

DINÁMICAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN EL LÍMITE DE LA RECENTRALIZACIÓN

**Red de Investigadores
en Gobiernos Locales Mexicanos
(IGLOM)**

Antonio Sánchez Bernal
Coordinador

Primera edición, 2016.

© Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM)

ISBN: 978-607-9442-29-3

Editorial Página Seis, S.A. de C.V.
Teotihuacan 345, Ciudad del Sol, CP 45050
Zapopan, Jalisco, México
Tels. (33) 3657-3786 y 3657-5045
www.pagina6.com.mx • p6@pagina6.com.mx

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

Índice

Los gobiernos municipales ante un modelo de federalismo centralizado Antonio Sánchez Bernal	11
La institucionalización de la política social en los gobiernos municipales mexicanos Ma. Luisa García Bátiz y Jarumy Rosas Arellano	19
El papel del municipio en la política de turismo para el desarrollo sustentable en México Jessica Salazar Mercado, Ady P. Carrera Hernández y Graciela Cruz Jiménez	39
El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en México: Propuesta de una Nueva Fórmula de Asignación Jorge Ibarra Salazar	59
Análisis de la reforma a la deuda de los estados en México y su rol en la promoción de nuevos mecanismos de financiación del desarrollo local Mónica María Sinisterra Rodríguez	75
Coordinación y Gobernanza Metropolitanas: el caso del Área Metropolitana de Guadalajara Roberto Arias de la Mora	105
La Planeación del Desarrollo Urbano ¿Competencia local? El caso de Toluca, México Juan José Gutiérrez Chaparro, Alberto Villar Calvo y José Juan Méndez Ramírez	127
La implementación de las políticas públicas municipales en el estado de Tlaxcala (2001-2006) Margarita Lumbreras Hernández	143

La implementación municipal de las políticas públicas de equidad de género y el empoderamiento económico de las mujeres. El caso de estudio del municipio de Degollado, Jalisco, 2007-2010	165
Sergio Manuel González Rodríguez y María Dolores Ávila Jiménez	
La gestión de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local en México: los casos de los gobiernos municipales de Zapopan y Zacoalco de Torres en Jalisco	197
Pedro Alberto Díaz Alayón	
Impacto y obstáculos de la participación ciudadana en la prevención de la violencia en gobiernos municipales mexicanos	227
Medardo Tapia Uribe	
Seguridad pública y recuperación de espacios públicos en las áreas urbanas de Tamaulipas: El caso de Ciudad Tampico	265
Vladimir López Recinos	
Gestión pública y desarrollo en los municipios de usos y costumbres de Oaxaca	291
Nina Martínez Cruz y Ady P. Carrera Hernández	
Proceso de negociación y diálogo entre los pescadores de la cuenca del lago de Cuitzeo y el gobierno municipal de Álvaro Obregón, Michoacán	313
Esperanza Ríos Álvarez	
El ejido vs. la comunidad: Conflictos de democracia local y representatividad consuetudinaria	333
Rafael Calderón Contreras	
La burocracia en la política pública de desarrollo municipal	357
Benito León Corona y Ángel Meneses Solares	
Cultura política: Ciudadanización y percepción de la gestión gubernamental	373
Gisela Landázuri Benítez y Judith Herrera Montelongo	

Transparencia y rendición de cuentas:	
Un acercamiento desde la reglamentación municipal	399
Rigoberto Ramírez López y Gerardo Zamora Fernández de Lara	
Los procesos de atención a las solicitudes de información pública en los municipios mexiquenses, cuando la autonomía es sinónimo de discrecionalidad	427
Ramón Fernández Mejía y Ady Patricia Carrera Hernández	

Los gobiernos municipales ante un modelo de federalismo centralizado

Antonio Sánchez Bernal

La política de descentralización en México fue instrumentada hace más de tres décadas. El proyecto tuvo múltiples propósitos. Entre los más trascendentes se consideran: aliviar el déficit fiscal del gobierno federal, y completar el sueño federalista de tener gobiernos municipales con la capacidad de aportar a la calidad de vida cotidiana de sus habitantes.

La autonomía municipal fue enunciada desde la constitución mexicana de 1917. Sin embargo, ésta se concretó varias décadas después, hasta alcanzar la formalidad en el año 1999. Fue entonces cuando se reconoció a los gobiernos municipales como el tercer orden de gobierno de la federación. Aun así, la descentralización municipal no transformó sustancialmente el modelo federal, pues continuó siendo un federalismo dual centralizado, donde cada orden de gobierno tiene atribuciones muy específicas, excluyentes, y predominan las atribuciones para el gobierno federal.

En 1983 dio inicio la descentralización enfocada en los municipios; aunada al ascenso de la democracia, ambas se convirtieron en dos fuerzas para los gobiernos locales y sus procesos de gobernabilidad. En suma, como señala Pardo (2006), “la descentralización se concibe como una herramienta que permite hacer frente de una manera distinta [a] la acción pública” (p. 115).

Después de tres décadas, el saldo de la descentralización municipal (para algunas instituciones como el IMCO¹), es pobre en la medida que los gobiernos municipales no tienen buen desempeño; hay mala coordinación intermunicipal; existen grandes déficit de servicios públicos; hay problemas de inseguridad severos; y además, un manejo financiero ineficiente. Estos resultados fueron previstos con anterioridad, ya que la descentralización no construyó capacidades guberna-

¹ Instituto mexicano de la competitividad (2012).

mentales en los gobiernos municipales, lo que Arellano *et al* (2014), denominan: obsolescencia en la estructura de gobierno y administración.

Esta lectura de la descentralización sobre los gobiernos municipales, es aceptada sin considerar que la acción local es un proceso de interacciones entre distintos actores (gobiernos, organizaciones y ciudadanos) con diversos intereses, donde el gobierno local, solo es un actor preponderante en la medida que coordina las acciones en torno a un objetivo colectivo. Es decir, el orden de gobierno que opera directamente en el territorio es el municipal, pero su accionar está condicionado por el arreglo institucional federalista que otorga atribuciones en el mismo territorio a los gobiernos estatal y federal. Por lo tanto, una lectura más profunda de los alcances de la descentralización, y que propongo se realice a través de los trabajos presentados en este libro, deber ser realizada en la medida y forma en que se transformó la acción local.

Así pues, la transformación de la acción local puede ser analizada por la interacción de dos variables: la primera, se refiere a la profundidad de la descentralización; y la segunda, a la intensidad democrática. La profundidad de la descentralización no se acota solamente a las reformas directas sobre el municipio (por ejemplo, las reformas al artículo 115), sino también a leyes y políticas gubernamentales emanadas del gobierno federal (por ejemplo la política social, de turismo, promoción económica y la fiscal entre otras), que influyen en la coordinación del espacio local. La segunda variable se refiere a la intención, establecida en las leyes, reglas y políticas que los gobiernos proponen para llevar a cabo prácticas democráticas. La combinación de ambas variables nos ofrece una tipología de acción local que genera distintos resultados de desarrollo municipal.

Entonces, de la combinación ideal entre ambas variables, el resultado sería una acción local, donde las políticas públicas locales fueran la forma de intervención estatal predominante. La garantía sería que las demandas locales, tan heterogéneas en cada municipio, se satisficieran generando el máximo bienestar posible en ese municipio; y la suma de estos, en todo el país. El lado opuesto al tipo ideal, es la combinación entre una alta centralización en el gobierno federal y prácticas de baja intensidad democrática. Esto se traduce en una acción local donde predominan las políticas gubernamentales federales y las demandas sociales locales son satisfechas (en la medida que los tomadores de decisiones realicen una adecuada lectura de las preferencias locales), determinando un papel acotado y de bajo impacto a los gobiernos municipales sobre la calidad de vida de los habitantes de sus territorios.

Un tercer escenario se presenta cuando convergen una descentralización profunda, y baja intensidad democrática. El resultado es una acción local, donde predominan las políticas gubernamentales de los gobiernos municipales, pero sin la capacidad de incorporar las preferencias colectivas de los ciudadanos y con una reducida intervención de los gobiernos estatal y federal. El cuarto escenario de acción local se define cuando se combina una descentralización insuficiente con una intensa participación ciudadana. De esta manera, resulta un proceso local donde predominan políticas gubernamentales por parte de los gobiernos estatal y federal sobre el territorio municipal. Dichas acciones son rechazadas por la ciudadanía, y la tensión social puede llegar a niveles significativos, pues las demandas sociales no son satisfechas y el conflicto social es la expresión más común en la acción local.

Así pues, los cuatro tipos de acción local pueden presentarse en los espacios municipales. Son responsabilidad de los tres órdenes de gobierno y de las organizaciones económicas y sociales, así como de la ciudadanía en general. Las investigaciones que aquí se presentan, son una propuesta de análisis sobre los acontecimientos en los municipios durante las últimas décadas. En este libro se muestran procesos de acción local que se sitúan en los diversos escenarios. Por ejemplo: El trabajo de García y Rosas, denominado *La institucionalización de la política social en los gobiernos municipales mexicanos*, muestra una acción local donde predomina la instrumentación de políticas públicas; incluso, se observa que algunos gobiernos municipales han logrado institucionalizar programas sociales. La tradición de participación ciudadana en la política social en México (aún con sus matices), más una Ley de desarrollo social en 2004, que articula acciones descentralizadas del estado, han generado procesos de acción local donde predominan las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno, coexistiendo e intentando ser complementarias. Así, algunos programas del gobierno federal que no llegaban a los municipios, han sido instrumentados por los gobiernos municipales con buenos resultados. De igual forma, las innovaciones de los gobiernos municipales han sido adoptadas por gobiernos estatal y federal.

