustentable, conforme a la cual se busca la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de que sean satisfechas las del futuro. Algunas veces al hablar de desarrollo sustentable, se centra la atención en esta última propuesta, es decir, en el futuro.

Sin embargo, el desarrollo sustentable no es solamente una propuesta para el futuro sino también para el presente. Son las necesidades actuales las que deben satisfacerse ahora de tal forma que no se afecte la fuente de satisfacción. Esta última, es el cúmulo de recursos naturales y sus funciones ambientales con que actualmente contamos.

Si se consume sin medida dichos recursos y si se afecta funciones, no sólo se pone en riesgo el satisfacer las necesidades actuales cabalmente, sino que además se está disminuyendo la posibilidad de que las generaciones del futuro puedan satisfacer las suyas. Por lo anterior, se dice que la conservación, al menos, del nivel actual de capital natural es la condición indispensable para el logro del desarrollo sustentable.

Se le llama capital natural al conjunto de recursos naturales y sus funciones ambientales. Por lo tanto debemos darle valor a los recursos no solo por su participación en procesos de trabajo, sino también por los beneficios que obtenemos de su existencia. Por ejemplo, los bosques debe considerarse valioso no solamente por la posibilidad de extraer madera o papel, sino también por el aire limpio y puro

que de ellos proviene, así como la sensación de paz que deriva de observarlos. En efecto, las funciones estéticas de los recursos naturales deben tener un valor, pues solo así llegarán a apreciarse de tal manera que se tenga más cuidado en su explotación. (Informe Estadístico del Municipio de Querétaro, 2000).

*El Mercado, regulador de la actividad económica.*

En apartados anteriores quedaron sugeridas las siguientes preguntas: ¿De qué manera se toma la decisión acerca de cuales son los recursos adecuados para producir?, ¿Porque sembrar el producto X y no el producto Y?, ¿Porqué emplear una materia prima y no otra? Se menciona que la teoría económica, cuando se decide producir un bien, necesariamente tendremos que disminuir la cantidad producida de otro bien, dado que los recursos son limitados.

En términos más generales la pregunta sería, ¿Cómo se distribuyen los recursos entre los diferentes usos que puedan tener?, por ejemplo ¿Cómo se decide cuanta agua destinar a la agricultura y cuanta al consumo humano? La respuesta a todas estas preguntas es una sola, en la teoría económica: es el mercado el que se encarga de regular la actividad económica.

Entendemos por mercado como el conjunto de mecanismos mediante los cuales los compradores y los vendedores de un bien o servicio entran en contacto para comerciarlo. Un ejemplo de mecanismo es la publicidad que los productores utilizan para vender bienes y servicios. Otro ejemplo sería el boicot de parte de los compradores que se ponen de acuerdo para no adquirir un producto. Los productores derraman producto para presionar por un aumento de precio.

Las demandas que los compradores interponen en la procuraduría del consumidor son también un mecanismo. De esta manera, las dos partes del mercado, es decir, vendedores (o productores) y compradores se ponen de acuerdo acerca de la cantidad que desean comerciar y acerca del precio a que están dispuestos a hacerlo.

Para esta teoría, la conducta de los compradores, es decir, el conjunto de mecanismos que estos utilizan, se conoce como demanda. Función de demanda es la relación entre la cantidad demandada de un bien y su precio. En términos generales, la función de demanda, se comporta así: cuando aumenta el precio, la cantidad demandada disminuye; cuando disminuye el precio, la cantidad demandada aumenta. Tiene pendiente negativa porque al incrementarse el valor de una variable (por ejemplo: el precio), disminuye el valor de la otra (la cantidad demandada).

Por otra parte, la oferta describe la conducta de los vendedores. Función de oferta es la relación entre la cantidad ofrecida de un bien y su precio. En términos generales, la función de oferta se comporta así: cuando el precio se incrementa, la cantidad ofrecida aumenta; cuando el precio disminuye, la cantidad ofrecida disminuye. La curva de oferta muestra gráficamente la cantidad ofrecida de un bien a cada uno de los precios. Suele tener pendiente positiva, porque un aumento de X provoca un aumento de Y.

La relación entre la oferta y la demanda, da lugar al equilibrio del mercado. El punto de equilibrio es donde la demanda iguala a la oferta. Cuando los precios son bajos, la cantidad demandada es superior a la ofrecida. Los compradores desean comprar más, los oferentes no están dispuestos a vender. El exceso de demanda es positivo, es decir que puede haber escasez. Esto provoca una tendencia al alza del precio. Cuando los precios son altos, la cantidad demandada es menor que la ofrecida. A los oferentes les gustaría vender más, los compradores no están dispuestos a comprar a precios elevados.

El exceso de demanda es negativo, es decir que hay exceso de oferta (excedente). Esto provoca una tendencia a la baja del precio. El precio de equilibrio es aquel en el que la cantidad demandada es igual a la ofrecida. Por tanto, esta cantidad es la cantidad de equilibrio. El exceso de demanda es igual a 0. Cuando el precio es mayor al de equilibrio se presenta un exceso de oferta de bienes. Cuando el precio es menor al precio de equilibrio se presenta un exceso de demanda (una escasez). Estas tendencias de los precios a variar, se muestran mediante flechas verticales. El precio solo permanece constante en el punto de equilibrio.

## II. PROBLEMÁTICA EN ESTUDIO

### 2.1 Descripción

El análisis principal que se aborda en la presente investigación es, en un principio, estudiar y examinar los recursos financieros que el Municipio de Querétaro presupuesta en Seguridad Pública, Salud, Urbanización y Vivienda y encontrar la correlación que existe entre esta toma de decisiones y el mantenimiento o elevación de la calidad de vida de los habitantes del propio municipio de Querétaro, y en virtud de esta evaluación sirva de base para reflejar ante las autoridades correspondientes los indicadores de marginación en zonas de alta necesidad y los puedan tomar como referencia para plantear soluciones y posiblemente se adopten mejores presupuestos o más equilibrados para incrementar la equidad que tiene la figura *“mejora continua de la calidad de vida en el Municipio de Querétaro”*.

El estudio se basa en las aportaciones y participaciones que el federalismo mexicano sede a los estados y a los municipios, denominados el ramo 33 y el ramo 28, respectivamente.

*Las participaciones del ramo 33, corresponden a los siguientes fondos:*

- Fondo General de Participaciones (FGP)
- Fondo de Fomento Municipal (FFM)

*Las aportaciones federales del ramo 28, los cuales son transferidos a los municipios del país, se componen de los siguientes fondos:*

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (consolidado) (FAIS)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAISE)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del DF (FORTAMUNDF)
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)

En particular se hará un análisis de los recursos financieros asignados al municipio de Querétaro, tratando de correlacionar estos recursos y las ejecuciones y distribuciones que hace el propio municipio a los diferentes segmentos o sectores de la población, con intención directa de elevar en lo mayormente posible la calidad de vida de sus habitantes, brindando seguridad pública, instituciones de salud, urbanización y vivienda.

Esta investigación se ha diseñado desde tres puntos de vista principales:

- Que sea justificable,
- Que sea relevante, y
- Que sea pertinente.

Es decir, la justificación se localiza directamente en la claridad de la información estadística con que se cuenta, lo que permite comprender, correlacionar y explicar el presupuesto asignado a las variables de estudio que se han elegido para abordar la problemática que nos ocupa y detonar quizá una mejor distribución presupuestal que incremente la calidad de vida en general en el Municipio de Querétaro.

La relevancia se ocupa de lo apreciable que puede ser el estudio tanto en el corto, mediano y largo plazo. Transformar presupuestos financieros y correlacionarlos con el manejo de la calidad de vida lograda en un tiempo y en una zona representa una tarea que cualquier ejecutivo aprecia para que su toma de

decisiones se vea cimentada en indicadores e índices representativos de las acciones cada vez más eficiente que la sociedad demanda.

Finalmente la pertinencia se logra al contemplar que las distribuciones presupuestales bajo los estrictos lineamientos de equidad son cada vez más complejos en la actualidad que en épocas anteriores, porque las partidas son dirigidas a rubros más específicos. La oportunidad se comprueba al descubrir que en el municipio de Querétaro la demanda de la calidad de vida, es cada vez más apremiante y necesaria, debido principalmente a que el volumen de habitantes se ha incrementado sustancialmente y en consecuencia esto ha hecho una polución en varias de las zonas del Municipio de Querétaro que requieran de una atención especial, en servicios de vigilancia, urbanos, vivienda, etc.,

Para introducirnos al estudio y análisis de la investigación que nos ocupa, se cuenta con estadísticas y documentos oficiales, los cuales nos permiten delimitar perfectamente las cuatro variables que se han elegido para medir la calidad de vida en el Municipio de Querétaro, que se describen claramente en el apartado siguiente “descripción de las variables”.

El escenario que se eligió para conocer el monto de las aportaciones y participaciones del ramo 28 y 33 del Código Fiscal de la Federación enfatizado en el federalismo mexicano esta contemplado en los años del 2000 al 2005 y la parte proporcional de la presente gestión del 2006. Este periodo permite analizar presupuestalmente las últimas dos gestiones gubernamentales del Municipio de Querétaro y contemplar el crecimiento y las acciones tomadas en cada una de ellas descubriendo en todo caso la variabilidad en la calidad de vida que se ha logrado en dicho periodo. Es importante nuevamente comentar que la oportunidad de este estudio es clara pues se ha observado que en cada cambio de gobierno la ciudadanía siempre se encuentra en una incógnita de que pasará con el nuevo cambio de poder, ante esta situación nos encontramos que casualmente se observa en esta fechas ese cambio, lo que nos permite ver lo que se ha hecho en tréniros

anteriores y la expectativa para los futuros, de tal manera que la investigación ante la problemática ya enunciada es totalmente aceptable y de uso común.

En concreto, descubrir los beneficio que han conllevado estos asientos presupuestales a la ciudadanía en general y reinterpretarlos en indicadores financieros claros y concisos es donde se encuentra la parte fundamental de la investigación.

Como antecedente a esta problemática y para favorecer el inicio de la investigación se puede comprobar fácilmente que el estado de Querétaro ha sufrido una transformación y un desarrollo vertiginoso en todos sus ambientes, por ejemplo, el industrial en el que los últimos años ha crecido de 2,500 medianas y pequeñas empresas a más de 5,000; el número de habitantes, cuyo incremento ha sido del más del cien por ciento en las últimas dos décadas; por lo que se refiere al parque vehicular existen ya en el municipio más de 500,000 autos; etc. Con esta evolución y crecimiento desmedido en la ciudad de Querétaro, que conlleva hasta cierta medida un nivel del polución, se ha tenido la imperiosa necesidad de crear estructuras crecientes cada vez más grandes que satisfagan las necesidades más demandantes de sus habitantes para mejorar su calidad de vida, como por ejemplo: En el ámbito de la seguridad pública se requiere que se cuente con un cuerpo policiaco más eficiente y efectivo; Por lo que respecta a las instituciones de salud se requiere de clínicas especializadas, medicinas al alcance de todos los presupuestos y capacitación preventiva dirigidos a población abierta ante enfermedades de alto riesgo; En urbanización se demanda la mejora continua de sus vialidades y colonias que permita el traslado seguro a través de la ciudad y zonas conurbadas, y por último que los nuevos asentamientos humanos y los ya existentes que cuenten con viviendas dignas y todos los servicios que demandan.

El antecedente principal que permitió adoptar el interés para la investigación y análisis, es el crecimiento desmedido que a tenido el estado de Querétaro, que fue inducido principalmente por el sismo acontecido en la ciudad de México en 1985. En el cual, inmigraron un volumen importante de personas, aproximadamente cien mil



nuevos habitantes, de los cuales alrededor de noventa por ciento se instalaron en el municipio de Querétaro, en aquel entonces contaba con 325,000 habitantes. (Fuente: INEGI, Anuario Estadístico, 1990). Esta aglomeración requirió de una nueva infraestructura inmediata de parte del municipio canalizando fuertes presupuestos a seguridad pública, desarrollos habitacionales, urbanismos y centros de salud, entre otros, que por supuesto la gran mayoría de estos nuevos servicios están dirigidos a nuevos habitantes descuidando desarrollos económicos encaminados a garantizar una calidad de vida más aceptable para los ciudadanos con escasos recursos. (Fuente: Informe Estadístico del Municipio de Querétaro, 2000).

Ante estas referencias y analizando en forma exhaustiva el nivel de calidad de vida en el municipio de Querétaro, se contempla que ésta se encuentra un tanto desproporcionada detectándose zonas con una verdadera problemática por la falta de servicios y de viviendas dignas, principalmente en las zonas conurbadas. En estas áreas encontramos altas necesidades de infraestructura social, como caminos, escuelas, alumbrado público, etc., por ende, es lógico pensar que éstas requiere que se les satisfagan dichas necesidades y que el propio municipio realice más inversiones económicas las cuales hipotéticamente repercutirían directamente en un mejoramiento en la forma de vida manifestada en estas zonas y del municipio en general. Es importante hacer mención que en el análisis que se realiza en esta investigación, no se pretende refutar que cantidad financiera o aportación que deberá realizar el Municipio para mejorar la forma de vida de estos habitantes pues hasta cierto grado se llegarían a sumas quizá controversiales o imposibles de aportar, sino, solamente el análisis pretende encontrar indicadores financieros que nos permitan identificar las cantidades aportadas y cuanta gente se ha beneficiado y si en efecto ha incrementado de manera importante y en forma proporcional la calidad del vida de todo el municipio, además la relevancia fundamental es conocer que se están canalizando presupuesto financieros equitativos a toda la población, más a quien más lo necesite.

## **2.2 Definición de variables**

- Seguridad Pública

- Salud
- Urbanización
- Vivienda

### **2.3 Justificación de variables**

#### *Seguridad Pública:*

No hay duda que la seguridad pública es uno de los retos más importantes del Municipio de Querétaro. Corporaciones policíacas en las que los ciudadanos creen muy poco; una débil eficacia de los programas públicos en materia de formación policial, que no han podido superar la frágil lealtad de los elementos a la sociedad; las restricciones impuestas por un orden burocrático que no coadyuva a agilizar mejores condiciones operativas y de equipamiento para los policías; la evidente falta de coordinación entre las corporaciones dedicadas a la seguridad preventiva; y la insuficiente provisión de salarios y prestaciones para los elementos, hacen del Sistema de Seguridad Pública un esquema cada vez más complejo que se ve superado exponencialmente por la agilidad y la holgura económica, táctica y material con que opera el crimen organizado, estos antecedentes repercuten directamente a la calidad de vida de cualquier lugar, y es la intención de ser medido.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, por ejemplo, órgano rector del Sistema, está integrado sólo por el gobierno federal y estatal, y los gobiernos municipales, constitucionalmente corresponsables de la función de seguridad, no tienen un asiento en la instancia responsable de conducir la política nacional en la materia. El legislativo intentó crear un asiento para los Municipios a través de la Conferencia de Participación Municipal, comisión especializada del Consejo Nacional, pero ésta sólo se instaló en 1997 y a la fecha nunca más ha sido convocada.