En esta misma línea se encuentra el trabajo de Medardo Tapia: *Impacto y obstáculos de la participación ciudadana en la prevención de la violencia en gobiernos municipales mexicanos*, donde se muestra la participación activa de la ciudadanía contra la inseguridad. En este caso, la alta descentralización de la policía municipal con atribuciones específicas y limitadas (sin cooperación con los otros dos órdenes de gobierno), no ha generado estrategias eficientes para aminorar el

problema. Es decir, el fenómeno de la inseguridad es multifactorial y ocurre en un territorio específico.

Las leyes mexicanas parten el problema en pedazos, y se otorga la solución a distintos órdenes de gobierno sin dotarlos de la obligación de cooperar. Cuando la inseguridad llega a su máximo desbordamiento, se intenta frenar al crimen organizado tomando policías municipales y se crea una fuerza pública estatal, conocida como *mando único*. Al hacerlo, los municipios quedan desprotegidos en su prevención y seguridad cotidiana; lo que a su vez, genera un nuevo vacío en la estrategia. En suma, subrayaría que contrario a la política social que cuenta con un marco legal que descentraliza, pero obliga a los órdenes de gobierno a participar; en el tema de seguridad pública, el marco legal hace excluyentes las acciones de los tres órdenes de gobierno.

Un ejemplo más de acción local, donde se consolida la política pública local de manera preponderante, es el trabajo de Pedro Alberto Díaz Alayón: *La gestión de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local en México: los casos de los gobiernos municipales de Zapopan y Zacoalco de Torres en Jalisco*. En él se muestra la cooperación internacional que logran los gobiernos municipales. Se analizan dos casos de gestión para cooperar con gobiernos u organismos extranjeros. El objetivo es desarrollar convenios conjuntos combinados con participación activa de los ciudadanos.

Al hacerlo, se genera acción local donde predominan políticas públicas que impulsan programas sociales. Tal es el caso de incubadoras sociales y un centro de logística que implicó una gran inversión pública-privada. Este resultado es producto de un gobierno municipal con alta autonomía; ausencia de un marco legal que se oponga; y del interés de los ciudadanos por atender problemas sociales y económicos que aquejan su municipio. En oposición, la baja descentralización combinada con escasa participación, genera una acción local donde predomina la política gubernamental y sus objetivos. Es decir, el gobierno federal busca satisfacer principalmente sus metas, sin importar las preferencias de los ciudadanos y propósitos de los gobiernos locales.

Por otra parte, los trabajos aquí presentados, muestran una enorme variedad de procesos en la acción local, donde los gobiernos municipales y ciudadanos son el objetivo a transformar, y sus intereses no son considerados en la intervención. El ejemplo más representativo de este tipo de transformación de la acción local es el trabajo de Salazar, Carrera y Cruz: *El papel del municipio en la política de turismo para el desarrollo sustentable en México*. El documento argumenta que los gobiernos

municipales son ejecutores de acciones establecidas principalmente por el gobierno federal. El caso que mejor expresa esta situación es el programa denominado *Pueblos Mágicos*, donde existen reglas de operación federales. En ellas se establece cómo llegar a tal distinción; cómo todos y cada uno de los pueblos son tratados de igual forma; dotados de la misma infraestructura; y sin consideración a los intereses de los gobiernos municipales, grupos económicos locales y ciudadanos.

Además del caso de turismo, la mayoría de los trabajos aquí presentados resaltan el papel de los gobiernos municipales como ventanilla de ejecución de políticas gubernamentales federales y con baja intensidad democrática. Tal es el tema de políticas de género, donde los gobiernos locales reproducen la estructura organizacional y operan los objetivos federales (véase el trabajo de González y Ávila). La misma cuestión se presenta en los municipios de Oaxaca, gobernados por *usos y costumbres*, y en donde los gobiernos locales son tratados como cualquier municipio del país. Se les aplican las mismas reglas de operación de programas federales sin atender su diversidad cultural. Dicha actitud genera problemas, pues los gobiernos no puedan acceder a recursos para cubrir las necesidades básicas (véase el documento de Martínez y Carrera).

En ese mismo tenor, se encuentran los procesos de acción local que tienen que ver con impulso de programas para mejorar la actividad económica de los ejidatarios y pescadores. En este caso, los instrumentos federales de intervención son rígidos, no se adaptan a las realidades de las regiones del país, y la participación de los ciudadanos es nula (véanse los trabajos de Rio y Calderón respectivamente). Un ejemplo extremo de la rigidez del gobierno federal y de la necesidad de descentralización, ocurre principalmente en el sur del país. A pesar del discurso *pro* y respetuoso a los grupos indígenas y su forma de gobierno, la manera de intervenir en estos espacios locales no es diferente. Esta situación genera que los instrumentos de captación de ingresos y desarrollo de proyectos sean inoperantes para las formas de organización de estas regiones. Esto se traduce en gobiernos locales con nulo acoplamiento. La situación es presentada de manera muy clara en el trabajo de Martínez y Carrera, donde tratan la gestión pública en municipios de *usos y costumbres* de Oaxaca.

Así mismo, la rendición de cuentas y el manejo de finanzas públicas, también son ejemplo de un marco institucional centralizado en el gobierno federal, el sistema de coordinación fiscal concentra en este gobierno los ingresos y el control de los lineamientos para definir el gasto. Los trabajos presentados aquí son propuestas para mejorar el manejo de las finanzas municipales y la rendición de

cuentas dentro de un marco definido sin grados de libertad, donde los ciudadanos poco pueden decir. Pero también es el caso de los gobiernos municipales, que acatan reglas de deuda y de transferencias intergubernamentales sin participar en un debate informado que considere las perspectivas de los tres órdenes de gobierno. Así, la acción local en el ámbito de las finanzas, se centra en cumplir en su mayoría reglas de gasto formuladas desde el gobierno federal, olvidando los objetivos de desarrollo (véanse los trabajos de Fernández y Carrera, el de Ibarra y de Sinisterra).

Por otra parte, la política urbana en metrópolis es un ejemplo de acción local, donde hay descentralización de la tarea hacia los gobiernos municipales, pero existe baja intensidad democrática. Es decir, los gobiernos municipales no han logrado incorporar de manera adecuada a los ciudadanos en la construcción de la ciudad. Además, la cooperación hacia los gobiernos estatal y federal es poco efectiva. Las políticas urbanas requieren de un papel solidario y flexible por parte de los diversos órdenes de gobierno para generar distintos apoyos a las diversas ciudades del país. Sin embargo, es un rol que dichos órdenes de gobierno no están acostumbrados a jugar. El libro presenta dos experiencias de acción local urbana que muestran los intentos por articular acciones metropolitanas que son novedosas, pero tardías con respecto a la aparición del fenómeno metropolitano en nuestro país (véanse los trabajos de Arias y de Gutiérrez, Villaseñor, Méndez).

La colección de artículos presentada en este libro (dictaminada por dos académicos anónimos), muestra que en temas como finanzas públicas, rendición de cuentas, turismo, género, indígenas, agrícola, y pecuaria, los lineamientos del gobierno federal no favorecen la participación ciudadana ni responden a intenciones de los gobiernos municipales, por lo que la acción local es rígida y no atiende a las preferencias y necesidades de los ciudadanos. Por su aportación específica, se pueden leer individualmente, o realizar una lectura sobre la capacidad de cambio de la descentralización municipal sobre la acción local.

Desde mi perspectiva, la acción local en los municipios, producto de la descentralización municipal que se inició en 1983, no se caracteriza por satisfacer el paquete de bienes y servicios públicos de la preferencia de los ciudadanos, ni tampoco en la instrumentación de políticas públicas donde ellos puedan participar. Lo que se observa, es que si bien se dieron pasos relevantes en la descentralización municipal, a partir de este siglo el gobierno federal ha dado marcha atrás, e instrumenta políticas centralizadas con objetivos gubernamentales.

Sin embargo, en el espacio local se convive de manera simultánea: por un lado, las políticas que favorecen la participación de los ciudadanos y tienen una acción más intensa de los gobiernos municipales (como el caso de la política social); y por el otro, políticas gubernamentales que tiene objetivos propios y no consideran las necesidades y preferencias de los ciudadanos (por ejemplo, la política de turismo). Esto produce gobiernos locales atrofiados, porque en algunos temas y áreas del gobierno, se trabaja bajo los principios de impulso al desarrollo de políticas públicas y de participación ciudadana; y en otros, el objetivo es alcanzar metas que establecen los gobiernos estatal y federal.

En suma, la acción local municipal está sometida a fuerzas descentralizadoras y centralizadoras de manera simultánea. Esta situación no solo produce gobiernos municipales atrofiados, sino también desinterés en los ciudadanos para participar de la acción local de manera activa. Los indicadores que se han utilizado para demostrar el mal desempeño de los gobiernos municipales, solo muestran como problema al aparato gubernamental municipal. Mi argumento, es que la mala calidad gubernamental de los ayuntamientos, es producto del choque de las acciones descentralizadoras y centralizadoras. Este es el fondo del problema a debatir, y responde en última instancia a un esquema federal inconcluso que tiene a los gobiernos municipales en el límite de un proceso de centralización.

Referencias bibliográficas

- Arellano, D., Cabrero, E., Montiel, J. & Márquez, I. (2014). Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada, en Díaz, A. *Gobiernos locales*. México: Escuela de Administración pública del Distrito Federal.
- IMCO (2012). *El municipio una institución diseñada para el fracaso: propuestas para la gestión profesional de las ciudades*. México: IMCO.
- Pardo, M. (2014). La descentralización en México, en Díaz, A. *Gobiernos locales*. México: Escuela de Administración pública del Distrito Federal.

La institucionalización de la política social en los gobiernos municipales mexicanos¹

Ma. Luisa García Bátiz²
Jarumy Rosas Arellano³

Introducción

La presente investigación intenta contribuir al debate sobre la institucionalidad de la política social a escala local. Lo anterior se realizará por medio de un diagnóstico de la situación actual de los gobiernos municipales mexicanos en esta materia. Desde aquí proponemos una medida operativa del grado o nivel de institucionalización en los diferentes municipios mexicanos.

La institucionalización de la política social en los gobiernos municipales mexicanos es importante, ya que es la base del incremento y la continuidad de una política pública; es decir, la inclusión formal de la política social como una acción gubernamental, aumenta las posibilidades de contribuir al abatimiento de la pobreza y a mejorar el bienestar social de la población, lo cual se refleja, al final, en un mejor desempeño de los gobiernos municipales.

Los estudios sobre la institucionalidad de la política social en América Latina se han multiplicado en los últimos años; sin embargo, éstos abordan, en su mayoría, el proceso a escala nacional o estatal, dejando un vacío de conocimiento en el espacio municipal. En este sentido, el presente trabajo es una aportación que busca contribuir al conocimiento del avance de la institucionalización de la política social municipal en México, como un aspecto importante de la construcción

¹ Este trabajo es parte de la línea de investigación Cambio Institucional, Políticas Públicas y Desarrollo del Cuerpo Académico Procesos de Internacionalización, Desarrollo y Medio Ambiente.

² Profesora investigadora del Departamento de Estudios Regionales del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. marial@cucea.udg.mx

³ Profesora del Departamento de Estudios Regionales del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. jarumy.rosas@gmail.com

de capacidades de los gobiernos locales para abatir directamente la pobreza y desigualdad en sus territorios.⁴

Para lograr lo anterior, el trabajo se ha dividido en cuatro apartados: en el primero presentamos algunas ideas básicas sobre la institucionalización de la política social; en el segundo apartado planteamos los elementos operativos que nos permiten medir el grado o nivel de institucionalización en los diferentes municipios mexicanos; en el apartado tercero presentamos los resultados y, finalmente; en el apartado cuarto trazamos las consideraciones finales.

La institucionalización social

La Ley General de Desarrollo Social, emitida en el año 2004 se ha convertido en un parteaguas para el desarrollo de la política social en México y en particular para los gobiernos municipales; ya que adicionalmente a los avances relacionados con los derechos sociales, la medición de la pobreza y las restricciones en el uso de los programas sociales, en esta ley, se establecen los lineamientos para el diseño e implementación de este tipo de políticas desde el ámbito municipal. Razón por la cual se considera que la implementación de este nuevo marco institucional permite consolidar la institucionalización social en nuestro país.

La institucionalidad social es definida por Acuña y Repetto como “el conjunto de reglas de juego formales e informales, rutinas organizacionales, normas y costumbres que enmarcan el contenido y dinámica de las políticas, programas y proyectos de carácter social” (2006, 7) en esta línea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define este concepto como “la configuración, estructura y funciones de los organismos que se dedican al financiamiento, diseño, implementación y control de los programas sociales” (CEPAL, 2000: 293). Concordando con lo anterior, consideramos, que la institucionalidad social es el conjunto de reglas formales e informales que delimitan y dan forma a las políticas, programas, estrategias y acciones sociales que se enfocan en el combate a la pobreza y la desigualdad desde los espacios gubernamentales.

El establecimiento de este “conjunto de reglas de carácter social” se convierte en parte vital del diseño, implementación y evaluación de políticas sociales de corte municipal, ya que, de acuerdo con Braun y Vélez (2004) las fallas en las

4 En este sentido, Braun y Vélez estiman que la estrategia de construcción de capacidades técnicas es uno de los elementos que lleva a la creación de políticas públicas eficientes, eficaces y continuas.

acciones de combate a la pobreza a través de programas sociales no siempre se pueden adjudicar al mal diseño de las políticas y programas, sino que en muchos casos el problema se encuentra en la debilidad institucional de los mismos. Ante esta situación se vuelve necesario considerar la relevancia del estudio de la institucionalidad social para el diseño, implementación y evaluación de políticas sociales eficientes, eficaces y continuas; por lo cual, diversos autores se han dado a la tarea de analizar la situación actual de ésta a través de los elementos que permiten su construcción y posterior fortalecimiento; sin embargo pocos autores se han aventurado a la operacionalización de este concepto en busca de una estimación u aproximación que permita determinar el grado de institucionalidad social en los diversos ámbitos gubernamentales.

Acuña y Repetto presentan una metodología para analizar la institucionalidad de los programas de reducción de la pobreza. Los elementos que ellos proponen considerar son:

El marco institucional y los actores participantes, las capacidades que intervienen en los procesos de gestión de las políticas para el combate a la pobreza (capacidades políticas, presupuestales y organizacionales) y por último las características del sistema de decisión-coordinación-conflicto que busca reducir la pobreza (2001:16).

Por su parte, la CEPAL presenta un análisis de las reformas pendientes en materia social en el continente Americano (CEPAL, 2000). En este documento se establece la necesidad de hacer énfasis en algunos elementos que se consideran primordiales para mejorar la institucionalidad social; establecer una autoridad social, dar prioridad al enfoque sectorial en las políticas, fomentar la descentralización y la participación social y por último generar una relación con la autoridad económica.

Siguiendo con la intención de acercarse empíricamente al conocimiento del avance de la institucionalización de la política social, Székely (2006) propone cuatro características para identificar una política institucionalizada; a) provenir de un acuerdo político y social; b) establecimiento de metas, objetivos y mecanismos de evaluación claros; c) definir derechos y obligaciones para los actores involucrados y; d) establecer normas y reglas de comportamiento. Aunado a lo anterior propone un “decálogo de la institucionalidad de la política social” conformado por:

- La existencia de un ministerio de desarrollo social cuyo principal mandato sea el combate a la pobreza.
- Establecimientos de objetivos concretos en un plan o programa.
- Definición y adopción de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos.
- Marco jurídico estableciendo responsabilidades, facultades y atribuciones por actor.
- Presupuesto para ejercer facultades.
- Mecanismos explícitos de coordinación intra y entre órdenes de gobierno.
- Contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana.
- Existencia de reglas de operación para los programas y acciones.
- Construcción de padrones de beneficiarios.
- Marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de funcionarios (Székely; 2006: 13).

Por su parte José Machinea (2005) presenta algunos atributos para la construcción de instituciones sociales que permitan fortalecer y brindan calidad institucional a las políticas sociales. Estos atributos son: la existencia de reglas claras explícitamente acordadas y que permanezcan en el tiempo, una gestión eficaz, capacidad para unir a las instituciones dentro de la política social, empoderamiento social, consideración de la política social con dimensión territorial, combinación del sector público y privado para brindar servicios y por último la consideración y garantía de los derechos sociales.

La literatura hasta aquí revisada nos permite identificar los principales elementos para obtener una aproximación del grado de institucionalidad social; así, observamos que existe un consenso sobre algunas variables que permiten identificar el avance o grado de institucionalización y que es posible referenciar empíricamente y medir el grado de éstas:

- Existencia de una autoridad social.
- Existencia de un marco institucional que al menos incluya:
- Contar con una Ley o Reglamento de desarrollo social.
- Implementación de políticas o programas sociales.
- La construcción de reglas de operación de los programas sociales.
- Existencia de padrones de beneficiarios.
- Existencia de presupuesto para el gasto social.

Construcción de mecanismos de coordinación que pueden identificarse con la existencia de convenios de concertación.

Sin embargo, es importante considerar que estos trabajos se han concentrado en el gobierno central, excluyendo la estimación en los gobiernos locales, ya que, estos espacios presentan un contexto social, económico y político particular; por lo cual es necesario realizar ciertas adaptaciones que respondan a la información disponible y las condiciones de los municipios mexicanos.