Desde aquí resulta que el gobierno municipal no es tan corresponsable como la Constitución lo establece. El tema es grave porque en México hay casi 2,500

gobiernos municipales que cuentan con más de 125 mil policías que no participan en la construcción de la política nacional de seguridad ciudadana.

Otra grave deficiencia del Sistema de Seguridad Pública descansa en su esquema financiero. Para dotar de recursos a las instancias que participan en este nuevo modelo de concurrencia, el legislativo creó el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), en el Ramo 33, pero destinando recursos financieros sólo a los gobiernos federal y de los estados. En materia financiera, los gobiernos municipales son nuevamente instancias de segunda importancia, que no reciben recursos especiales para hacer su parte en una función que les es constitucionalmente obligatoria.

El nuevo esquema de concurrencia en materia de seguridad pública vino a recentralizar la función de seguridad en lugar de fortalecer a cada orden de gobierno, especialmente al más cercano a los problemas, el municipal, al que no sólo no llegan recursos financieros, técnicos, materiales o logísticos, sino que éstos son destinados a incrementar el número de policías estatales preventivos. Hasta antes de las reformas de fines de 1994, los gobiernos de las entidades federativas no ejercían funciones en materia de seguridad pública preventiva, y a más de diez años de distancia, el número de policías estatales duplica al de policías municipales en términos generales.

Esta es una señal adicional de la concepción centralizadora que domina en la lógica del gobierno estatal, que han optado por fortalecer sus cuerpos policíacos, en lugar de fortalecer las policías municipales mediante nuevos y mejores instrumentos jurídicos, logísticos, materiales y financieros.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno federal, obtenidos mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a diez años de que los gobiernos de las entidades federativas empezaron a dominar el escenario de la seguridad pública preventiva, en Quintana Roo hay 10.2 policías estatales por cada policía municipal; el

promedio nacional es de 1.7 policías estatales por cada policía municipal, aunque en entidades como Durango la proporción es de apenas 0.2 elementos del estado por cada elemento municipal. Estos números indican que ni siquiera hay una explicación más o menos racional alrededor de este comportamiento; en las entidades con mayor incidencia criminal, donde podría entenderse un mayor número de elementos policiacos a cargo del gobierno estatal, esto no sucede: la relación de policías estatales por cada policía municipal en estos estados es muy variada: en Baja California, es de 0.33 policías estatales por cada policía municipal; en Chihuahua, de 0.35; en Guerrero, de 0.43; en el Estado de México, de 2.23; en Michoacán, de 0.81; y en Tamaulipas, de 0.64. Por su parte, las entidades federativas con menor incidencia criminal, la proporción no responde, tiene relación con esos ambientes de relativa seguridad ciudadana: en Aguascalientes, hay 0.48 policías estatales por cada policía municipal, mientras que en Guanajuato hay 0.36; en Querétaro 0.65, en Tlaxcala 6.03 y en Yucatán 2.93.

La relación de habitantes por elemento policiaco tampoco permite identificar una lógica racional en la construcción del Sistema Nacional de Seguridad Pública: el promedio nacional de habitantes por policía estatal es de 452, encontrándose en los extremos Colima, con 3,699 habitantes por cada elemento estatal, y Quintana Roo, con 230; si bien el Distrito Federal presenta una relación más satisfactoria, de 118 habitantes por policía, ha sido excluido del análisis por no contar con gobiernos locales que tengan a su cargo policía preventiva.

En el caso del Municipio de Querétaro, que han sido excluido del diseño legal y de la planeación, operación y financiamiento del Sistema de Seguridad Pública, las cifras señalan con toda claridad el debilitamiento que las corporaciones han sufrido a raíz de este intento que buscaba la concurrencia y ha resultado centralizador. En México, hay un policía municipal por cada 702 habitantes; en el estado de Chihuahua la relación es mejor, de 104 habitantes por policía, mientras que en Colima hay 2,406 y en la ciudad de Querétaro 900 habitantes por policía municipal.

La atención de los gobiernos a la seguridad pública no responde a la circunstancia de que esta función haya intentado ser concurrente entre los tres órdenes de gobierno, ni a la insistencia o actividad operativa de los gobiernos federal o estatales, ni a la inyección de recursos financieros o al fortalecimiento de sus atribuciones jurídicas para el combate a la delincuencia.

Hoy, como siempre ha sido en la historia de México, la policía municipal actúa en prevención y respuesta a la vida cotidiana de las comunidades, con sus oportunidades y sus problemas. A diferencia de la policía preventiva federal y estatales, que se inventaron hace diez años, las corporaciones municipales han estado al frente de la seguridad de los mexicanos desde siempre, y la seguridad pública ha sido una prioridad natural de los gobiernos locales año tras año.

El gobierno municipal responden a su vocación natural y contribuyen al Sistema de Seguridad Pública con recursos humanos, financieros y técnicos superiores en términos proporcionales, y muchas veces en términos absolutos, a las aportaciones de las entidades federativas, sin embargo, además de las debilidades directamente derivadas del Sistema de Seguridad Pública que olvidó en el camino a una de las partes constitucionalmente corresponsables, el gobierno municipal tienen deficiencias estructurales que no han sido superadas a la fecha. Si a esto le aunamos que el gobierno tienen periodos cortísimos, de tres años (únicos en América Latina, con la excepción de Coahuila, donde los Ayuntamientos que tomaron posesión el primero de enero del año pasado durarán en su encargo cuatro años); finanzas públicas extremadamente débiles y dependientes de las transferencias de recursos que hace el gobierno federal (que se encuentran entre las más bajas de Latinoamérica); y un perverso sistema que debilita la vida democrática nacional al vedar a los mexicanos la posibilidad de controlar a sus autoridades mediante el ejercicio del voto ratificatorio o revocatorio (también, único país latinoamericano en este caso).

En estas condiciones, urge a la seguridad pública que los tomadores de decisiones actúen con más energía no sólo incrementando el número de policías

preventivos, sino fortaleciendo estructuralmente a los policías que tienen la vocación natural y una responsabilidad social y política real, actual y cercana a los ciudadanos.

Por ejemplo, como ya se mencionó, en el municipio de Querétaro, laboran 645 policías municipales y 210 policías estatales, lo que hace un vigilante por cada 900 habitantes aproximadamente, si esto lo comparamos con la ciudad de México en donde la proporción es menos, existe un vigilante por cada 300 habitantes y el índice de criminalidad es de hasta cien veces más que en el municipio de Querétaro, nos podemos dar cuenta que la seguridad pública depende de la idiosincrasia cultura y estabilidad de cada localidad, si esto lo llevamos al ámbito internacional y adoptamos como por ejemplo a Suiza, en la que no hay ejercito y el gasto es pequeñísimo, y se compara con el gasto que hace Estados Unidos en los rubros de vigilancia local por ejemplo Nueva York y los Angeles, y le aunamos el gasto para la soberanía nacional, nos damos cuenta también que son cantidades en gastos multimillonarias y aún así, no cuentan con una tranquilidad total en su forma de vida.

Por lo anterior se encuentra que esta variable aún cuando es de las más importantes no representa un gasto relevante e imposible para el propio municipio, dado que no es una localidad de alto riesgo como las mencionadas anteriormente.

#### *Salud:*

La participación del municipio de Querétaro en los distintos tipos de políticas tiene una importancia mayor a medida que este se orienta a la búsqueda de mejores resultados con estrategias basadas en una adecuada distribución de capacidad y competencias, en este sentido el sector salud también hace un espacio del cambio administrativo para crear mejores servicios y satisfactores para los ciudadanos, por lo cual el estudio trata de valorar hasta donde la incorporación del municipio en el sector salud, puede representar una alternita real para el mejoramiento de la calidad de vida.

La salud pública en el municipio de Querétaro se encuentra sometida a series presiones de demanda: El crecimiento de la población, la conformación de cuadros epidemiológicos nuevos en el futuro inmediato, el cambio de curva en la edad colocaran al sector ante retos inéditos que exigirán respuestas rígidas y eficaces capaces de involucrar a los distintos sector de gobierno y sociales para la solución de dichas problemáticas.

Así mismo se comprende que la política pública de salud se encuentra caracterizada por la interdisciplinaridad, dado que el problema de salud es en realidad una cuestión de carácter individual por ello la acción de distintas dependencias incide de manera directa o indirecta en los efectos e impactos sobre la salud y la calidad de vida de la población. Por ejemplo: nadie puede negar la importancia de la acciones del sector social sobre las condiciones favorables o desfavorables de la morbilidad infantil o la mortalidad de las mujeres jóvenes y en general la calidad de vida de los ciudadanos, por citar algunos casos.

En épocas reciente la organización del sector salud se ha visto sometida a cambios importantes que han conducido al fortalecimientos de los propios sistemas tanto en el estado como en el municipio, sin embargo dicho fortalecimiento se ha presentado en ritmos diferentes y la discontinuidad ha traído como consecuencia dificultades para evaluar adecuadamente los resultados, aunque las políticas sectoriales han buscado atacar los problemas de salud, bajo ópticas que consideren todos los niveles de atención, la cristalización de estas políticas depende en buena medida de la capacidad de los sistemas presupéstaes del municipio, para traducir satisfactoriamente los programas a situaciones subsidiarias de responsabilidad para los ciudadanos.

El gobierno municipal ha asumido poco a poco un mayor protagonismo en la prestación de servicios y un rol de mayor peso en la definición y puesta en marcha de políticas públicas en los espacio bajo su responsabilidad. Aunque se reconocen las disparidades y la marcada heterogeneidad entre ellos, sin duda la creatividad

demostrada para atender las necesidades de su población ha revelado su potencialidad en cuanto al papel que puede jugar en el desarrollo social.

La complejidad de las relaciones intergubernamentales en el sector salud, puede conducir con facilidad duplicidades, sino se parte de una política coordinada previamente concertada entre los diferentes actores. Ante los obstáculos que puede representar un contexto poco claro y con competencia traslapada, el gobierno de Querétaro ha preferido retomar los programas propios del gobierno federal y estatal para aplicarlos, sin presentar alternativas para la atención a la salud en donde cobren mayor alternativa de acción, quizás por ello significa a su vez asumir mayor responsabilidades.

Para comprender mejor el potencial del gobierno municipal en política de salud podemos retomar tres conceptos: La seguridad humana, La atención primaria de salud, y los subsidios para los sistemas de salud.

Si tomamos en consideración la importancia que tiene la atención primaria a la salud, como un conjunto de acciones preventivas podemos cobrar conciencia clara sobre el papel que debería jugar el gobierno municipal en la puesta en marcha de acciones de esta índole. Partiendo de una óptica de subsidios para los sistemas de salud se encuentran que el municipio de Querétaro esta en un proceso de salud-enfermedad, disminuyendo costos y focalizando impacto potencial en las acciones tomadas enfermo-curado.

Para entender el sentido de la investigación realizada, es conveniente tomar en consideración algunos conceptos claves: la seguridad humana que da sustento ético a la acción municipal en busca del beneficio y de la calidad de vida para los ciudadanos; el subsidio que facilita la comprensión de las obligaciones así como la responsabilidad de los gobiernos ante los ciudadanos; y la atención primaria que se enfoca a las acciones correctivas que deben tomarse cerca de los beneficiarios y que por tanto corresponde en forma más lógica a los niveles municipales y comunitarios.



Fortalecer el sistema de salud a través del desarrollo de capacidades locales y de estructuras sostenibles en el municipio de Querétaro, que permitan la creación de modelos de gestión social en salud innovadores y ampliamente participativos es una de las funciones principales en las que interviene esta investigación.

El programa de salud ha desarrollado durante largos periodos un trabajo orientado a fortalecer espacios y mecanismos de participación ciudadana y fortalecimiento municipal, así como el desarrollo local y el mejoramiento de la calidad de vida.

Indudablemente contar con sistemas de salud adecuados, debe de ser una prioridad absoluta para el municipio de Querétaro, en donde la gente de todos los niveles puede allegarse a centro de salud eficaces y eficientes sin temor a una gravedad o una mala atención de estos, sin menor duda en esta variable es en donde se encuentra la mayor necesidad de aportaciones o presupuestos financieros. Esta situación es extremadamente importante dado que el medio ambiente se ha deteriorado a través de los años encontrándose más enfermedades gastrointestinales, respiratorias e infecciosas, además que por el sistema mismo podemos encontrar más situaciones traumatológicas.

Existen a la fecha 25 centros de salud que atienden aproximadamente a 585,182 personas anuales lo que hace una estadística de alrededor de 23 habitantes atendidos diariamente.

Desgraciadamente en el municipio de Querétaro y siguiendo los ejemplos en las localidades anteriores no se tiene los mejores hospitales ni especialistas para cubrir enfermedades y accidentes de alta especialidad, como por ejemplo en Estados Unidos, Europa e inclusive la ciudad de México. De tal manera que el sistema de salud requiere principalmente infraestructura de investigación y nuevos centro hospitalarios, lo que representa inversiones importantes de parte del gobierno federal, estatal y municipal

*Urbanización:*

Tras las últimas décadas, como reflejo principalmente de la industrialización, la revolución demográfica y la apertura comercial se han impuesto también nuevas necesidades de la sociedad en donde las penurias de transporte, vías alternas de comunicación, mejoramiento de caminos y creación de otros basadas en la urbanización son enormes, en este contexto, además, si unimos este crecimiento urbano al éxodo rural y a la integración del territorio a otros municipios y estados mediante transportes y comunicaciones hace que el Municipio de Querétaro conozca abiertamente el fenómeno de la urbanización permanente.

El crecimiento de la ciudad en infraestructuras y con la creación de diferentes niveles funcionales de productividad hace que periodo tras periodo comience una y otra vez el proceso de urbanización, como si no se hubiera realizado nada en épocas pasadas, es decir, lo que se hace en una gestión parece ser no suficiente para el futuro inmediato de 5 a 10 años próximos.

Una parte importante de la económica Municipal es exactamente la urbanización del territorio y su respectivo sistema. La evolución de la tasa de urbanización indica la importancia y la velocidad de las transformaciones de la ciudad. Como ya se ha mencionado anteriormente en la década próxima pasada se constata una elevación de las tasas de urbanización de manera general en el Municipio de Querétaro, el fenómeno es significativo y los diferentes índices reflejan diferencias cualitativas ligadas a la forma y al contenido de la urbanización. Tal hecho es resultado del impacto de la división social y territorial que tuvo lugar, por ejemplo el acueducto, el tercer nivel y los libramientos, son construcciones que benefician solamente a un sector selecto de la población pero no a la gran mayoría de los habitantes, pero si mejoran sustancialmente la calidad de vida en general para el queretano.

Por otro lado, con la reciente expansión de la moderna economía de servicios de apoyo a la producción surgió una nueva urbanización, marcada por la demanda y consecuente aumento exponencial como por ejemplo la creación del

aeropuerto internacional cuyos beneficios se podrían dirigir a la industria, pero indirectamente atrae mejores economías de escala para todos los habitantes de la ciudad. Precisamente estas nuevas demandas del sistema productivo son las que encuentran correspondencia, a su vez, en una mayor demanda de urbanización.

En conclusión, el ordenamiento territorial y la administración de los asentamientos humanos, en la actualidad ha sido una de las prioridades del municipio de Querétaro, en virtud del crecimiento poblacional tan alto que ha sufrido en los últimos años, esta urbanización debe realizarse bajo estrictos criterios normativos, técnicos, sociales y económicos que permita el desarrollo sustentable y sostenible, que conlleve a condiciones apropiadas y una mejor calidad de vida; por lo que esta variable es absolutamente justificada para la estructuración del presente trabajo. Tal es el caso que en los últimos años se han realizado un número más grande en vialidades, drenaje, alumbrado público, transporte, entre otros, que en gestiones anteriores.

Hay una distribución de las funciones productivas en la ciudad. Esta pasa a regular, mediante el trabajo intelectual, no solamente la producción urbana, sino también la producción rural. Con la revolución de los transportes y de las telecomunicaciones, paralela a las nuevas formas de crédito y consumo, se da una mayor accesibilidad física y financiera a los programas del Municipio.

#### *Vivienda:*

Al adoptar esta última variable se pretende cubrir con ella los cuatro elementos básicos que se piensa son los ideales para realizar un análisis global de la calidad de vida en el Municipio de Querétaro.

Dentro de la política de vivienda en el municipio se encuentra inmersos ciertos organismos financieros de vivienda, como: Sociedades Hipotecarias, Fovissste, Infonavit, Fonhapo las cuales coadyuvan en forma importante al levantamiento de unidades habitacionales y créditos para las mismas de tal manera

que esta variable se encuentra subsidiada por acciones federales y estatales lo que hace que el municipio no tenga una gran dificultad como sería el urbanismo o el sector salud para su cumplimiento.

La información pertinente y necesaria para tener un panorama completo de estos indicadores se ha seleccionado de los informes de Gobierno en los periodos marcados anteriormente (2000 al 2005), pero únicamente los indicadores del “Análisis Programático Institucional”, para la denominación Vivienda y Desarrollo Comunitario, que se encaminan a cubrir la meta de disminuir los índices de pobreza de la Secretaría de Desarrollo Social; también se incluyen cuadros estadísticos y de texto de la variable seleccionada.

Promover y concertar políticas y programas de vivienda para atender a todos aquellos que quieran comprar, construir, rentar o mejorar su vivienda, con la participación de los gobiernos estatales y municipales y de la sociedad civil en su conjunto, y a la vez consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo son actividades que marcan la pauta de un beneficio social y una mejor calidad de vida para los habitantes de la ciudad de Querétaro.

Instrumentar lineamientos de común acuerdo con autoridades municipales y con organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas e instituciones educativas, para vincular proyectos de ordenación del territorio, de oferta de servicios públicos y de construcción y mejoramiento de vivienda que sean atractivos a la inversión pública y privada es la meta común de cualquier institución dedicada al mejoramiento habitacional de la entidad en donde ejerce su gestión.

En este entendido se vislumbra de acuerdo a los informes de gobierno que cada vez se aumentarán más los esfuerzos para otorgar créditos suficientes, mediante el financiamiento público y privado, para que los ciudadanos obtengan una vivienda, tanto en las zonas urbanas como en las rurales con énfasis en la población

de más bajos recursos. Asimismo, se mejorará la titulación e inscripción oportunas en la tenencia de la propiedad.

En los informes rectores descritos anteriormente se ha podido observar que el municipio ha intentado Reactivar la banca de desarrollo, cuyo objetivo fundamental es promover, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la construcción y adquisición de viviendas de interés social, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros. Promover el desarrollo y la competitividad sectorial...La vivienda digna para todos los queretanos es una de las más altas prioridades del Estado y Municipio: La calidad y continuidad de este esfuerzo sólo se podrá asegurar mediante el compromiso y permanencia de los actores con el fin de reducir el gran déficit de vivienda que existe en la localidad, en calidad y cantidad.

La industria de la construcción ocupa de manera directa a 2.2 millones de personas y transmite efectos multiplicadores sobre 21 ramas industriales que crean empleo adicional. Por esta razón, el Consejo Nacional de Vivienda es el instrumento principal para definir y ejecutar este cambio estructural, mediante acciones encaminadas a articular el abasto del suelo, con servicios básicos e infraestructura urbana, requerido como insumo en la construcción de vivienda, además, de buscar mejorar el proceso constructivo promoviendo medidas que desregulen, desgraven y agilicen la edificación habitacional.

El Municipio también se enfoca al ámbito financiero, para que se desarrollen esquemas de financiamiento que apoyen a más familias en la obtención de créditos hipotecarios, así como al desarrollo de un mercado hipotecario que incorpore al sistema financiero y a los mercados de capital. El éxito de esta estrategia requiere, asimismo, la homologación y articulación de los programas de los organismos nacionales y estatales y municipales a las familias de menores ingresos.

El desarrollo de vivienda, es un concepto sobre el cual giran las acciones estratégicas que se han definido para planear el futuro, ya que el municipio de

Querétaro se encuentra inmerso en un proceso de cambio debido al crecimiento desmedido en la población, ya que la emigración ha sido menor que inmigración. Por lo que se ha tenido la necesidad de crear viviendas dignas, nuevos fraccionamientos, respetando ante todo el desarrollo sustentable principal objetivo del municipio de Querétaro, para el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos. Es inútil pensar en detener el crecimiento poblacional en el municipio de Querétaro, dado entre otras cosas, la emigración que existe en el Distrito Federal y área metropolitana, y la fuerte industrialización que se ha venido desarrollando en el propio municipio. Por lo que es necesario crear nuevos lugares dignos para vivir.

Se insiste que para el estudio integral de esta variable es necesario revisar exhaustivamente el “ANÁLISIS PROGRAMÁTICO INSTITUCIONAL” en el punto Vivienda y Desarrollo Comunitario, cuya meta es: Disminuir los índices de pobreza de la Secretaría de Desarrollo Social, incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para identificar los objetivos e indicadores para su evaluación, situación que sale de los límites e intención del presente estudio.

En este caso se mencionan solamente algunos los indicadores para medir los objetivos en materia de vivienda, con su respectiva fórmula, universo de cobertura y la meta anual de los compromisos adquiridos. Por lo tanto, es necesario detectar si en el informe de gobierno se reporta el grado de avance de cada indicador, por ejemplo: Registros públicos modernizados/registros públicos programados. Mejoramiento jurídico de la Vivienda. Leyes publicadas/leyes programadas. Aspectos de calidad y seguridad en la vivienda. Concursos programados/concursos realizados.

### III. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE DATOS

#### 3.1 Generalidades

El presente estudio financiero que se aborda desde dos vertientes principales, la primera es un análisis, cuantitativo en donde se toma de base indicadores presupuestales aplicables a las cuatro variables de investigación multicitadas en el documento, en segundo término se toma en cuenta el aspecto cualitativo que representa la aplicación de presupuestos financieros a la calidad de vida.

La base de estructura para el estudio son precisamente las finanzas públicas aplicadas a los sectores que se piensa son relevantes para incrementar la calidad de vida entre otros índices se ha tomado en cuenta el total de población habitante en el municipio de Querétaro en los últimos cinco años.

Las aportaciones y participaciones federales cedidas al propio municipio para ser aplicadas a diferentes rubros, estos montos son los que están reflejados en el código fiscal de la federación y son denominados ramo 33 y ramo 28, respectivamente.

También se ha tomado en cuenta los índices de marginación realizados por el consejo nacional de población, caso exclusivo del municipio de Querétaro.

Con todos estos indicadores se ha procedido a elaborar índices de beneficio per capita para los habitantes de esta ciudad. Estos índices comparados con los índices marcados por la CONAPO, nos permiten analizar si efectivamente los presupuestos asignados tienen el beneficio generalizado a la población para elevar la calidad de vida, además nos permiten encontrar en que variable es más necesario presupuestar mejores economías que si efectivamente reflejen el incremento en la calidad de vida, por ejemplo se ha encontrado que aún cuando no es muy representativa la aportación para el sector salud de parte del municipio de Querétaro,

virtud que se desarrollo en forma tripartita entre la federación, el estado y municipio, se descubrió que este último necesita hacer esfuerzos sobresalientes para cubrir la demanda excesiva en este rubro, en cambio se ha encontrado también que se gastan o que se presupuestan cantidades extraordinarias al desarrollo urbano, no se pretende sesgar que entre mayor presupuesto asignado a un rubro o a otro la calidad de vida va aumentar o disminuirse sino solamente se ha calculado el índice de estas proporciones y el beneficia per capita para todos los habitantes del municipio.

El aspecto cualitativo basado en la calidad de vida son de las consideraciones más subjetivas que podemos encontrar en cualquier estudio, porque su forma de medirlo depende directamente de que es satisfactorio y que no es satisfactorio para cada persona en particular, por ejemplo una mejor urbanización, quizá no sea el rubro principal que necesite una entidad para elevar su calidad de vida, .de igual manera unas inversiones fuertes en sector salud no invita a pensar que están bien dado que la inseguridad es excesiva.

A continuación se muestran los datos relevantes de información fidedigna y de primera mano que se ha encontrado tanto en informes anuales del municipio, informes gubernamentales, sitios de Internet, de organizaciones como el INEGI, CONAPO, sitios del municipio, entre otros.

### *Comportamiento de la Población en el municipio de Querétaro*

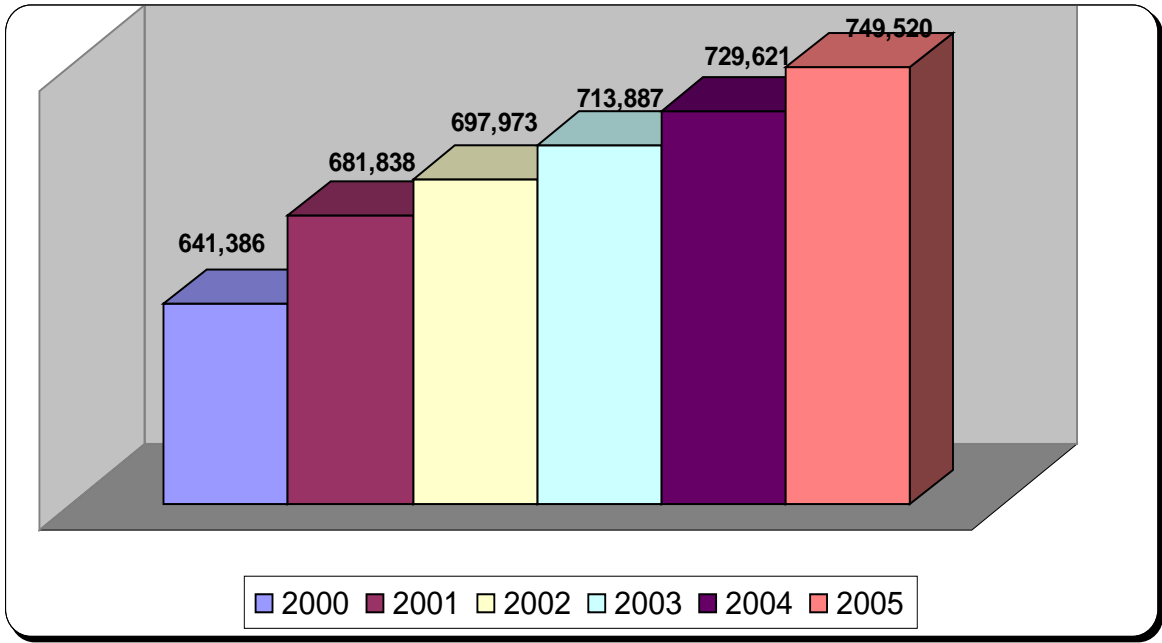
En cuanto a la población en este periodo se ha notado que crece en promedio entre un 2 y 4 por ciento del año 2000 al año 2005 ha incrementado en más de un 17 por ciento –véase en tabla 3.1-, es obvio darse cuenta que la demanda de aproximadamente 100,000 más en cinco año es excesiva y que al menos el mantenimiento de la calidad de vida debe de ser un esfuerzo extraordinario cada vez.



Tabla 3.1 **Comportamiento de Crecimiento de la Población.**

O	AÑ	POB LACIÓN
00	20	641, 386
01	20	681, 838
02	20	697, 973
03	20	713, 887
04	20	729, 621
05	20	749, 520

Figura 3.1 **Comportamiento de Crecimiento de la Población.**



Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos del municipio.

### **3.2. Presupuesto general del municipio de Querétaro (Ramo 28 y 33)**

#### *Ramo 28, Participaciones Federales:*

El Ramo 28 es el apartado presupuestal a través del cual el Gobierno Federal transfiere a los Gobiernos Estatales y Municipales las denominadas "Participaciones Federales" que constituyen el principal ingreso de los Gobiernos Locales, además de los recursos transferidos a través del Ramo 33.

Los recursos transferidos por vía del Ramo 28 no tienen "etiquetas", esto es, los Gobiernos Locales pueden disponer de ellos de acuerdo a su propia legislación y prioridades.

El Ramo 28 está regulado en la Ley de Coordinación Fiscal.

#### *Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y Avances en el Federalismo:*

El Ramo 33 es el ramo presupuestal del gobierno federal que agrupa a los siete Fondos de Aportaciones, regulados por el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que se distribuyen a los estados y municipios. Estos fondos son:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (consolidado) (FAIS)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAISE)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del DF (FORTAMUNDF)
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)

Una vez que ya se tiene destinado el presupuesto de los ramos correspondientes a participaciones y aportaciones se toma el que se registra a las variables de seguridad pública, salud, urbanización y vivienda. –véase en la tabla 3.2-

Tabla 3.2. **Presupuesto asignado a seguridad pública, salud, urbanización y vivienda.**

PRESUPUESTO	2000	2001	2002	2003	2004	2005
SEGURIDAD PÚBLICA	122,102.48	169,678.72	183,644.18	216,102.44	225,120.13	235,363.03
SALUD	89,947.76	114,577.20	118,742.39	139,661.19	165,286.79	189,074.68
URBANIZACIÓN	116,773.51	147,419.87	158,407.39	166,981.28	196,652.54	217,969.19
VIVIENDA	31,822.03	35,006.26	36,200.37	40,512.76	43,880.36	47,785.97
<b>TOTAL ASIGNADO</b>	<b>360,645.79</b>	<b>466,682.05</b>	<b>496,994.33</b>	<b>563,257.68</b>	<b>630,939.82</b>	<b>690,192.87</b>
<b>GENERAL</b>	<b>386,054.76</b>	<b>498,333.21</b>	<b>529,349.20</b>	<b>600,801.01</b>	<b>675,854.70</b>	<b>741,294.13</b>

Fuente: Elaboración Propia.