El grado de institucionalidad social municipal

Construir un marco a través del cual obtener una aproximación del grado que alcanza la institucionalidad social en los municipios mexicanos, conlleva la necesidad de identificar los elementos disponibles en estos espacios que reflejen el marco regulador de las acciones de política social. Ahora bien, es posible considerar que la institucionalidad social en el ámbito municipal se conforma por elementos formales e informales. Sin embargo, para este trabajo estimamos el grado de institucionalidad social en los gobiernos municipales mexicanos considerando sólo los instrumentos formales en los cuales, se definen las reglas de interacción de los actores que participan en el diseño, implementación y evaluación de la política social en sus diversos órdenes. De esta manera podemos mencionar que el grado de institucionalidad social se estima a través de los siguientes elementos:

Existencia de una autoridad social

El establecimiento de una figura de autoridad dentro de la política social con un rango similar al otorgado a la política económica da prioridad e importancia a las acciones emprendidas contra la pobreza y la desigualdad; de esta manera “Una autoridad social de alto nivel y de igual rango que la autoridad económica, con funciones de planificación estratégica y promoción claramente definidas y recursos presupuestarios garantizados, parece ser un elemento clave en la coordinación de las políticas del área” (CEPAL, 2000: 294). Por lo anterior, para operacionalizar esta variable se considera la existencia de una dirección municipal encargada de la política social implementada desde este orden de gobierno.

Existencia de reglas para los actores

El establecimiento de las reglas se convierte en el elemento central del institucionalismo. Las reglas permiten la interacción de los distintos actores delimitando su

campo de acción. Dentro de los diversos órdenes de gobierno existen elementos que permiten la expresión de las reglas de corte social mediante las cuales se establecerá la relación entre los participantes en el diseño, implementación y evaluación de la política social municipal. Por lo cual, esta variable se refleja a través de los siguientes elementos:

Reglamentos de desarrollo social: La Constitución Mexicana otorga a los municipios la facultad para expedir reglamentos de acuerdo a las necesidades del mismo, por lo cual este documento posee el mayor orden jurídico dentro de este territorio. Así, la existencia de un reglamento de desarrollo social se convierte en un elemento importante dentro de la institucionalidad social

Programas Operativos Anuales (POA): En este instrumento de planeación se establecen los objetivos de gestión del municipio a corto plazo así como los elementos (humanos, financieros, técnicos) necesarios para su realización. Contar con un POA en el que se consideren los programas y/o proyectos sociales municipales brinda garantías de cumplimiento al establecer los lineamientos necesarios para el logro de los objetivos de este tipo de programas.

Reglas de operación de programas sociales: Este documento es una herramienta de gran importancia para la implementación de política social, ya que determinan los objetivos, población objetivo y procedimientos a través de los cuales se implementarán las acciones sociales.

Recursos financieros

Los recursos financieros destinados a la política social se consideran dentro del presupuesto de egresos de cada gobierno, el cual se formula para cada ejercicio fiscal. En este documento se considera el gasto público que se destinará a aquellas acciones sociales propias de cada orden de gobierno. Ahora bien identificar el gasto social en los presupuestos municipales es un elemento complejo, debido a la estructura de los mismos; de forma que no es posible desagregar el presupuesto público destinado a la política social; sin embargo, en este documento se hace una aproximación a través de la existencia de programas sociales municipales. Así, el supuesto para realizar dicha aproximación radica en el gasto público destinado para la implementación de estos programas, de tal forma que se puede afirmar que si hay programas sociales municipales, entonces en el municipio existen recursos financieros destinados a estas acciones. Por lo anterior esta variable no se mide de manera directa y específica en la muestra de municipios que estudiamos.

Relaciones intergubernamentales

En algunas ocasiones el gobierno federal, estatal y municipal concurre en la implementación de diversas políticas sociales; por lo cual se realizan acciones de coordinación con el fin de perseguir los objetivos sociales que tienen en común. Esta coordinación intergubernamental se ha convertido en un reto para la política social, debido a la necesidad de asegurar la eficiencia de los recursos destinados a este tipo de acciones; por lo cual, la interacción entre los distintos órdenes de gobierno ha requerido la implementación de los denominados convenios de concertación, en los cuales se establezcan las obligaciones y facultades de cada gobierno, así como la participación financiera que tendrán.

Padrones de beneficiarios

Los padrones de beneficiarios son instrumentos por medio de los cuales se proporciona información respecto a los ciudadanos receptores de los apoyos establecidos en los programas sociales; brindando con esto un grado de transparencia y rendición de cuentas a la política social. La aportación de los padrones de beneficiarios a la institucionalidad de las políticas de combate a la pobreza se debe a que “su construcción requiere de la definición de criterios de elegibilidad de cada programa y acción, y por lo tanto es el mecanismo idóneo para especificar las reglas del juego en cuanto al acceso a beneficios sociales” (Székely, 2006: 13). De esta manera, los municipios tienen la responsabilidad de hacer pública la información relacionada con los padrones de beneficiarios de los programas sociales que se implementan desde este espacio.

En resumen, el grado de institucionalidad social en los gobiernos municipales se realiza a través de las variables definidas en la tabla 1. Por lo cual, una vez determinados estos elementos, en el siguiente apartado se presenta la estimación de la institucionalidad en los municipios mexicanos.

Tabla 1. Variables para la estimación del grado de institucionalidad social municipal

Elementos	Variables
Autoridad social	Dirección de desarrollo social municipal.
Reglas para los actores	Reglamento de desarrollo social municipal
	Programas operativos anuales (POA)
	Reglas de operación de programas municipales

Elementos	Variables
Recursos financieros	Implementación de programas sociales municipales
Relaciones intergubernamentales	Acuerdos de concertación
Padrones de beneficiarios	Padrones de beneficiarios de los programas sociales municipales

Fuente: Elaboración propia.

Estimación del grado de institucionalidad social municipal

Para realizar la estimación del grado de institucionalidad social en los municipios mexicanos se construyó una base de datos para los 2,457 municipios registrados en el Censo de Población y Vivienda 2010 implementado por INEGI. La búsqueda se realizó a través de las páginas web oficiales de cada uno de los municipios mencionados; identificando que solo 1,082 municipios (44%) poseen este medio de comunicación, convirtiéndose en la muestra para estimar el grado de institucionalización social de los municipios en México.

Una vez identificada la base inicial, se requirió clasificar los municipios con el propósito de facilitar la muestra de los resultados y obtener un panorama del grado de institucionalización social; así, se crearon tres grupos atendiendo al tamaño de la población y siguiendo los valores utilizados por (Villalobos, 1986 citado en Sánchez, 2008) en donde los municipios pequeños son aquellos con una población menor a 25,000 habitantes; medianos si el tamaño de la población es mayor a 25,000 pero menor a 100,000 habitantes y por último, los municipios grandes son aquellos con una población mayor a 100,000 habitantes. En la muestra inicial de 1,082 municipios se identificó que existen 514 municipios pequeños, 371 municipios medianos y por último 197 municipios clasificados como grandes.

A partir de esta base se estimó el grado de institucionalidad social municipal considerando las variables descritas en la tabla 1. De esta manera se concedió un valor a cada variable; siendo 1 si se identificaba la variable en el municipio y 0 en el caso contrario, logrando al final obtener una suma que permite determinar el grado de institucionalidad en cada municipio. A continuación se presenta los resultados obtenidos.

Tabla 2. Clasificación de municipios de acuerdo a su tamaño de población

Total de municipios	2,457	100.00%
Municipios con página web oficial (Base inicial)	1,082	44.03%
Clasificación por tamaño de población		
Pequeño	514	47.50%
Mediano	371	34.29%
Grande	197	18.21%

Fuente: Elaboración propia.

Autoridad social

En la administración municipal es posible identificar la existencia de una autoridad responsable de las actividades relacionadas con la política social; de esta manera, 654 municipios de la muestra cuentan con una autoridad social, representando al 60 % de los municipios considerados en la base.

Tabla 3. Resultados de la variable autoridad social

Variables	Número de Municipios	Porcentaje de municipios con referencia a su clasificación
Total de municipios	1,082	100%
Municipios con autoridad social	654	60.44%

Municipios con autoridad social por tamaño de población		
Pequeños	235	45.7%
Medianos	247	66.6%
Grandes	172	87.3%

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente es posible identificar que los municipios clasificados como medianos son aquellos con la cantidad absoluta más alta de municipios con autoridad social, sin embargo, al relacionarlos con su clasificación se puede observar que el 87.3% de los municipios grandes tienen direcciones de desarrollo social, seguidos de los municipios medianos y pequeños con un 66.6% y 45.7% respectivamente.

Reglas para actores

La existencia de un reglamento de desarrollo social es un elemento de gran importancia en la institucionalidad social debido a que determina los lineamientos para el diseño, implementación y en su caso evaluación de política social. Así, es posible observar que solo 18 municipios en México cuentan con un reglamento de estas características; de los cuales 2 son clasificados como pequeños, 6 son medianos y 10 se consideran grandes.

Tabla 4. Municipios con reglamento de desarrollo social de orden municipal

Estado	Municipio	Clasificación
Quintana Roo	Isla Mujeres	Pequeño
San Luis Potosí	San Ciro de Acosta	Pequeño
Coahuila	San Juan de Sabinas	Mediano
México	Valle de Bravo	Mediano
Nayarit	Acaponeta	Mediano
Quintana Roo	Tulum	Mediano
San Luis Potosí	Rioverde	Mediano
San Luis Potosí	Matlapa	Mediano
Coahuila	Piedras Negras	Grande
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	Grande
México	Atizapán de Zaragoza	Grande
México	Naucalpan de Juárez	Grande
Nuevo León	García	Grande
Nuevo León	Juárez	Grande
Nuevo León	Monterrey	Grande
Querétaro	El Marqués	Grande

Estado	Municipio	Clasificación
San Luis Potosí	San Luis Potosí	Grande
Sonora	Nogales	Grande

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma es posible identificar que solo el 1.7% de los municipios poseen reglamento de desarrollo social municipal; y que solo el 5.1% de los municipios con una población mayor a los 100,000 habitantes cuenta con este documento; situación que tampoco es favorable para el resto de los municipios, ya que solo el 1.6% de los municipios medianos y el 0.4% de los municipios pequeños cumplen con este elemento institucional.