### 3.3. Análisis de las cuatro variables

#### 3.3.1. Seguridad Pública:

La tendencia de la asignación presupuestal en los últimos cinco años ha sido creciente debido principalmente al Fortamun federal y estatal asignado directamente al municipio, virtud de que la ley de coordinación fiscal manifiesta que el 100% deberá ser asignado a la seguridad pública.

Además de las aportaciones que hace directamente el municipio a este rubro. Debido a este incremento, es notorio que también se beneficie a más ciudadanos año tras año.

Tal es el hecho que el indicador del beneficio per capita por cada ciudadano beneficiado se ha incrementado al pasar de \$ 803.26 en el año 2000 a \$ 1,330.58 en el año 2005 –véase en la tabla 3.3-.

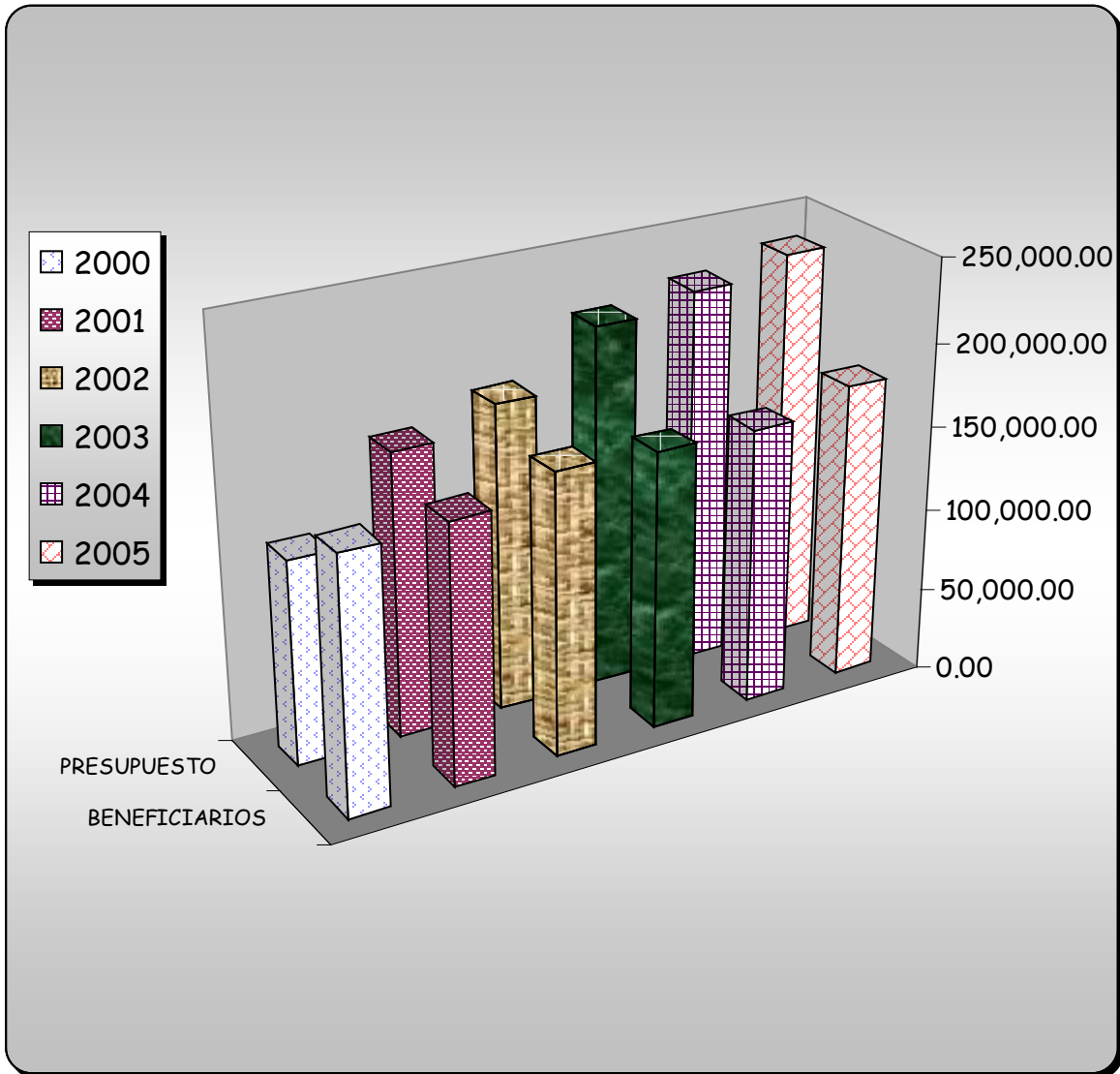
**Tabla 3.3. Análisis de la variable de Seguridad Pública.**

<b>AÑO</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>BENEFICIARIOS</b>	<b>CTO MARGINACIÓN PER CAPITA</b>	<b>CORRELACIÓN</b>
<b>2000</b>	<b>122,102.48</b>	<b>152,008</b>	<b>803.2610</b>	<b>0.837121427</b>
<b>2001</b>	<b>169,678.72</b>	<b>154,777</b>	<b>1096.2770</b>	
<b>2002</b>	<b>183,644.18</b>	<b>167,514</b>	<b>1096.2946</b>	
<b>2003</b>	<b>216,102.44</b>	<b>164,908</b>	<b>1310.4433</b>	
<b>2004</b>	<b>225,120.13</b>	<b>164,165</b>	<b>1371.3063</b>	
<b>2005</b>	<b>235,363.03</b>	<b>176,887</b>	<b>1330.5862</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos del municipio de Querétaro.

El índice de correlación nos permite observar que entre más presupuesto asignado a la seguridad pública, más ciudadanos serán beneficiados y en mejor cantidad y calidad en el servicio. –véase en la figura 3.2-.

Figura número 3.2 Comportamiento de Seguridad Pública

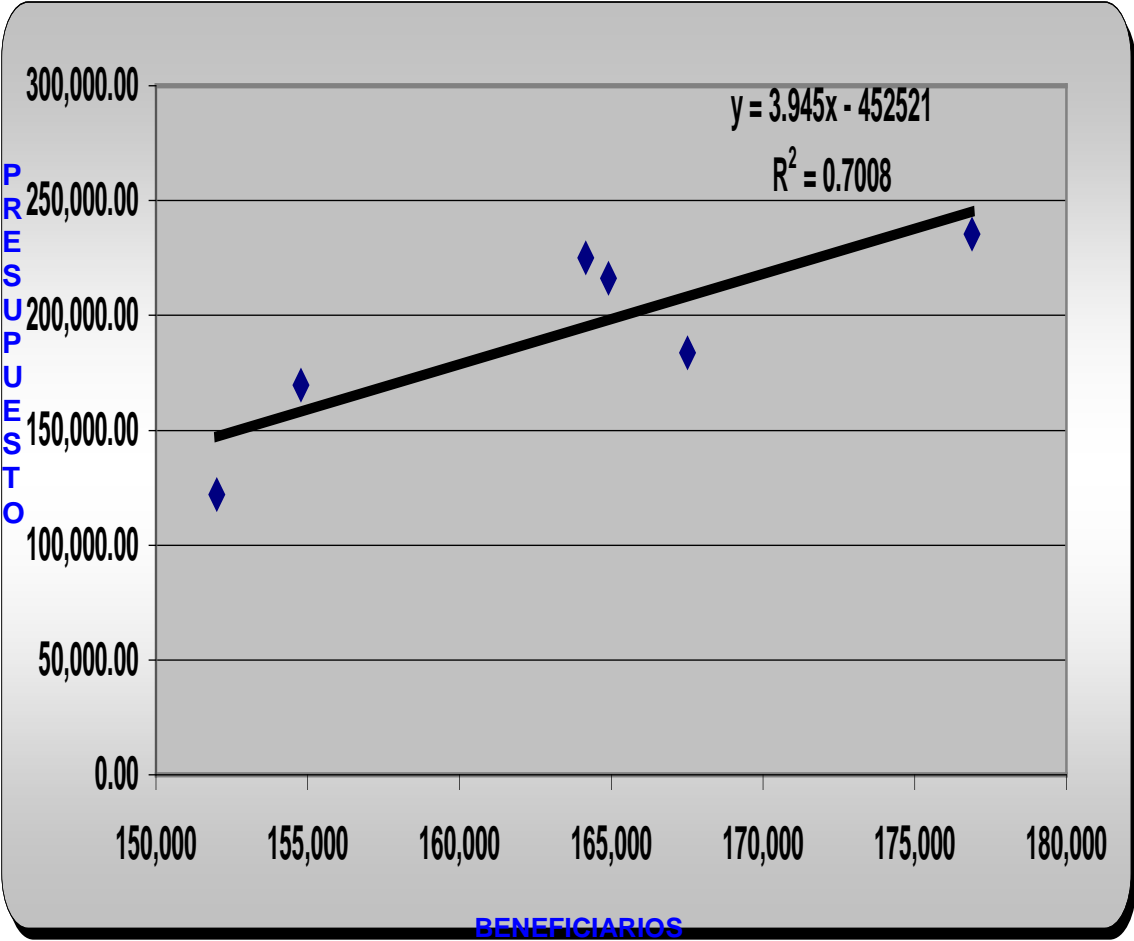


Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos del municipio.

En función del análisis de regresión lineal realizada se obtuvo un índice de correlación de 0.8371, el cual nos da una alta correlatividad entre el presupuesto que se asigna y el número de beneficiados.

Lo que se podría decir que conforme ha pasado los años se ha aumentado el presupuesto debido a que se requiere más seguridad pública por la demanda de los ciudadanos. –véase en la figura 3.3.-

Figura 3. 3 **Correlación de Seguridad Pública**



Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos del municipio.

### 3.3.2. Salud:

Uno de los rubros que consideramos de los más importantes es el de sistema de salud y encontramos dentro de los análisis realizados que el gobierno municipal destina cantidades importantes para su manejo tal es el hecho que los beneficiarios per capita representan más del 20% de la población en promedio en los últimos 5 años, y según estadísticas de morbilidad el 10% de la población aproximadamente requiere de los sistemas de salud de altas especialidades; si hacemos una comparativa a través de los años analizados, el presupuesto asignado a este rubro ha crecido más de 2.10 veces del 2000 al 2005 y el número de beneficiados ha crecido en aproximadamente del 50% en este mismo periodo; esto también lo notamos cuando hablamos de que cada beneficiario sujeto a una atención de salud se le es asignado más de \$ 1,400.00 en su atención –véase en la tabla 3.4-.

Tabla 3.4. Análisis de la variable de Salud.

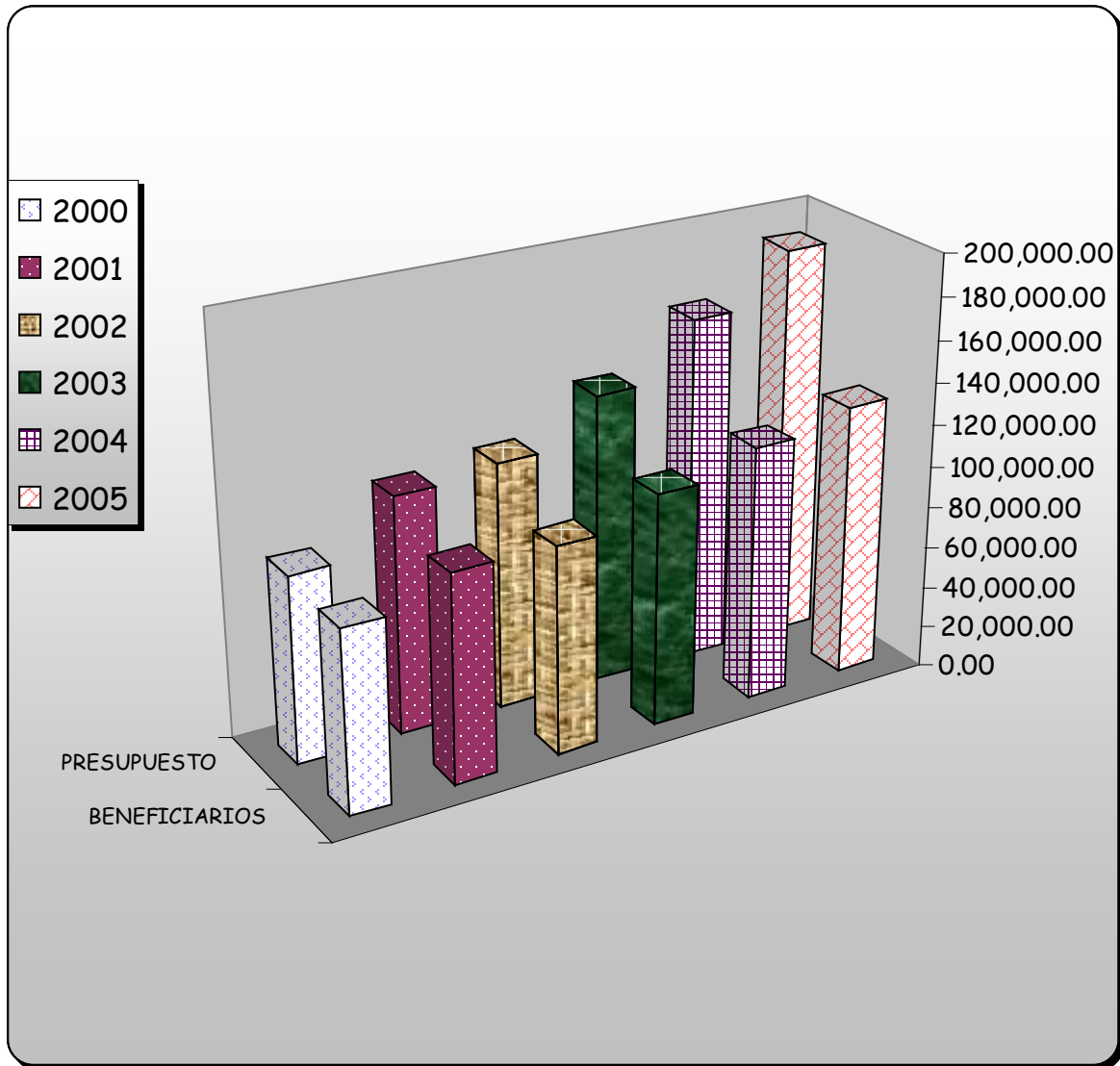
<b>AÑO</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>BENEFICIARIOS</b>	<b>CTO MARGINACIÓN PER CAPITA</b>	<b>CORRELACIÓN</b>
2000	89,947.76	87,036	1033.453753	0.996965033
2001	114,577.20	99,548	1150.970367	
2002	118,742.39	99,112	1198.060696	
2003	139,661.19	111,366	1254.069688	
2004	165,286.79	121,847	1356.514217	
2005	189,074.68	130,416	1449.775981	

Fuente: Elaboración propia con datos del municipio de Querétaro.

El comportamiento de salud, se observa en la figura 3.4.



Figura número 3. 4 **Comportamiento de Salud**



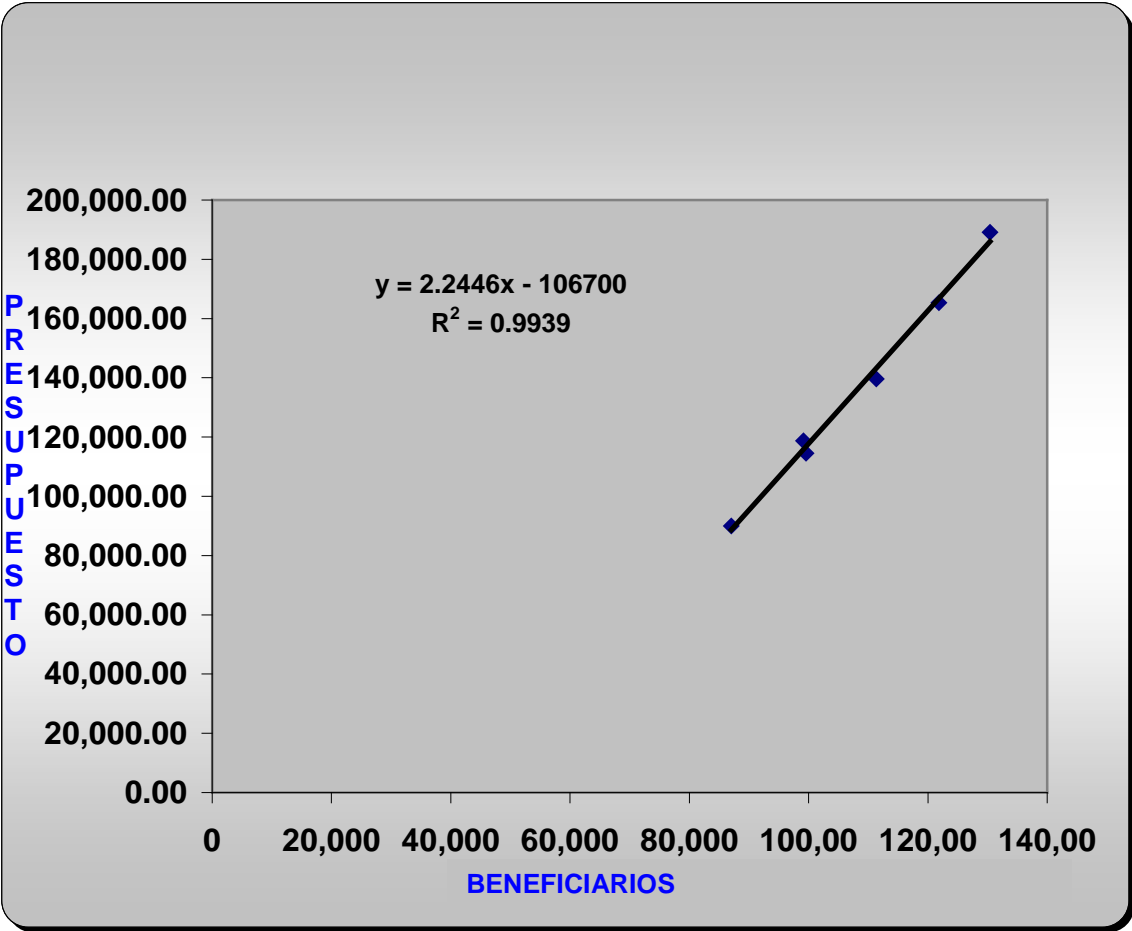
Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos del municipio.

En cuanto al análisis de correlación, manifiesta que es absoluta y directamente proporcional entre el presupuesto asignado y el total de beneficiarios no queriendo decir con esto que en la ciudad de Querétaro, se enfermen más ciudadanos sino que también se esmera en un mejor servicio y atención, este coeficiente de correlación al ser casi la unidad, nos hace reflexionar que por un peso de presupuesto más asignado será en esa misma proporción la atención y servicio en salud.

El análisis de regresión lineal realizado, nos proporciona un índice de correlación de 0.99696, es decir una alta correlatividad entre el presupuesto que se asigna y el número de beneficiados.

Indicando que conforme ha pasado los años se ha aumentado el presupuesto debido a que se requiere más servicio de salud por que ha incrementado el número de habitantes de este municipio. –véase en la figura 3.5.-

Figura 3. 5 **Correlación de Salud**



Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos del municipio.

### 3.3.3. Urbanización:

Los mayores gastos presupuestales que se han hecho en los últimos 5 años, se han dirigido a la urbanización del municipio, mediante programas de elaboración de drenes, vialidades, acuaférico y mantenimiento de calles y colonias a todos niveles; aún cuando se podría pensar que el total de beneficiarios por estas acciones podría ser todos los habitantes del municipio, pero dado que se han efectuado dichas acciones en colonias y zonas específicas, el manejo de beneficiarios que manifiesta el municipio, va en relación directamente a estos lugares donde se realizaron dichas obras; es por ello que el número de habitantes en el año 2000 fue de 45,795 ciudadanos, a partir del año 2003 se observa que el número de personas beneficiadas se incrementa fuertemente y esto se debe principalmente a la realización de obras públicas de gran magnitud como es el acuaférico, el Dren de aguas pluviales, entre otras; sin dejar de contar vialidades y libramientos. Bajo este esquema el beneficio per capita se torna un tanto engañoso para los primeros años del análisis en comparación con los años finales, esto es, se podría pensar que el beneficio per capita en el año 2000 es de \$ 2,549.92 y para el 2005 \$ 656.45 que es una disminución importante pero en realidad en este rubro lo importante es el número de beneficiarios no tanto el beneficio per capita, porque como ya dijimos los beneficiarios en realidad son todos los habitantes del municipio –véase en tabla 3.5.

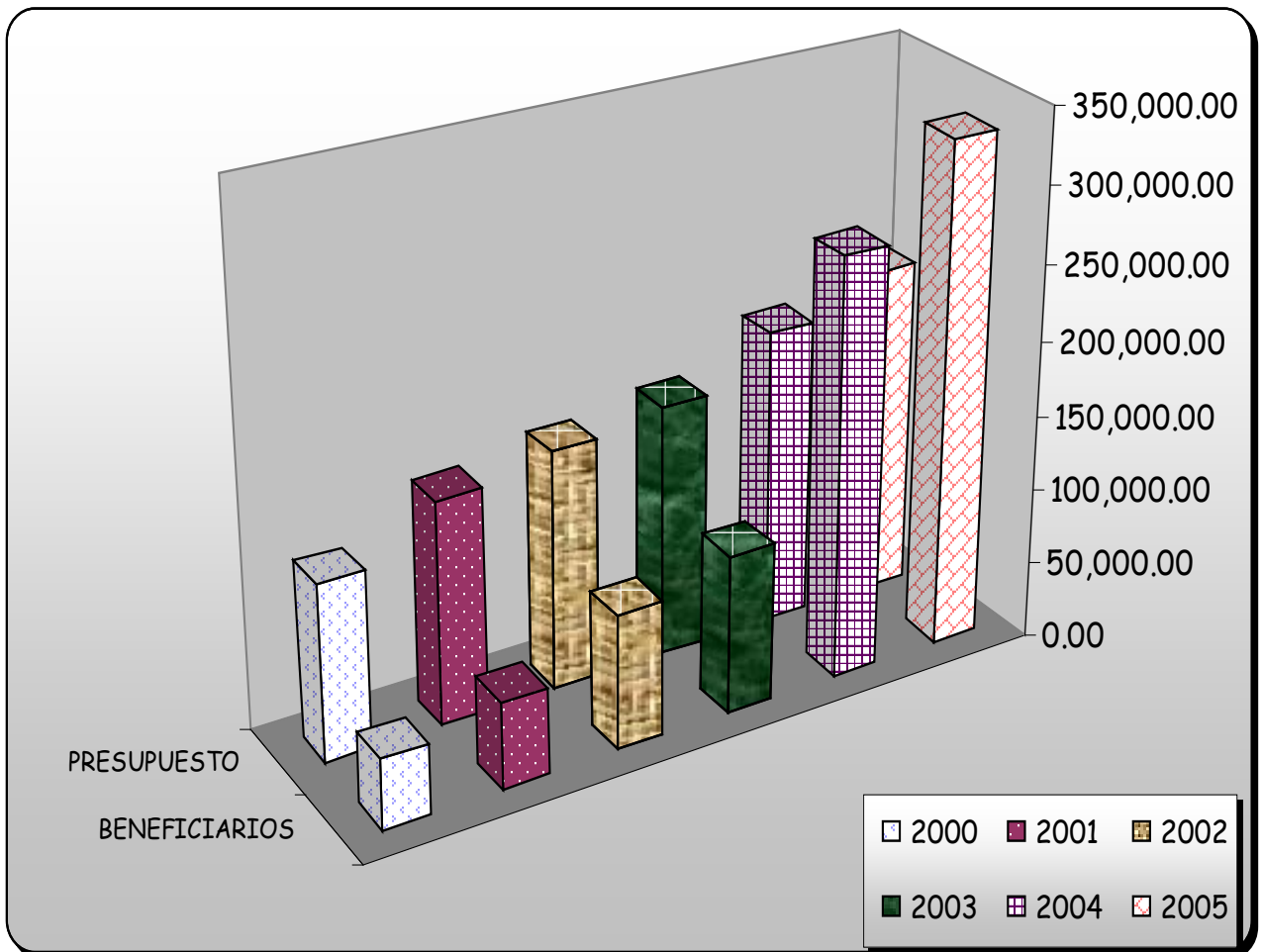
Tabla 3.5. Análisis de la variable de Urbanización.

AÑO	PRESUPUESTO	BENEFICIARIOS	CTO MARGINACIÓN PER CAPITA	CORRELACIÓN
2000	116,773.51	45,795	2549.9206	0.940069384
2001	147,419.87	56,593	2604.9340	
2002	158,407.39	89,341	1773.0740	
2003	166,981.28	104,228	1602.0847	
2004	196,652.54	275,797	713.0343	
2005	217,969.19	332,037	656.4598	

Fuente: Elaboración propia con datos del municipio de Querétaro.

El comportamiento de urbanización, se observa en la figura 3.6.

Figura 3.6 **Comportamiento de Urbanización**



Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos del municipio.

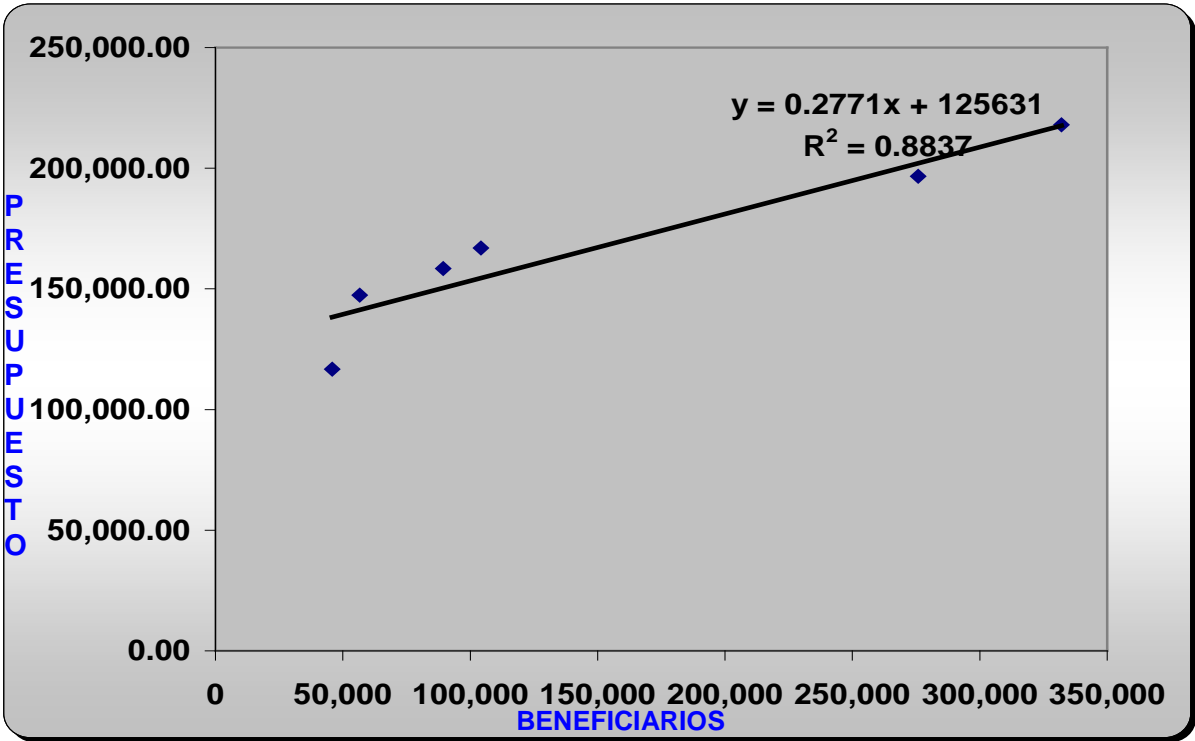
Al igual que en los otros rubros la correlación es suficientemente alta entre el presupuesto asignado y el número de beneficiarios. Hay que considerar que los beneficiarios son los que viven y no viven en el propio municipio, en consecuencia este análisis en particular lo realizaremos solamente tomando en cuenta los presupuestos asignados a obras públicas. Además de que hay obras públicas que se han realizado en zonas conurbadas que benefician más a las organizaciones que a los propios habitantes de ellos, tal es el caso de los libramientos construidos. En donde el impacto no se reflejó en el número de habitantes en zonas conurbadas sino en la vialidad y acceso a las diferentes zonas industriales.

Debido al análisis de regresión lineal realizado, nos indica que el índice de correlación es de 0.99696, es decir una alta correlatividad entre el presupuesto que se asigna y el número de beneficiados.

Indicando que conforme ha pasado los años se ha aumentado el presupuesto debido a que se requiere más servicio de salud por que ha incrementado el número de habitantes de este municipio. –véase en la figura 3.5.-

En esta variable su correlación, nos determina que la recta tiene una tendencia vertical, en otras palabras, existe poca inversión y se tiene mejores resultados en la variable dependiente, aún cuando el coeficiente de correlación no es tan cercano a uno pero si sobrepasa las tres cuartas partes de la ecuación encontrada, ya que a cada peso o unidad monetaria invertida obtendrá cuando menos tres veces el número de beneficiados. -véase figura 3.7.