Tabla 5. Resultados de la variable reglamento de desarrollo social

Variables	Municipios	Porcentaje con referencia a su clasificación
Total de municipios	1,082	100%
Municipios con reglamento de desarrollo social	18	1.6%

Municipios con reglamento de desarrollo social por tamaño de población		
Pequeños	2	0.4%
Medianos	6	1.6%
Grandes	10	5.1%

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, se identificó que 239 municipios del país cuentan con un POA, de los cuales 93 municipios son pequeños, 74 se consideran medianos y 72 son municipios grandes. Así, se podría pensar que los municipios con una población menor a 25,000 habitantes tendrían una ventaja en este rubro, sin embargo, en relación con los municipios de su clasificación el porcentaje es de solo 18.1% y se encuentra cercano al observado en los municipios medianos con 19.9%, mientras que el porcentaje más alto es alcanzado por los municipios clasificados como grandes.

Tabla 6. Resultados de la variable programa operativo anual

Variables	Municipios	Porcentaje con referencia a su clasificación
Total de municipios	1,082	100%
Municipios con POA's	239	22.1%

Municipios con POA's por tamaño de población		
Pequeños	93	18.1%
Medianos	74	19.9%
Grandes	72	36.5%

Fuente: Elaboración propia.

Por último, se identificó que solo 60 municipios en todo el país cuentan con reglas de operación para los programas sociales de corte municipal; de los cuales 12 son municipios pequeños, 15 son medianos y 33 son municipios grandes; así, es posible observar que en esta última clasificación se encuentra el mayor número y porcentaje de municipios que poseen reglas de operación para sus programas sociales seguido de los municipios medianos y pequeños en los cuales se identifica solo el 4% y 2.3% de municipios con esta variable respectivamente.

Tabla 7. Resultados de la variable reglas de operación

Variables	Municipios	Porcentaje con referencia a su clasificación
Total de municipios	1,082	100%
Municipios con reglas de operación	60	5.5%

Municipios con reglas de operación por tamaño de población		
Pequeños	12	2.3%
Medianos	15	4.0%
Grandes	33	16.8%

Fuente: Elaboración propia.

Recursos financieros

En la muestra estudiada fue posible identificar que 268 municipios cuentan con programas sociales de corte municipal, los cuales reciben recursos financieros para su funcionamiento. De acuerdo a la clasificación utilizada, 99 son municipios pequeños, 72 son municipios medianos y 97 se consideran municipios grandes.

Tabla 8. Resultados de la variable programas sociales

Variables	Municipios	Porcentaje con referencia a su clasificación
Total de municipios	1,082	100%
Municipios con programas sociales	268	24.7%

Municipios con programas sociales por tamaño de población		
Pequeños	99	19.3%
Medianos	72	19.4%
Grandes	97	49.2%

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera es posible observar que el 24.7% de los municipios cuenta con programas sociales; asimismo, es importante considerar que cerca del 50% de los municipios considerados como grandes implementan este tipo de acciones, sin embargo este porcentaje disminuye considerablemente en los municipios considerados como pequeños y medianos, ya que en éstos sólo poco más del 19% de los municipios de cada categoría implementan programas sociales financiados con recursos municipales.

Relaciones intergubernamentales

Algunos programas sociales implementados desde el ámbito federal requieren de la firma de acuerdos de concertación⁵ entre los diversos órdenes de gobierno, incluido el municipal; así, este tipo de documento son un reflejo de la institucionalización de la política social en este gobierno. Sin embargo, durante la revisión

⁵ De acuerdo a las reglas de operación, los programas “3x1 Migrantes” y el “Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias requieren de la firma de acuerdos de coordinación para la implementación de los mismos en los espacios estatales y federales.

realizada a los municipios que conforman la base de datos no fue posible identificar la firma de algún convenio de concertación relacionado con los programas sociales implementados por la Secretaría de Desarrollo Social.

Padrones de beneficiarios

En esta variable fue posible identificar que existen 106 municipios que publican los padrones de beneficiarios de los programas sociales de corte municipal, de los cuales 35 son considerados municipios pequeños, 33 son municipios medianos y por último 38 son municipios grandes.

Tabla 9. Resultados de la variable padrón de beneficiarios

Variables	Municipios	Porcentaje con referencia a su clasificación
Total de municipios	1,082	100%
Municipios con padrones de beneficiarios	106	9.7%
Municipios con padrones de beneficiarios por tamaño de población		
Pequeños	35	6.8%
Medianos	33	8.9%
Grandes	38	19.3%

Fuente: Elaboración propia.

De lo cual, fue posible identificar que solo el 9,7% de los municipios de la muestra cumplen con esta variable de institucionalidad social que se relaciona fuertemente con la transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, se observa que los municipios grandes son los que poseen el mayor porcentaje de municipios que realizan la publicación de sus padrones; y se identificó que la brecha entre los municipios grandes y los municipios pequeños y medianos es grande, al observarse porcentajes de solo 6.8% y el 8.9% respectivamente.

En resumen, en la Tabla 10 se presenta los resultados de las variables relacionadas con el grado de institucionalización social en los gobiernos municipales de México; de tal forma que es posible observar que en la totalidad de las variables utilizadas, los municipios grandes son los que presentan los mayores porcentajes de municipios que cubren los requerimientos de las variables especificadas para la

Tabla 10. Cuadro resumen de las variables de institucionalidad social municipal

Clasificación	Pequeños		Medianos		Grandes		Total	
	Municipios	% con respecto a su clasificación	Municipios	% con respecto a su clasificación	Municipios	% con respecto a su clasificación	Municipios	% con respecto a su clasificación
Autoridad social	235 Relaciones inter-gubernamentales	45.7%	247	66.6%	172	87.3%	654	60.44%
Reglas para actores								
Reglamento desarrollo social	2	0.4%	6	1.6%	10	5.1%	18	1.6%
POA's	93	18.1%	74	19.9%	72	36.5%	239	22.1%
Reglas de operación	12	2.3%	15	4.0%	33	16.3%	60	5.5%
Recursos financieros								
Programas sociales municipales	99	19.3%	72	19.4%	97	49.2%	268	24.7%
Relaciones inter-gubernamentales	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Padrones de beneficiarios	35	6.8%	33	8.9%	38	19.3%	106	9.7%

Fuente: Elaboración propia.

estimación de la institucionalización social. Mientras que los municipios pequeños y medianos poseen valores relativamente cercanos, pero significativamente distanciados de los municipios grandes.

Estos valores sólo reflejan la existencia de las variables consideradas como reflejo del grado de institucionalización social municipal, por lo cual, una vez identificados todos los elementos pasamos a calcular el nivel o grado de institucionalización siguiendo los siguientes criterios:

- Grado bajo: municipios que cumplen con dos o menos de las variables que definen la institucionalización social.
- Grado medio: municipios que cumplen con 3 o 4 de las variables.
- Grado alto: municipios que cumplen o presentan entre 5 y 7 de las variables.

Como se puede observar en la tabla 11, los resultados no son muy alentadores para los municipios mexicanos, ya que cerca del 85% de estos tienen un grado de institucionalización bajo y el 50% de estos son municipios con una población menor a 25,000 habitantes. Por otra parte, solo el 13.8% de los municipios de la muestra tienen un grado de institucionalización medio, sin embargo, en esta ocasión la clasificación por tamaño de población no parece mostrar grandes diferencias.

El porcentaje de municipios con un alto grado de institucionalidad municipal es muy reducido, representado por tan solo el 1.6% de los municipios de la muestra inicial; asimismo es importante destacar que más de la mitad de los municipios que presentan este grado de institucionalidad son municipios con una población mayor a los 100,000 habitantes, como se puede observar en el siguiente mapa.