Figura 3.7 Correlación de Urbanización



Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos del municipio.

### 3.3.4. Vivienda:

Los programas de vivienda tienen una particularidad importante que se realizan mediante contratistas o acciones Piso Firme, el cual el municipio aporta solamente un porcentaje para el inicio de la urbanización de la zona donde se elabore alguna unidad habitacional, dejando el financiamiento de dichas obras tanto al comprador como al contratista, en tal sentido es lógico observar que el presupuesto asignado a este rubro no sea tan alto, como en los analizados anteriormente. Aun cuando el número de beneficiados se ha incrementado fuertemente en más de 3.5 veces entre los años del 2000 al 2005. En comparación con los presupuestos asignados que solamente se han incrementado en aproximadamente un 20%. En cuanto al beneficio per capita se denota este bajo presupuesto pero que sin el no se tendría beneficio alguno –véase tabla 3.6.

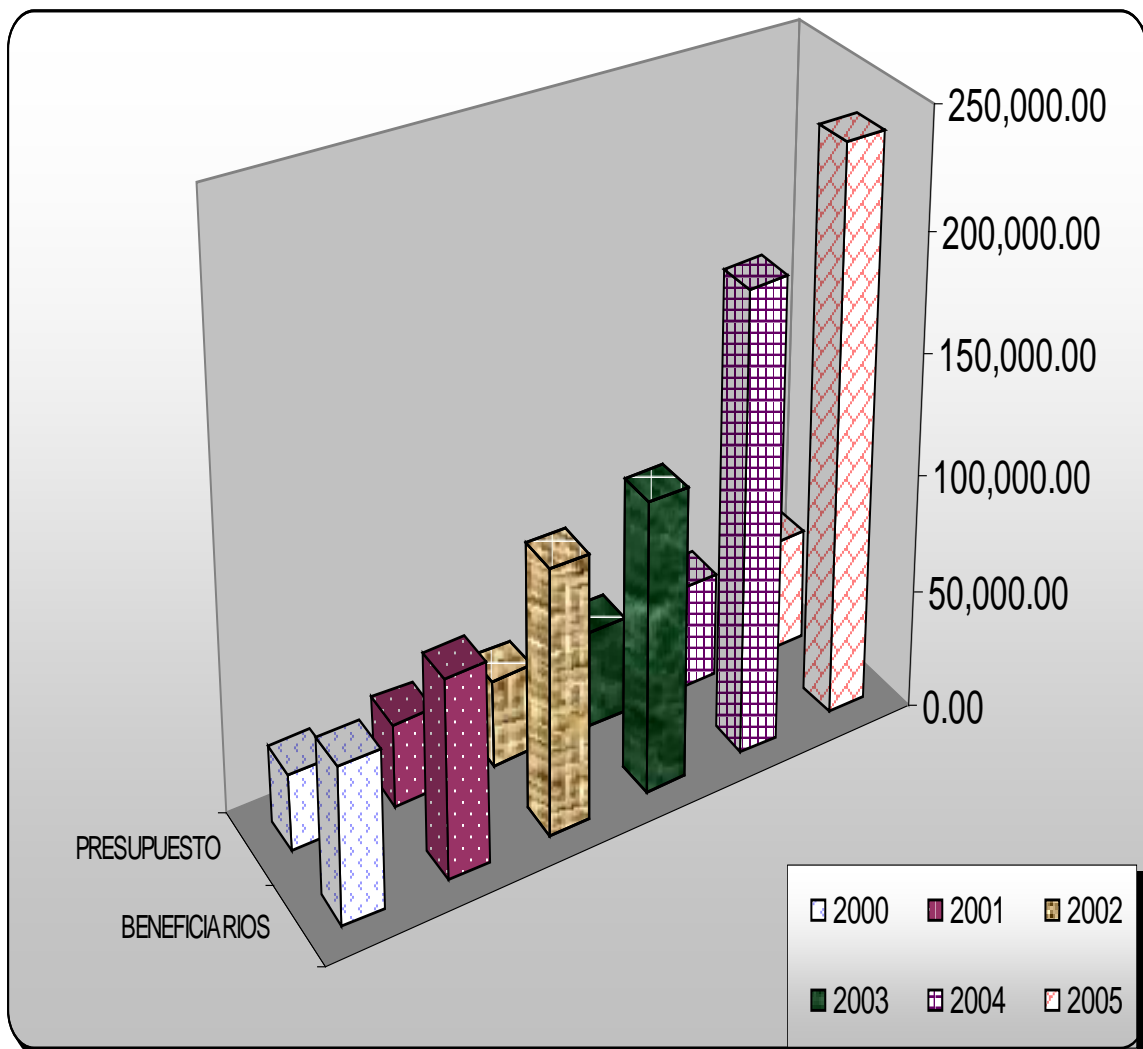
Tabla 3.6. Análisis de la variable de Vivienda.

<b>AÑO</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>BENEFICIARIOS</b>	<b>CTO MARGINACIÓN PER CAPITA</b>	<b>CORRELACIÓN</b>
2000	31,822.03	64,459	493.6764	0.974224609
2001	35,006.26	81,821	427.8419	
2002	36,200.37	109,582	330.3503	
2003	40,512.76	120,647	335.7961	
2004	43,880.36	191,890	228.6742	
2005	47,785.97	237,598	201.1212	

Fuente: Elaboración propia con datos del municipio de Querétaro.

El comportamiento de vivienda, se observa en la figura 3.8.

Figura 3.8 Comportamiento de Vivienda



Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos del municipio.

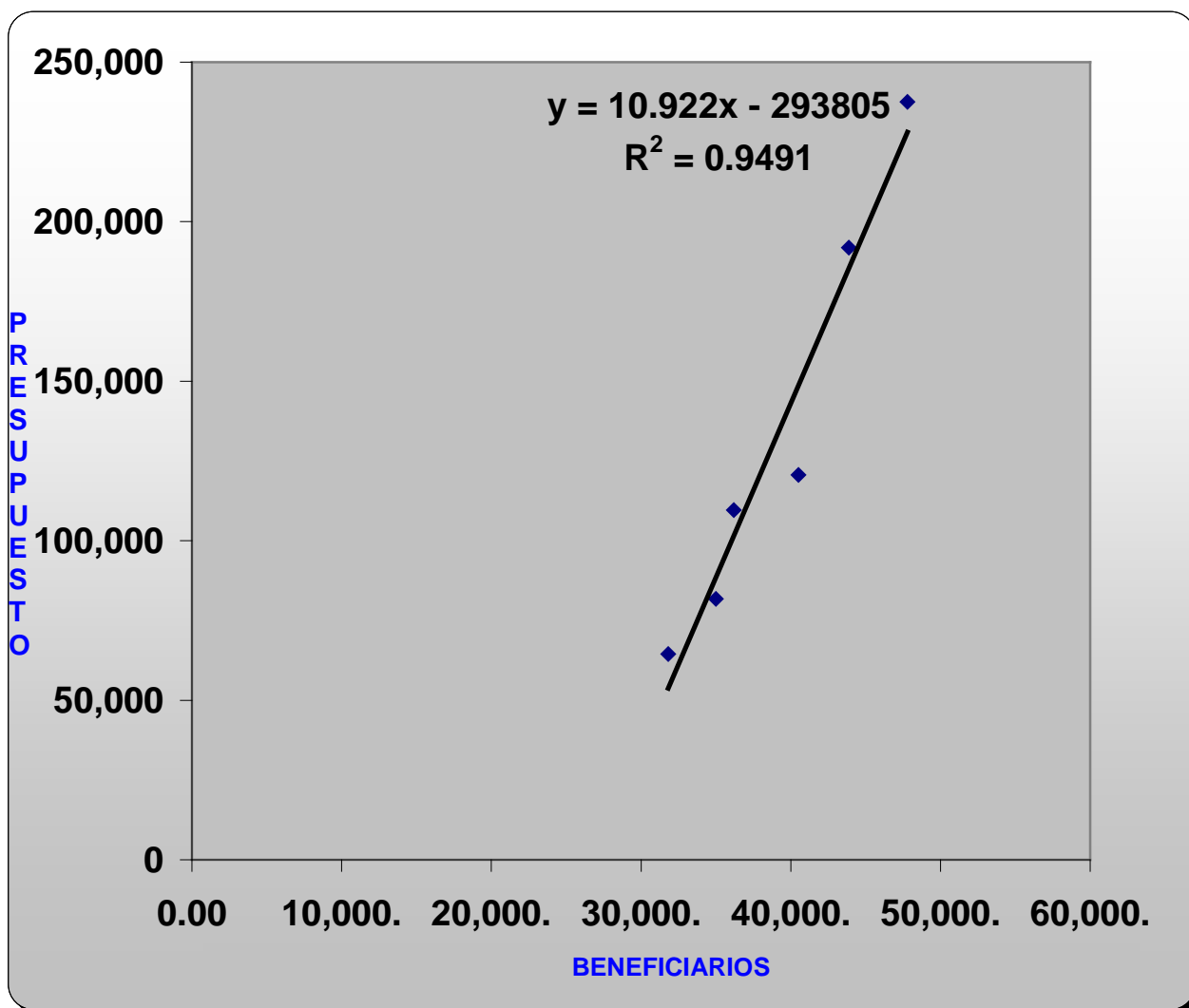
Virtud de que se observa que el beneficio per capita ha disminuido a través de los años, hemos sacado la correlación entre el presupuesto y dicho beneficio observándose que efectivamente es inversamente proporcional el presupuesto que se asigna al beneficio ya marcado.

Esto nos invita a pensar que aún cuando se asigne más presupuesto a este rubro se tendrá un beneficio constante o decreciente por cada uno de los habitantes sujetos a la adquisición de vivienda, de tal manera que sería engañoso pensar que a

mayor presupuesto, mayor beneficiarios, como se podría mostrar el coeficiente de correlación entre presupuesto y beneficiarios.

El indicador de la correlación es muy representativo, significa que entre más se acerque a la unidad existe una mayor correlación, es decir, la recta tiene un ascendencia vertical, y los puntos en la regresión lineal se acercan cada vez más a la recta dando una seguridad para realizar una proyección adecuada.–véase figura 3.9.-

Figura 3.9 Correlación de Vivienda



Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos del municipio.



### **3.4. Análisis del Índice de Marginación**

#### **3.4.1 Construcción del índice de marginación**

La marginación social es el proceso por el que una sociedad rechaza a unos determinados individuos, desde la simple indiferencia hasta la represión y reclusión. También se da el caso de quienes, por no concordar con los valores y normas de una determinada sociedad, se automarginan. Característica común a todos los grados y tipos de marginación es la privación o dificultad para la normal satisfacción de las necesidades secundarias. Este fenómeno se puede producir ya sea por seguir los ideales de la comunidad o bien cuando la sociedad responde a los intereses de un grupo minoritario poderoso. Es interesante mencionar que, la exclusión social es un proceso, no una condición. Por lo tanto sus fronteras cambian, y quién es excluido o incluido puede variar con el tiempo, dependiendo de la ecuación, las características demográficas, los prejuicios sociales, las prácticas empresariales y las políticas públicas.

Para calcular el índice de marginación, primeramente se tiene que obtener los siguientes siete rubros.

- Población Analfabeta
- Población con 15 años o más sin primaria terminada
- Viviendas sin servicio de sanitario completo
- Viviendas sin energía eléctrica
- Viviendas sin agua entubada
- Vivienda con piso de tierra
- Porcentaje de población ocupada con ingreso de 2 o menos salarios mínimos

El indicador se calcula dividiendo el total de población de cada uno de los números anteriores entre el número total de población, encontrándose así el factor

llamado indicador de marginación, por ejemplo se encuentra en Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Se encuentra el número de población analfabeta en el municipio de Querétaro y esto se divide entre el número total de pobladores del propio municipio encontrándose el porcentaje de población analfabeta en el municipio, así sucesivamente para cada uno de los factores anteriores –véase en la tabla 3.7

**Tabla 3.7 Factores para obtener el índice de marginación.**

	Número de habitantes										
	% población de 15 años y más										Desv Estandar
	Habitantes	Analfabeta	Sin Primaria Completa	Sin servicio de sanitario exclusivo	Sin energía eléctrica	Sin agua entubada	Con piso de tierra	% población ocupada c/ ingreso de 2 S. M.	Total	Promedio	
2000	641,386	34,132	42,287	25,616	23,848	48,241	26,354	52,923	253,402	36,200	10,873
2001	681,838	32,708	41,687	26,320	21,687	43,370	23,571	48,639	237,982	33,997	9,872
2002	697,973	30,245	48,952	27,318	20,954	39,220	21,063	43,871	231,623	33,089	10,273
2003	713,887	28,837	34,160	25,225	19,274	32,254	18,162	42,119	200,031	28,576	7,878
2004	729,621	28,399	39,527	21,378	19,823	31,563	16,382	39,615	196,687	28,098	8,671
2005	749,520	28,650	34,996	20,972	16,434	30,728	15,394	35,333	182,507	26,072	7,807

Fuente: Plan Desarrollo Anual de Querétaro 2000-2005.

#### *Cálculo del Índice de Marginación:*

Toda vez calculados los siete indicadores socioeconómicos anteriores es necesario construir a partir de ellos, una medida resumen que de cuenta de la intensidad del fenómeno.

En este sentido, se busca generar un indicador que evalúe el impacto global de los déficits y que además cumpla ciertas características que faciliten el análisis de la expresión territorial de la marginación. Con este propósito, se recurrió al Análisis de Componentes Principales.

Este es un método matemático que transforma un conjunto de variables (o indicadores) en uno nuevo, donde con un número menor de variables se pretende reelaborar una interpretación más sencilla del fenómeno original, mediante el promedio aritmético y la desviación estándar de cada uno de los niveles de análisis de los municipios de la siguiente manera:

$$z_{ij} = \frac{l_{ij} - \bar{l}_j}{ds_j}$$

*Donde:*

$z_{ij}$  : es el indicador estandarizado  $j$  ( $j=1,\dots,7$ ), de la unidad de observación  $i$  ( $i=1$  para el caso del municipio de Querétaro),

$l_{ij}$  : es el indicador socioeconómico  $j$ , para el caso del municipio de Querétaro.

$\bar{l}_j$  : es el promedio aritmético de los valores del indicador  $j$ ,

$ds_j$  : es la desviación estándar insesgada del indicador socioeconómico  $j$ .