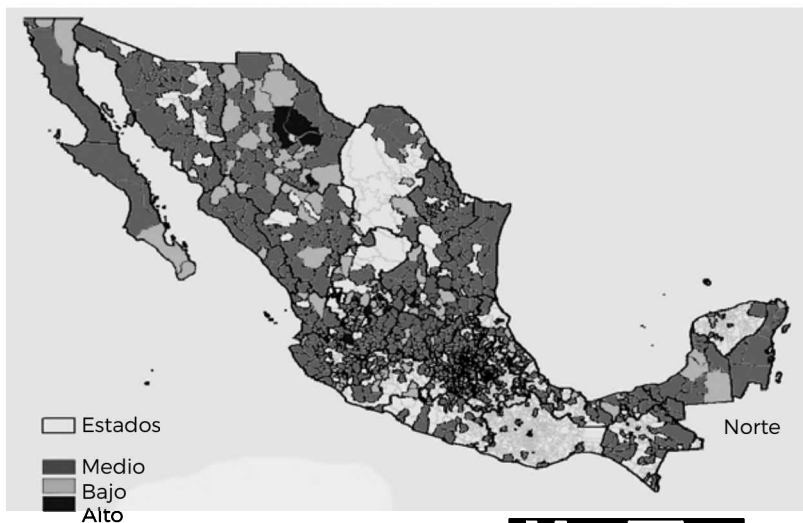
Tabla 11. Resultados de la estimación del grado de institucionalidad social municipal

Grado de institucionalización	Número de municipios				
	Total	%	Por clasificación	Total	% con respecto al grado
Bajo	916	84.7%	Pequeños	464	50.7%
			Medianos	323	35.3%
			Grandes	129	14.1%
Medio	149	13.8%	Pequeños	46	30.9%
			Medianos	46	30.9%
			Grandes	57	38.3%

Grado de institucionalización	Número de municipios				
	Total	%	Por clasificación	Total	% con respecto al grado
Alto	17	1.6%	Pequeños	4	23.5%
			Medianos	2	11.8%
			Grandes	11	64.7%

Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. Grado de institucionalización social municipal



Conclusiones

La institucionalidad de la política social resulta de gran importancia debido a sus contribuciones en la eficiencia, eficacia y continuidad de este tipo de políticas; por lo anterior, el objetivo de este trabajo fue presentar un diagnóstico de la situación actual de los gobiernos municipales mexicanos en esta materia. Para realizar lo anterior, fue necesario identificar a través de la literatura existente los elementos que permitieran reflejar el grado de institucionalidad social, los cuales se adaptaron a las condiciones particulares de los gobiernos municipales y fue a través de estos que se hizo posible obtener una estimación del grado de institucionalidad social en los municipios mexicanos.

Los resultados obtenidos son desalentadores, ya que el porcentaje de municipios que tienen un bajo grado de institucionalidad es muy alto; lo que implica que no existen las condiciones institucionales para la implementación de políticas y programas sociales y en caso de que actualmente se realicen estas acciones, su operación y continuidad se encuentran fuertemente limitadas. Por otra parte, fue posible identificar que existe una relación importante entre el tamaño de la población y las variables que reflejan la institucionalidad social, ya que los municipios grandes son los que obtienen los mayores porcentajes en la totalidad de las variables seleccionadas.

Particularmente se observa que la mayor debilidad de los municipios se encuentra en la determinación de las reglas para los actores, ya que muy pocos municipios cuentan con un reglamento de desarrollo social que establezca los lineamientos para el diseño, implementación y en su caso, evaluación de la política social en estos espacios. Asimismo, se identificó que los municipios actualmente están implementando programas sociales de corte social; sin embargo, estas acciones no cuenta con reglas de operación, lo que propicia el uso ineficiente de recursos financieros, humanos, técnicos y organizacionales.

Finalmente mencionemos que para el cumplimiento de las responsabilidades en materia de política social municipal se requiere que estos órdenes de gobierno incrementen su institucionalidad con el propósito de poseer un marco que regule las acciones sociales que se implementan en este territorio; ya que, de continuar la tendencia identificada en esta investigación el riesgo de realizar políticas sociales poco eficientes se incrementará.

Referencias

- Acuña, C. y F. Repetto (2006) *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina* Dialogo Regional de Política. Red para la reducción de la pobreza y la protección social. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Braun, M. y C. Vélez (2004) *Retos institucionales para la equidad y sustentabilidad del desarrollo social en América Latina*. VI Foro de equidad social. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (2000) *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*. Segunda conferencia regional de seguimiento de la cumbre mundial sobre desarrollo social. 15-17 de Marzo 2004.
- Machinea, J. L. (2005) *Institucionalización de la política social para la reducción de la pobreza*. Cuadernos de desarrollo humano núm. 23. México: Secretaría de Desarrollo Social.

- Sánchez, A. (2008) *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*. México: Academia Jalisciense de Ciencias/ Plaza y Valdés.
- Székely, M. (2006) *Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

El papel del municipio en la política de turismo para el desarrollo sustentable en México

Jessica Salazar Mercado¹
Ady P. Carrera Hernández²
Graciela Cruz Jiménez³

Introducción

La política de turismo en México tomó auge a principios de la década de los 70, bajo la conducción del gobierno federal se empezó a promover el desarrollo de grandes polos turísticos. Priorizando el crecimiento económico del país, pero esta política no consideró las consecuencias negativas de dicha actividad en el ámbito local, donde ha afectado el patrimonio natural, económico, social y cultural de las comunidades. A partir del reconocimiento anterior y de las presiones internacionales en el debate de la sustentabilidad del turismo, nuestro país ha ido cambiando su visión y replanteado la estrategia nacional sobre el sector turismo.

El destinatario último de las políticas en materia de turismo y sustentabilidad en México son los gobiernos locales, ya que es a ellos a quienes en mayor medida afectan las decisiones en este sentido. De ahí la importancia de considerar cómo la política turística de nuestro país se ha visto influida por el enfoque del Desarrollo Sustentable (DS) y de qué manera los municipios se han involucrado en ella, así como los resultados hasta ahora obtenidos.

Este texto está integrado por cinco partes; la primera señala de manera general la relación entre el turismo sustentable y el desarrollo del ámbito local; la segunda hace un recuento de la transformación en la visión del turismo como

¹ Maestra en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense, A. C., <jjsalazarm@gmail.com>
² Profesora-Investigadora en El Colegio Mexiquense, A. C., <adymex@yahoo.com>
³ Profesora – Investigadora en la Universidad Autónoma del Estado de México, <gracij@hotmail.com>

estrategia de desarrollo en México; la tercera señala cuál ha sido el papel de los gobiernos locales en la política de turismo del país; la cuarta da un panorama general del turismo en el ámbito municipal, considerando al gobierno local como articulador de políticas turísticas para el desarrollo municipal sustentable; la última parte contiene algunas consideraciones finales.

El turismo como motor de desarrollo sustentable en el ámbito municipal

El concepto de desarrollo ha evolucionado considerablemente. Desde la visión del crecimiento económico como la principal fuente de progreso (Peet y Hartwick, 2009) en donde se daba poca atención a la evolución de otras variables, como la inequidad, la pobreza o el bienestar social (Sant'Ana, 2008); hasta las nuevas corrientes del desarrollo humano, que señalan que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar la vida de las personas (Jahan, 2000). En esta última corriente se enmarca el desarrollo sustentable, el cual involucra ya no sólo la relación entre economía y hombre, sino entre la sociedad y la naturaleza (Carrillo, 1996).

Bajo el entendido de que un crecimiento económico a costa del deterioro ambiental y la carga excesiva sobre el medio ambiente, puede otorgar beneficios para algunos a corto plazo, pero es insostenible en el largo plazo al producir efectos de desigualdad (Sotelsek y Ahamdanech, 2008), el desarrollo sustentable implica un cambio estructural y la inclusión de aspectos cualitativos. Desde esta perspectiva, se configura como una estrategia para alcanzar niveles de vida más justos y equitativos, no como una meta, sino como un proceso, conjugando la protección y uso responsable de los recursos, con un incremento en los niveles de bienestar (Gaytán, 2011).

El concepto de desarrollo sustentable (DS) surgió a partir de la necesidad de involucrar también a la sociedad y la naturaleza como elementos clave en este proceso (Carrillo, 1996). La evolución del concepto es relativamente moderna e influida por la preocupación de las condiciones globales de deterioro de los recursos naturales en diversas regiones del mundo. El concepto clásico de DS es el del Informe Brundtland el cual se concibe como: “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades” (IUCN, 2006: 1). Esta definición representó un avance en la concepción del desarrollo, estableciendo que no es cuestión

de escoger entre la protección al medioambiente y el progreso social, sino la búsqueda por el desarrollo económico y social que sean compatibles con la protección ambiental (Ciegis *et al.*, 2009).

Una estrategia importante que se ha adoptado para el desarrollo ha sido la actividad turística, cuya concepción también se ha transformado. Tradicionalmente se ha visto como una forma de generar riqueza; sin embargo, el indiscutible desgaste de los recursos naturales así como las alteraciones en el espacio receptor, ha cambiado su perspectiva económica, hasta considerar la necesidad de la planeación del turismo bajo una perspectiva sustentable (Cruz, 2008). Podemos definir al turismo como un proceso socio económico que implica el desplazamiento temporal de personas fuera de su residencia habitual; que tiene impactos tanto positivos como negativos en un entorno receptor específico y que involucra la participación de los sectores público, privado y social. El turista, respaldado económicamente y alentado por diversos motivos, decide trasladarse temporalmente, para ello requerirá de ciertos servicios y será el iniciador del fenómeno económico, social y ambiental que el turismo representa.

En este sentido el turismo sustentable no es una modalidad de dicha actividad, sino que es una característica deseable en todo tipo de turismo. Más allá de una visión de disfrute y protección ambiental como el ecoturismo, se trata de establecer ciertas prácticas que tengan en cuenta las expectativas de los turistas a partir de una demanda responsable de los recursos, pero también las necesidades del medio que es afectado por esta dinámica (Prokosch, 2011), así como la forma en que el turismo puede contribuir al desarrollo.

El turismo puede ser entendido como una oportunidad estratégica para el desarrollo local (OIT, 2004), pues es considerado como un motor local de diversificación socioeconómica y regeneración (Esteban, 2008; Meixueiroç, 2008). A pesar de estas expectativas, las investigaciones demuestran que el turismo como herramienta de desarrollo ofrece muchas complicaciones. Pues hay una relación entre los beneficios económicos y los efectos negativos y consecuencias no deseables que afectan la naturaleza como producto turístico y que en el orden social impactan en las comunidades receptoras y en la pérdida de su identidad (Matute y Asanza, 2008), lo cual es más notable en el ámbito local.

La Organización Mundial de Turismo (OMT), en su guía para administradores locales, reconoce una serie de impactos socioeconómicos favorables y desfavorables de la actividad turística en el contexto local (Covarrubias, *et al.*, 2010). Entre los efectos positivos se tienen beneficios económicos: empleo y renta

de trabajo en el sector, fomento del empresariado local, efecto multiplicador del turismo en otras actividades económicas, mejora de la infraestructura financiera, conservación del patrimonio cultural, intercambio cultural entre turistas y residentes. Entre los negativos: distorsiones económicas, aumento en los precios de las tierras y bienes, pérdida de la autenticidad en las manifestaciones culturales, problemas sociales como el alcoholismo, prostitución, drogadicción, empleo a personas que no residen en la zona, el efecto demostración (imitación en la forma de vestir y actuar de los turistas), congestión de turistas en atracciones y beneficio económico sólo para los propietarios de empresas. Bajo las consideraciones anteriores se explica la necesidad de articular el turismo y DS, dos conceptos que parten de una evolución histórica similar al haber pasado de una óptica meramente económica a otra que tiene sentido con la inclusión de las dimensiones social, ambiental y política.

En ese sentido, el gobierno municipal ha potenciado su rol por los procesos de descentralización adoptados en muchos países, que han concedido más responsabilidades a las autoridades locales (Avramescu, 2008). La búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad receptora en el ámbito local, así como del aprovechamiento responsable de su entorno en donde esta actividad tiene un impacto inmediato y directo en territorios y contextos específicos, siempre dinámicos, hace evidente que el espacio local es el más adecuado para poner en marcha programas de turismo con un enfoque sustentable. De ahí la importancia de que los actores de este espacio tengan un papel protagónico en las estrategias y acciones que se adopten para procurar un turismo sustentable que promueva un desarrollo integral. Ya que se presume que es este ámbito de gobierno la esfera más cercana a la población y quien podría conocer mejor las necesidades reales de esta.

El turismo como estrategia de desarrollo en México

Si bien el turismo como actividad socioeconómica puede ser empleado como una herramienta para el desarrollo, bajo esa perspectiva se ha integrado al turismo en proyectos estratégicos al considerarlo un motor de crecimiento económico que ha logrado gran relevancia mundial como oportunidad para la inclusión de proyectos productivos. La industria turística tiene gran relevancia a nivel mundial por representar un aumento en la generación de divisas y riqueza para países en desarrollo como el nuestro. México es una potencia turística a nivel mundial y latinoameri-

cano, ocupa el 13^o lugar en el mundo por el número de turistas que recibe según el Ranking de Turismo Mundial 2013. El sector turismo es un pilar en la economía, representa el 9% del PIB y es la tercera fuente de divisas del país, generando 2.5 millones de empleos directos (López y González, 2011).

Las cifras señaladas son consecuencia de un trayecto histórico del turismo en el país. “Desde mediados del siglo pasado, el turismo comenzó a ser visto como una fuente importante de ingresos para México... empezó a ser visto como una vía para generar crecimiento” (Velázquez, 2012: 8). En México, las estrategias de turismo tomaron mayor auge a principios de la década de los 70, con la intervención del Estado en el diseño de planificación y desarrollo de nuevas ciudades, con el sustento de los recursos naturales de gran significación: básicamente en playas, con el fin de atraer al turismo internacional (Cervantes y Gómez, 2007). Entonces la política turística se concentró en generar las condiciones que permitieran el acceso a estas zonas por medio de infraestructura carretera y de aeropuertos; se promovió el desarrollo de grandes polos turísticos como el caso de Acapulco o Cancún (Velázquez, 2008).

En el caso de Cancún, Quintana Roo —una de las ciudades costeras orientadas al turismo y de las más emblemáticas de nuestro país—, los efectos más notables de éste han sido la acelerada transformación de los usos del suelo y el consiguiente costo ambiental. Así vemos que cortinas de hoteles, marinas, desarrollos inmobiliarios, campos de golf, entre otros, han sustituido a las zonas de playa, modificando el paisaje natural y sustituyéndolo por paisajes artificiales. Además del rápido crecimiento demográfico y urbano que propicia mayores flujos migratorios a partir de la derrama de recursos económicos generada por la actividad turística, también aumentan los problemas para la dotación de infraestructura y equipamiento urbano para los pobladores y a ello se suma la escasa planeación urbana (Enríquez, 2008). Ahora bien, la creación de grandes polos turísticos fue resultado de la tendencia neoliberal de máxima explotación de los destinos, que antepuso el apoyo a las grandes empresas turísticas, sin involucrar a la comunidad receptora ni a sus autoridades; provocando con eso consecuencias funestas sobre el patrimonio, tanto natural como cultural, tratándolo como mero artículo de consumo y poniendo a las localidades al servicio del turismo y no a viceversa como se presume que debería ser (Rojo y Llanes, 2009).

Con el tiempo, el turismo en México se ha diversificado, el desarrollo de esta actividad en pequeñas localidades ha significado nuevas formas de turismo para el país en el mercado internacional; ya no sólo de sol y playa, sino turismo cultural

(Velázquez, 2012) y alternativo. Esto ha provocado que la relación entre el destino del patrimonio natural y cultural y el desarrollo de la actividad turística sea cada vez más estrecha (Rojo y Llanes, 2009). Sin embargo, las consecuencias de un turismo mal planeado siguen impactando directamente en las comunidades locales.

Más recientemente, en el 2006 se estableció la política pública de Turismo para Todos, que plantea dar rumbo a las actividades del sector turismo en el país. Mediante ella se propone fomentar la coordinación entre dependencias del gobierno federal, los gobiernos locales y la relación con el sector privado y social; vinculados con el fomento, desarrollo y atención de una política que propicie un desarrollo armónico sustentable, revalorice el turismo social hacia un turismo para todos, fortalezca la identidad cultural, incremente los índices de competitividad de los destinos y reconozca la contribución del turismo doméstico en el desarrollo regional (SECTUR, 2006). Se ha promovido con ello la creación de Consejos Estatales y Municipales que colaboren en el funcionamiento de esta política en la realización de acciones para la integración de actores locales y autoridades en materia de turismo.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, dentro del Eje 2, Economía competitiva y generadora de empleos, da origen entre otros, a programas como el Sectorial de Turismo, el cual entre otras cosas, pretende una economía nacional, competitiva, productiva, eficiente y generadora de empleos. “El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, da continuidad al Programa Nacional de Turismo 2001-2006 y mantiene el modelo de economía neoliberal y las líneas internacionales de aprovechamiento económico del turismo” (Hoyos y Hernández, 2008: 119). El objetivo que determina el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012⁴ para esta actividad, es hacer de México un líder en la materia, a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector, de forma que brinden un servicio de calidad internacional.

Así 2011 fue declarado como el Año del Turismo en México, articulando una política a largo plazo a través de la firma del Acuerdo Nacional por el Turismo (López y González, 2011). En éste se reconoce que siendo el turismo una prioridad nacional como lo señala el PND 2007-2012 y que representa una oportunidad para impulsar el crecimiento económico de México en beneficio de regiones y comunidades, se requerirá un trabajo coordinado entre todos los actores vinculados con la

4 Programa sectorial, 2007, < <http://www.sectur.gob.mx> > 30/04/13.

actividad turística del país, guiados por una visión conjunta que entre otras cosas promueva el desarrollo equilibrado sustentable (Gobierno de la República, 2011).

Turismo sustentable en la esfera municipal en México

La actividad turística ha sido considerada como un instrumento para el desarrollo de regiones y localidades y para apoyar el combate a la pobreza (Serrano, 2006). En este sentido, la OMT propuso la planeación de la actividad turística como estrategia y oportunidad de acción para los países en desarrollo, entre los que se encuentra México (Cruz, 2008). Siendo el nivel local el más apropiado para la implementación de estrategias sustentables ya que es en esta escala donde las propuestas se pueden poner en práctica y pueden ser realmente asumidas por los habitantes de las comunidades implicadas (Paniagua y Moyano, 1998), en México se ha planteado la necesidad de establecer planes de turismo sustentable a nivel municipal. Para ello se han implementado políticas públicas para el desarrollo de las comunidades que tienen potencial, planteándose elevar y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones donde se lleva a cabo la práctica turística.

Es de destacar que el Plan Nacional de Turismo 2001-2006 fue el primero que contempló la importancia de esta actividad en el ámbito regional y local, recalcando la importancia de impulsar el desarrollo de este sector y priorizando diferentes objetivos y estrategias para enfrentar los nuevos retos que trajo consigo la globalización. Las estrategias de este plan iban encaminadas a crear las condiciones necesarias para el desarrollo de dicha actividad, puntualizando aspectos como: la mejora regulatoria, la competitividad, la información estratégica, el desarrollo estatal, municipal y regional y, sobre todo se dio énfasis en la sustentabilidad.