*Ejemplo del año 2002:*

Población Analfabeta = 0.4039398

Población con 15 años o más sin primaria completa = 0.478507588

Viviendas sin servicio de sanitario completo = 0.35334213

Viviendas sin energía eléctrica = 0.2699895

Viviendas sin agua entubada = 0.4516543

Vivienda con piso de tierra = 0.2544107

Porcentaje de población ocupada con ingreso de 2 o menos salarios mínimos = .059

Desviación estándar = 0.2158454

Índice de Marginación: 0.29999

Son porcentajes que tiene el propio municipio, es decir nos indica que un porcentaje fuerte de habitantes en el municipio están en la pobreza, mismo que el gobierno debe de contrarrestar, luego entonces creemos que es una fuerte variable dependiente de correlación entra las variables que el estudio mismo asume como

importantes para elevar la calidad de vida (Seguridad Pública, Salud, Urbanización y Vivienda), disminuir este indicador es una tarea propuesta en la misión de las estrategias y los objetivos del propio municipio, por lo cual nuestro estudio esta basado fundamentalmente en que si queremos elevar la calidad de vida es necesario en primer lugar adoptar medidas necesarias para disminuir la pobreza, que por consecuencia trae deterioros en el medio ambiente y en todos los insumos de cualquier entidad municipal.

A continuación se presenta los índices obtenidos en el municipio de Querétaro, durante los años 2000 al 2005, esto obtenido con las operaciones anteriormente elaboradas.

Tabla 3.8. Índice de marginación de Querétaro 2000-2005.

Índice de marginación										
	población de 15 años y más									
	Habitantes	Analfabeta	Sin Primaria Completa	Sin servicio de sanitario exclusivo	Sin energía eléctrica	Sin agua entubada	Con piso de tierra	% población ocupada con ingreso de 2 S. M.	Índice de Marginación	Grado de Marginación
2000	641,386	0.1902	- 0.5598	0.9735	1.1360	- 1.1074	0.9056	1.5381	0.4394	Alto
2001	681,838	0.1306	- 0.7789	0.7777	1.2470	- 0.9494	1.0561	1.4831	0.4237	Alto
2002	697,973	0.2768	- 1.5441	0.5618	1.1812	- 0.5968	1.1706	1.0495	0.2999	Alto
2003	713,887	- 0.0331	- 0.7089	0.4254	1.1808	- 0.4669	1.3219	1.7192	0.4912	Alto
2004	729,621	- 0.0347	- 1.3181	0.7750	0.9544	- 0.3996	1.3512	1.3283	0.3795	Alto
2005	749,520	- 0.3302	- 1.1430	0.6533	1.2346	- 0.5963	1.3678	1.1862	0.3389	Alto

Fuente: Plan Desarrollo Anual de Querétaro 2000-2005.

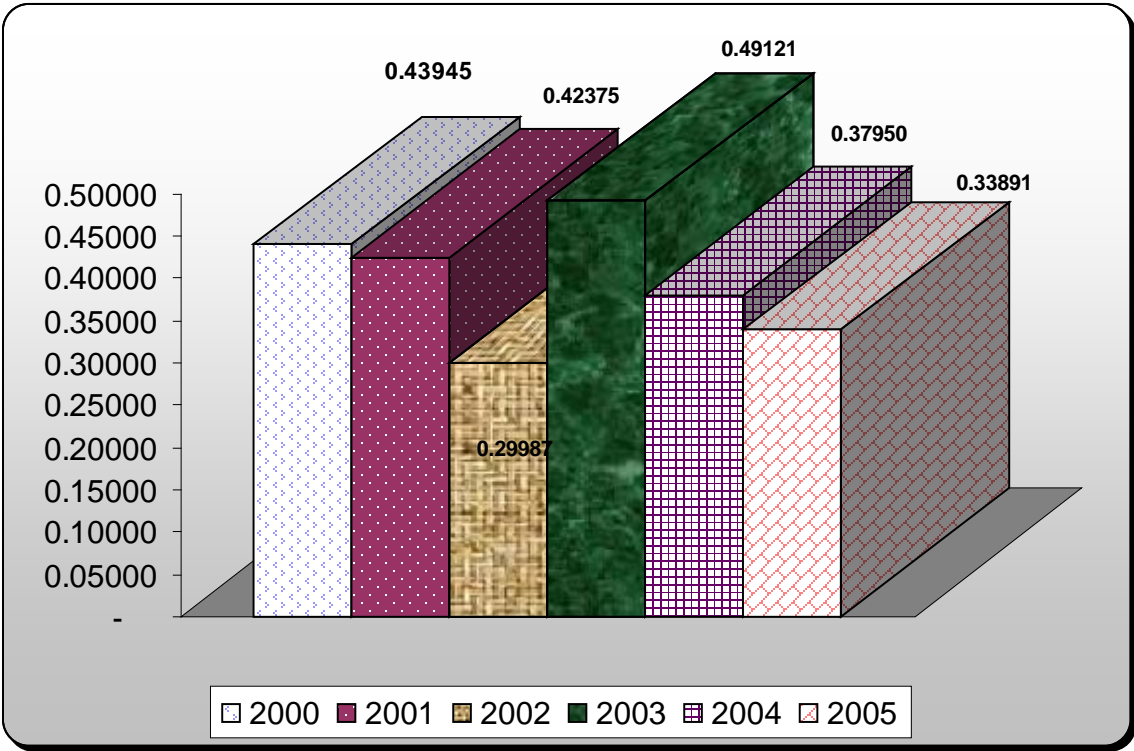
### 3.4.2 Análisis del índice de marginación

El índice de marginación es un parámetro que nos muestra la cantidad de población que se encuentra en cierta pobreza extrema, o que tiene ciertas características de ella, como es el analfabetismo, la falta de drenaje, falta de luz eléctrica, entre otros (siete indicadores) se calcula como un promedio ponderado de estos indicadores. Estos indicadores son calificados como muy baja, baja, medio,

alto y muy alto, que representan en esa misma secuencia los niveles de pobreza que tiene una entidad, especificando muy baja directamente proporcional a muy bajo índice de pobreza.

Para la presente investigación se ha calculado dicho índice en el municipio de Querétaro, para el periodo de los últimos 5 años, resultando la calificación de Alta. Se presenta una gráfica del comportamiento de dicho índice, véase en figura 3.10

Figura 3.10. Comportamiento de Índice de Marginación



Fuente: Elaboración propia con datos de Municipio de Querétaro.

#### **IV. APORTACIONES Y RECOMENDACIONES**

A lo largo del tiempo, el concepto de Calidad de Vida ha sido definido como la particularidad de las condiciones de existencia y subsistencia de una persona, como la satisfacción experimentada con dichas situación vitales, como la combinación de componentes objetivos y subjetivos, es decir, Calidad de Vida es definida como la combinación de las condiciones y satisfacciones personales ponderadas por la escala de valores, aspiraciones y expectativas.

En adición a lo anterior debe también concebirse al ser humano inmerso dentro de una sociedad enmarcada en un lugar y en una cultura determinada que ha adquirido mediante la socialización; ambos elementos regulan e incluso limitan, si bien no de forma determinante, las concepciones de cualquier persona. Desde este punto de vista, los individuos se ubican en un proceso que se encuentra mediado por una cantidad de factores anexos a los globales antes mencionados, por nombrar algunos: su seguridad, su nivel evolutivo, la comparación con otros, su manera particular de vivir, su historia personal, su salud, los servicios con que cuenta, el momento actual, las expectativas futuras, etc. Todo ello se conjuga y permiten que el sujeto a cada momento de la vida, la conciba de cierta forma, y la vivencie acorde a dicha evaluación.

Es innegable entonces que en las personas, la forma de sentir o pensar acerca de algo esta influido directamente por los factores del entorno, la ubicación sociocultural y geográfica, en donde vive y como vive, etc. y ese espacio es lo que le da a cada persona su manera de sentir la vida, sus expectativas, sus metas, sus deseos, su sentido de vida, etc

Desde esta perspectiva, no se puede hablar de calidad de vida sin considerar las diferencias individuales, sin considerar la importancia de lo subjetivo que rodea a ésta y lo más importante sin olvidar que se está hablando del bienestar de las personas. Mucho se han intentado teorizar acerca del concepto y la forma en que las personas la alcanzarían. Estas teorías, por lo general, se encuentran sesgadas por la visión o enfoque al que se encuentra adscrito quien la plantea, por lo tanto,

presentan limitaciones en sus conceptos. En este sentido, es interesante preguntarse qué tanto tiene en consideración la subjetividad, las diferencias personales al momento de definir el concepto de calidad de vida y bienestar.

Es comprensible que cuando se trata de organismos como el Municipio de Querétaro que desean implantar políticas o mediciones de calidad de vida dentro de la población, sea necesario operacionalizar el concepto en elementos más "objetivos" u observables y que se hace más difícil abocarse a elementos más individuales o subjetivos. *Esta es precisamente la aportación más importante que se pretende dar con la presente investigación, la cual trata de encontrar la coyuntura o la articulación entre las inversiones financieras que realiza el Municipio en pos de un bienestar social y la concepción subjetiva de calidad de vida entre los diferentes sectores de la población.*

Destaca en esta investigación la adopción de cuatro variables primordiales que sirvieron de base en para pretender medir la calidad de vida del municipio de Querétaro (seguridad pública, salud, urbanización y vivienda), ante todo es importante mencionar que estos índices no son exclusivos o únicos para evaluar la totalidad de esta concepción, sino solamente son usados como indicadores estratégicos de entre muchos otros que permitan calcular financieramente el impacto que tiene la correlación de un ambiente subjetivo como es la calidad de vida ante un ambiente totalmente objetivo como lo es el presupuesto de egresos del Municipio de Querétaro.

El análisis de los aspectos demográficos de cualquier entidad es el punto de partida de cualquier investigación que tenga que ver con la calidad de vida, dado que proporcionan datos estadísticos de suma importancia como es la natalidad, mortalidad, morbilidad, aglomeramiento de individuos en ciertas zonas geográficas y el crecimiento poblacional que sufre cualquier entidad en estudio, En particular, con los datos observados en el Municipio de Querétaro se puede identificar plenamente que la demanda de la población en servicios públicos se ha incrementado de manera vertiginosa en los últimos años. Demostrando lo anterior, encontramos que en los últimos cinco años el crecimiento de la población ha aumentado en

aproximadamente un 17%, al pasar de casi 642,000 a 751,000 habitantes, al reflexionar sobre este incremento poblacional inmediatamente se aborda un cuestionamiento de tipo financiero ¿en qué proporción los servicios municipales son demandados para cubrir las necesidades básicas de la ciudadanía? Como respuesta se encontró en la investigación que la demanda es directamente proporcional entre el crecimiento de los habitantes y la necesidad de nuevos servicios municipales, principalmente en seguridad pública, salud, urbanización y vivienda. Ante esta analogía es recomendable para futuros estudios que se realicen en cuanto a la calidad de vida, ver la proporción de inversión financiera proyectada en el corto mediano y largo plazo, que garantice la estabilidad social de la localidad.

Es recomendable en una primera etapa, medir el incremento demográfico que se suscitará en el municipio de Querétaro, para así poder presupuestar eficientemente las economías que se requerirán para solventar las demandas que por solo este rumbo se den en la sociedad.

Otra importante aportación de la investigación, como se pudo observar en los capítulos que anteceden, se encontró que no se tiene una uniformidad en los presupuestos asignados para cada una de las variables en estudio, esto debido principalmente a que dichos montos son asignados por partidas presupuestales diferentes y algunas de ellas inamovibles como es el caso del servicio de seguridad pública que es manejado por aportaciones federales denominadas FORTAMUN (ramo 28), esto implica que no se tiene una libertad de parte del Municipio para incrementar el presupuesto asignado a este rubro de acuerdo a las necesidades demandantes de la población y por consecuencia delimita también la toma de decisiones al respecto pues se tiene que ajustar obligatoriamente a dicho presupuesto, es recomendable para nuevos estudios al respecto se analice y se haga un estudio profundo sobre reformas que se podrían suscitar en la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación.

No obstante lo anterior, la seguridad pública es la variable con mayor recursos asignados desde el años 2000 hasta el 2005, seguido por la urbanización, salud y vivienda respectivamente.



Efectuando el análisis más profundo de las últimas tres de las variables mencionadas, encontramos una relación directamente proporcional entre los presupuestos asignados y la población beneficiada, pero la pendiente que tiende más a una recta horizontal es el de urbanización, seguida del sector salud, esto nos indica que entre más presupuesto asignado a urbanización más personas son las beneficiadas, por el contrario en vivienda la pendiente de la recta se comporta de una manera más vertical, esto es, una aportación importante en esta variable no representa un número importante de beneficiarios.

Dado los hallazgos anteriores es recomendable hacer más estudios socio económicos en sectores particulares de la población para identificar si efectivamente se debe continuar con las mismas tendencias de aportaciones a urbanización, salud o vivienda o se deberá variar de acuerdo a las necesidades prevaletentes de los habitantes en lapsos diferentes.

Es importante mencionar en este momento como una aportación más de la investigación que se ha realizado para futuras proyecciones de las variables que nos ocupan, la prueba de correlación lineal en todos los casos resultando satisfactoria pues dicho coeficiente es tendiente a uno lo que permite tener confianza suficiente para cualquier proyección que se intente realizar en el futuro.

La creciente concentración de asentamientos humanos en el Municipio de Querétaro y su crecimiento acelerado en diversos campos, demandan de él mismo una planificación estratégica, financiera y económica cada vez más dinámica y a la medida de los nuevos retos que se van presentando día a día. La gestión de los servicios públicos, la contaminación, la aglomeración, la extracción de importantes recursos naturales necesarios para subsistir y la creciente demanda de los ciudadanos por encontrar canales de participación que favorezcan la satisfacción de sus necesidades, son temas de suma importancia y que tiene que atacar eficientemente el gobierno municipal.

El índice de marginación es un parámetro que nos muestra la cantidad de población que se encuentra en cierta pobreza extrema, o que tiene ciertas

características de ella, como es el analfabetismo, la falta de drenaje, falta de luz eléctrica, entre otros (siete indicadores) se calcula como un promedio ponderado de estos indicadores. Estos indicadores son calificados como muy baja, baja, medio, alto y muy alto, que representan en esa misma secuencia los niveles de pobreza que tiene una entidad, especificando muy baja directamente proporcional a muy bajo índice de pobreza. Aún cuando este índice nos proporciona un panorama sobre la situación que guarda el municipio en cuanto a su situación económica poblacional es recomendable realizar estudios consecutivos de marginación relacionados con economías de escala por sectores poblacionales.

El objetivo común de todo gobierno es mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Para el Municipio de Querétaro, la seguridad pública, el sector salud, la urbanización y la adecuación de espacios de vivienda digna son acciones fundamentales e impostergables que tiene que enfrentar para atender verdaderamente los problemas de los ciudadanos y así elevar los servicios municipales para los habitantes.

La necesidad de articular diversas estrategias que correlacione la calidad de vida de la localidad con las acciones realizadas por el propio municipio es la principal aportación temática de la investigación. Analizar la correlación y relacionar las necesidades de la población con el presupuesto de egresos municipales y en particular con las participaciones y aportaciones que mediante el federalismo mexicano le corresponde al municipio de Querétaro, es la parte medular de la presente investigación.

En el estudio ha quedado de manifiesto que sin una adecuada estrategia de distribución de capitales en el corto, mediano y largo plazo, el desarrollo y calidad de vida del Municipio podría llegar a ser insostenible que lo llevaría al caos y a la desorganización y poca eficiencia de los servicios públicos.

Estas y otras muchas reflexiones se pueden dispersar haciendo un análisis más profundo del tema que aquí se presenta, de tal manera que es otra de las aportaciones de la presente investigación: ser la base para otros estudios más

avanzados o más profundos sobre el tema. Sus fines, entre otros, son la promoción, cooperación y relaciones técnicas de intercambio entre las finanzas públicas municipales y desarrollo de la calidad de vida local. En este contexto las siguientes investigaciones se podrían pronunciar como la "Calidad de vida y la acción municipal" en la que se viertan reflexiones destacando los puntos de desarrollo sostenible, prestación de servicios públicos, participación ciudadana y cuidado del medio ambiente entre otros.

Por otra parte, dentro de la presente investigación se puede comprobar que a través de los años, las obligaciones municipales tanto en materia financiera como en la necesidad de brindar mayores y mejores servicios a la ciudadanía han evolucionado notablemente. El cambio más significativo, y los cimientos fundamentales de la presente investigación, ha sido la conformación de los Fondos de Aportaciones Federales por medio del ramo 33 del Presupuesto de Egreso; y el Fondo de Participaciones distribuidas mediante el ramo 28 del mismo presupuesto, como tributación municipal, todo ello dentro de un marco genérico que se denomina Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Desde sus inicios este sistema se ha dirigido a mejorar los servicios que el estado y el propio municipio otorga a la población en general tratando de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

La fragilidad con la que se actúa en materia de las finanzas públicas municipales en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en relación al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y cómo se van presentando aquellas decisiones externas que afectan al municipio. Hacia el futuro se recomienda también un esquema de federalismo efectivo, mismo que supone en una relación más equitativa entre presupuesto y beneficio social, podrán también considerarse detenidamente los efectos sobre las finanzas municipales de las decisiones adoptadas, de tal modo que se corrijan los efectos adversos o, alternativamente, se diseñen mecanismos para su resarcimiento o compensación.

## CONCLUSIONES

Además de ser centro de negocios para importantes empresas, por su localización geográfica, vías de comunicación, clima, mano de obra calificada, comercio y servicios, La ciudad de Querétaro es una ciudad apta para el desarrollo gubernamental, industrial y personal, se puede decir sin temor a equivocarse que se tiene una calidad de vida sana y de muchos proyectos.

La planeación municipal es un instrumento de gobierno directamente relacionado con un proyecto político de desarrollo, útil para reducir la incertidumbre respecto a un futuro probable, para lo cual deben establecerse objetivos generales, fijar estrategias de acción, determinar prioridades y seleccionar alternativas de solución. Dicho conjunto de actividades, debe buscar en su operación la optimización y racionalidad de los recursos con que se cuenta, la satisfacción de las necesidades sociales de interés común y la procuración y orientación del desarrollo, en concordancia con los grandes objetivos regionales que es el bien común y la mejora continua de la calidad de vida.

El objetivo fundamental de esta investigación, por una parte, es detectar los principales problemas que enfrenta municipio de Querétaro y, por otra, identificar las necesidades de inversión que demandan los diferentes sectores para incrementar su calidad de vida. En ese sentido, este estudio brinda la oportunidad de trazar las líneas generales de acción para asegurar un crecimiento sostenido, ordenado y equilibrado para servir más y mejor a la comunidad queretana.

En este sentido se intenta precisar con claridad los objetivos generales y las líneas de acción necesarias para alcanzar una mejor calidad de vida en el propio municipio queretano, estableciendo funciones que permitan una administración financiera democrática, innovadora, eficaz y eficiente para una mejor prestación de servicios públicos y un adecuado aprovechamiento de los recursos para impulsar el bienestar social.

La Calidad de vida es un concepto relativo que depende de la situación socioeconómica de cada grupo social y de lo que éste defina como su situación ideal de bienestar por su acceso a un conjunto de bienes y servicios, así como al ejercicio de sus derechos y al respeto de sus valores. Dado que hay sociedades más desarrolladas que otras, los estándares de bienestar son diferentes, al igual que las definiciones de calidad de vida. En sociedades como la nuestra, aún los requisitos básicos de bienestar no han sido suplidos y por tal razón la calidad de vida se relaciona con el acceso a un trabajo digno y bien remunerado que permita acceder a bienes y servicios básicos como vivienda, educación, salud y nutrición, servicios públicos, movilidad vial, recreación, seguridad, entre muchos otros. Por ello, en este estudio entendemos la calidad de vida como el conjunto de bienes y servicios que le permitan al individuo y al grupo social satisfacer sus necesidades básicas insatisfechas y alcanzar un nivel mínimo de bienestar a través de la prestación de servicios públicos.

Las condiciones que afectan la calidad de vida de la población en Querétaro han sido consecuencia de los procesos sociales, económicos y políticos generados por diferentes actividades y circunstancias acontecidas en años pasados, por ejemplo, el terremoto de 1985 en la ciudad de México, la fuerte industrialización, la actividad turística entre otras.

Analizar las transformaciones demográficas y de empleo de una comunidad es de suma importancia, debido a que estos fenómenos son causa y consecuencia de otras transformaciones. La expansión de la actividad industrial en Querétaro requirió de una cantidad considerable de mano de obra que por lo general provino de otras entidades. Esto ocasionó que las autoridades gubernamentales no pudieran responder a la presión demográfica sobre la demanda de vivienda y otros servicios como educación, salud, seguridad pública, recolección de basura, agua potable y alumbrado público.

Aunado a lo anterior, se reconoce que Querétaro es el mayor centro de atracción migratoria del Distrito Federal y Estado de México. En los últimos 20 años, Querétaro ha recibido fuertes flujos de inmigrantes provenientes no solo de zonas

rurales o de zonas urbanas como Guadalajara, Monterrey y el Distrito Federal, sino incluso de otros lugares del mundo como Estados Unidos y Canadá.

El territorio queretano se distingue por la existencia de zonas privilegiadas que contrastan con zonas marginadas y submarginadas. El gran equipamiento industrial se confronta con la existencia de pobreza y marginación de una parte importante de sus habitantes. Los graves problemas de marginación no han podido contrarrestarse con el respaldo de las inversiones públicas y privadas, ni con las múltiples acciones en beneficio de la población. El desenvolvimiento económico nacional mediante las aportaciones y participaciones federales no ha logrado transferir los beneficios a favor de los más desprotegidos. El mundo de progreso y bienestar que se respira en el centro de la ciudad, no ha llegado a las colonias marginadas que encontramos con carencia de pavimento, drenaje, alumbrado público, seguridad y transporte.

Por ello, integramos en este documento distintas vertientes, propuestas y opiniones para diseñar un plan audaz e inteligente, sustentado en planes estratégicos que se fundamentan en el pasado, el presente y el futuro de la ciudad y en las aspiraciones de la propia gente. En congruencia con los grandes propósitos municipales, se aspira a reducir la división tajante entre los grandes inversionistas y la vida propia de la ciudadanía, para lograr un municipio equilibrado económica y socialmente. Por ello, los objetivos se deben sustentar en las necesidades y en las ideas de la ciudadanía, así como en las propuestas y en las inquietudes de los empresarios, cuyos propósitos son el mejoramiento de las condiciones de vida para todos los que habitan este municipio.

Aunque en general, quienes visitan Querétaro manifiestan un aceptable grado de satisfacción en bienes y servicios, es recomendable trabajar con mayor énfasis en el mejoramiento de los servicios públicos, como la seguridad y el desarrollo de parques y centros deportivos para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

La falta de control en el uso del suelo está provocando la excesiva urbanización de áreas de alto valor ecológico y paisajístico, afectando fuertemente el ecosistema y provocando la inevitable erosión del suelo. Un desarrollo sustentable requiere, del control del crecimiento de la mancha urbana, cuyos asentamientos irregulares se están expandiendo hacia las montañas, las cañadas y zonas de alto riesgo. Hasta ahora las autoridades municipales han hecho muy poco por armonizar las actividades humanas con los ecosistemas para garantizar el aprovechamiento sostenido de las riquezas ecológicas de la región. En este contexto uno de los propósitos deberá ser la planificación del desarrollo urbano, con un enfoque integral que considere el desarrollo habitacional de baja densidad, la promoción de inversiones que fomenten o contribuyan a la preservación del entorno natural, así como la creación de una cultura ecológica que contemple el derecho a una mejor calidad de vida que contemple:

- Llevar a cabo una adecuada asignación y uso del suelo;
- Emprender acciones que ayuden a evitar la afectación de los sistemas hidrológicos y escurrimientos naturales;
- Procurar que las actividades de construcción, operación y mantenimiento del desarrollo urbano impliquen la mínima afectación de los habitantes en sus áreas naturales;
- Promover la armonía entre la infraestructura urbana y el paisaje natural;
- Lograr que se integren criterios específicos de manejo para ecosistemas frágiles en la planificación del desarrollo urbano;
- Brindar los apoyos necesarios a los proyectos ecoturísticos que tengan como finalidad la preservación y el rescate del medio natural.

En este eje de desarrollo entendemos la calidad de vida como la calidad en las condiciones de vida de una persona, junto a la satisfacción que ésta experimenta y por tanto, como la combinación de ambas según su propia escala de valores, aspiraciones y expectativas personales. Las necesidades, anhelos e ideales relacionados con una vida de calidad cambian en función de variables ligadas a varios factores como es la edad, el sexo, la estabilidad económica, la seguridad.

Para determinar el nivel de la calidad de vida, contemplan diversos indicadores.; algunos de carácter social se refieren a condiciones externas relacionadas con el entorno como la salud, el medio ambiente, la educación, la seguridad pública, el ocio, el vecindario, la vivienda, etc. Otros de carácter psicológico, miden las reacciones subjetivas del individuo a la presencia o ausencia de determinadas experiencias vitales. Finalmente, existen unos de ámbito ecológico, que miden el ajuste entre los recursos del sujeto y las demandas del ambiente.

El desarrollo de pujantes negocios ha permitido que algunos nativos al igual que muchos inmigrantes, hayan alcanzado una posición social y económica bastante respetable. De igual forma, para muchos miembros de la comunidad ciertos aspectos de la calidad de vida han disminuido, como es el caso de la tranquilidad y ese sentimiento de grupo que unía a los queretanos. En cuanto a la valoración sobre el ambiente, independientemente de las características sociodemográficas, la mayoría de los habitantes aprecian a este lugar todavía como tranquilo y seguro, pintoresco, que conserva su autenticidad y sin problemas de contaminación. La comunidad en constante cambio anhela políticas públicas más responsables, que respeten sus valores e instituciones tradicionales. Es indiscutible que la llamada modernidad que ha venido siguiendo la sociedad, basada en la pérdida de la vida comunitaria, ha agravado la pérdida de la identidad cultural.

Las condiciones actuales nos orientan a contemplar el bienestar social de la población entre las más altas prioridades para que las decisiones que se tomen se transformen en acciones que resuelvan, en forma efectiva, las demandas sociales. En el programa de gobierno la salud y el bienestar social son considerados como tareas inaplazables dentro del Plan Municipal de Desarrollo, porque tienen como objetivo el mejoramiento del nivel de vida de la sociedad.

Por último, si bien se ha planteado calidad de vida desde una evaluación mediada por una multiplicidad de factores, no podemos obviar de ninguna manera las características personales de cada individuo, que es un estado que se debe adicionar al resto de los factores antes mencionados, complejizando más aun este proceso si lo intentamos tratamos de trasladar la las finanzas públicas per capita.



## BIBLIOGRAFÍA

- Castells, M. y Borja J. 1997. Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información, Editorial Taurus, Madrid.
- Castells, M. y Hall P. 2000. Tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI, Alianza Editorial, Madrid.
- Castells, M. 1999. La era de la información: economía, sociedad y cultura, Vol I, Alianza editorial, Madrid. (a)
- Castells, M. 1997. "El cuarto mundo: capitalismo informacional, pobreza y exclusión social", en: La era de la información, economía, sociedad y cultura, Vol 3, Fin del milenio, Alianza editorial, Madrid. (b)
- Fronfizi, R. 2002 "¿Qué son los valores?, México, FCE.
- Garza, G. 1999. Desconcentración, tecnología y localización industrial en México, El Colegio de México. México, D.F.
- Gobierno del Estado de Querétaro. 2000. Sistema de Información de Querétaro (SINQRO).
- Gobierno del Estado de Querétaro. 1998. Censo de la industria maquiladora textil, Secretaría de Desarrollo Sustentable.
- González, C. y Osorio L. 2000. Cien años de industria en Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, y Gobierno del Estado de Querétaro, México.
- González, C. 2001. San Juan del Río, pasado y presente de la industria y sus actores, Serie Sociales, Universidad Autónoma de Querétaro, México.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. 2000. Sistema de Cuentas Nacionales, Producto Interno Bruto por Entidad federativa.
- INEGI. 1970, 1980 y 1990. Censo General de Población, Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, México.
- Ramírez, C. 1999. "Migración y población en Querétaro", en: Sociología, numero 10, Universidad Autónoma de Querétaro.
- Parneiter, C. 1998. La ciudad de México: ¿una ciudad global?, Anuario de Espacios Urbanos, UAM - Azcapotzalco, México.

Revueltas, A. 1995. "Globalización y regionalización: el caso de México", en: Globalización Economía y Proyecto neoliberal en México, Ernesto Soto et al (coord), Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Sassen, S. 1998. The global city: New York, London, Tokio, Princeton: Princeton University Press, 1991, citado en: Yue-man Yeung, La geografía en la era de las megaciudades.

Sabater, F. 1995. Invitación a la Ética, Barcelona, Anagrama.

## APENDICE

## ABREVIATURAS

BEN:	Bienestar Económico Neto
FPP:	Frontera de Posibilidades de Producción
GATT:	Acuerdo General de Tarifas y Comercio
ICA:	Ingenieros Civiles Asociados
IBES:	Índice de bienestar Económico Sustentable
IDH:	Índice de Desarrollo Humano
ISH:	Índice de Sufrimiento Humano
JUSE:	Unión de Científicos e Ingenieros del Japón
PEA:	Población Económicamente Activa
PIB:	Producto Interno Bruto
PNN:	Producto Nacional Neto
PNB:	Producto Nacional Bruto
TLC:	Tratado de Libre Comercio
TM:	Tasa de Mortalidad
TN:	Tasa de Natalidad
TQM:	Administración Total de la Calidad
ZMCM:	Zona Metropolitana de la Ciudad de México