A partir del eje estratégico del PND 2001-2006, se desarrolló el programa federal Pueblos Mágicos (PPM), como estrategia para el desarrollo del turismo local sustentable; éste se creó en el sexenio 2000-2006, como una acción del gobierno federal para el estímulo de proyectos en materia turística, a través de la Secretaría de Turismo, con el fin de estructurar una oferta turística complementaria y diversificada al interior del territorio mexicano. Tal programa se diseñó basándose en los atributos histórico-culturales de localidades singulares, destacando sus artesanías, festividades, gastronomía y tradiciones, entre otras y con la mira de que el turismo local se constituyera en un factor de desarrollo. De ahí que el PPM formará parte de las acciones estratégicas que la SECTUR ha

implementado en los gobiernos municipales desde el 2001, pretendiendo diversificar la oferta turística e integrar a las comunidades para que obtengan beneficios del desarrollo económico y social del país.

Se han realizado diversos estudios sobre experiencias de la implementación del PPM en diferentes localidades, atribuyéndole casos de éxito. El PPM es mencionado por el Banco Interamericano de Desarrollo como uno de los programas gubernamentales mexicanos más importantes para generar un crecimiento en el mercado turístico interno y que contribuye a la sensibilización de autoridades y pobladores locales sobre la importancia del cuidado del patrimonio del país (Velázquez, 2012). Tal es el caso de la localidad de Cosalá en Sinaloa que entre otras cosas ha conseguido reactivar sus actividades productivas gracias a la implementación del PPM, asumido como una estrategia sustentable (Velarde *et al.*, 2009).

Sin embargo, se ha criticado el PPM por considerar paradójico hablar de lugares “mágicos” en entornos de desigualdades y carencias tan profundas, como el caso de algunos pueblos denominados así en el Estado de Guanajuato, lugares en donde el PPM no ha podido coadyuvar en el combate a la pobreza (Arellano, 2012). El mismo tema es cuestionado por los habitantes del pueblo mágico de Yuriria, Michoacán, quienes dicen no fueron consultados sobre la implementación del programa y no saben ni han percibido en qué les ha beneficiado el nombramiento, más allá de tener calles pintorescas.⁵

La irrupción del turismo en las comunidades anfitrionas provoca transformaciones sociales, políticas, ambientales y económicas, afectando la dinámica local. Un estudio sobre satisfacción de residentes, subraya que en los casos de Comala y Real de Asientos en el Estado de Aguascalientes, los pobladores están de acuerdo con que se les haya distinguido a estas localidades como pueblos mágicos y reconocen que tal hecho ha impactado de manera significativa en la derrama económica derivada del aumento de turistas, sin embargo también reclaman que los servicios públicos son insuficientes (Covarrubias *et al.*, 2010). Por otro lado, estudios de redes de políticas, han evidenciado los problemas inmersos en la implementación de este programa debido a la complejidad de los procesos de interacción y negociación entre los actores, sobre todo, por la diferencia de intereses.⁶ También se ha dicho que algunos pueblos no cumplen los requisitos de

5 Pros y contras de un “pueblo mágico” (2012), disponible en: <<http://.dia7.com.mx/pros-y-contras-de-un-pueblo-magico/>>.

6 Véase el texto de Vázquez (2011) sobre redes de políticas en el PPM.

certificación enmarcados en el programa, atribuyendo su incorporación a decisiones políticas, además de la falta de participación efectiva de los diversos actores en la toma de decisiones.⁷

El gobierno federal se muestra preocupado por la politización del programa al hallar cifras de crecimiento acelerado de las certificaciones otorgadas de 2009 a 2012, las cuales se incrementaron de 36 a 83 respectivamente. A partir de esto, en el mes de abril de 2013, se propuso una revisión integral del programa antes de continuar con más certificaciones.⁸ A pesar de lo anterior, la SECTUR describe al turismo mexicano como una industria sustentable comprometida a tener un bajo impacto sobre el medio ambiente y cultura local, al tiempo que contribuyen a generar ingresos y empleo para la población.⁹

La sustentabilidad en el nivel local se empezó a promover como un tema relevante en el desarrollo del país, a partir de la llamada Agenda 21 (Sunyer, 2008). No es casualidad que el primer ámbito en el que se ha implementado el programa Agenda 21 en México, ha sido en el establecimiento de estrategias de turismo local. A esta estrategia se le ha llamado en principio Agenda 21 para el turismo mexicano, dada a conocer en el año 2002 y, es un programa de turismo sustentable encabezado por la Secretaría de Turismo federal (SECTUR). En el 2011 cambia de nombre a “Programa de Turismo Sustentable en México” por recomendación de la OMT.

Esta propuesta se fundamenta en el trabajo conjunto de los tres niveles de gobierno, los empresarios turísticos, la academia, las ONG y la comunidad en su conjunto, para mejorar el desarrollo de los destinos turísticos y las condiciones de vida de las comunidades receptoras.¹⁰ A partir de esta estrategia se establece un marco de acción para garantizar el desarrollo sustentable de la actividad turística en nuestro país. La SECTUR reconoce que los Criterios Globales de Turismo Sostenible avalados por la OMT son los criterios mínimos que debe adoptar cualquier actor relacionado con la actividad turística para alcanzar el DS. El programa de turismo sustentable en México es descrito por la SECTUR como un instrumento para mejorar los efectos del turismo en el ámbito municipal y elevar

7 Véase Salazar (2012), sobre el caso de Valle de Bravo en el PPM.

8 Alcántara, 2013 disponible en: <<http://www.elfinanciero.com.mx/component/content/article/53-nuestras-historias/10135-sectur-sometera-a-revision-a-los-pueblos-magicos.html>> 8/06/13.

9 El turismo sustentable en México, en <<http://www.promexico.gob.mx/desarrollo-sustentable/el-turismo-sustentable-en-mexico-esta-presente-en-green-solutions.html>> 23/04/13.

10 Programa de Turismo Sustentable en México, disponible en: <http://www.sectur.gob.mx/es/sectur/Programa_de_Turismo_Sustentable_en_Mexico_Agenda_21_para_el_Turismo_Mexicano_> 28/05/13.

el nivel de vida de los pobladores de los destinos turísticos. Éste se encuentra enmarcado en tres grandes estrategias relacionadas con diferentes aspectos del desarrollo sustentable de la actividad turística en los municipios mexicanos:

1. Monitoreo y evaluación de la sustentabilidad turística a partir del Sistema de Indicadores de Sustentabilidad para el Turismo compuesto por cuatro grandes temas: medio ambiente, entorno socioeconómico, turismo, desarrollo urbano. El sistema de indicadores se aplica para obtener un diagnóstico que sirva de herramienta para la planeación y que permita a los actores locales tomar decisiones para mejorar las condiciones de su destino en términos del desarrollo sustentable. Actualmente se lleva a cabo en 115 destinos del país.
2. Agenda Intersectorial de Sustentabilidad. Esta se ha creado para reducir los problemas prioritarios que se han identificado con los diagnósticos, a partir de proyectos de colaboración entre los tres ámbitos de gobierno.
3. Promoción de mejores prácticas ambientales en empresas y destinos. Se busca impulsar certificaciones ambientales en empresas y destinos turísticos para mejorar la calidad e incrementar la competitividad.

La aplicación de los indicadores del Programa de Turismo Sustentable en México, ha permitido reconocer un panorama general en lo local de los destinos turísticos del país, al menos de los que se han involucrado en el tema. El gobierno federal a partir de ello reconoce que en general los problemas prioritarios son:¹¹ problemas en el tratamiento y manejo de aguas residuales y desechos sólidos; falta de programas de educación ambiental; aumento en la presión demográfica; ambulante; escasa capacitación en el sector turismo; baja participación empresarial en programas de competitividad y mejoramiento de los destinos; falta de ordenamiento y el aumento de viviendas precarias alrededor de los destinos.

Sin embargo, la SECTUR difunde diversas historias de éxito en la realización de acciones para avanzar hacia un DS de la actividad turística; entre las que se encuentra el caso de Huatulco, Oaxaca, primer destino con certificación de *Green Globe*. Éste es un programa de certificación para el turismo sustentable de la industria mundial de viajes y turismo cuyos miembros están comprometidos con el ahorro de recursos y energía, reducción de costos operativos y la contribu-

11 Agenda 21, panorama de los destinos de México, disponible en: <<http://www.sectur.gob.mx/work/models/sectur/Resource/5975/1/images/Panorama.pdf>> 08/06/13.

ción positiva con las comunidades locales y su entorno.¹² De creación más reciente se encuentra el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012 que buscó mediante el impulso de la actividad turística dentro del desarrollo por regiones, el crecimiento económico, empleo, competitividad, e inversión en infraestructura.

Dentro del mismo Programa Sectorial, como estrategias y líneas de acción, se mencionaron los criterios de la política turística. A saber, fomentar la competitividad integral de la oferta turística; maximizar equilibradamente los beneficios económicos, ambientales y sociales. De la misma manera, impulsar el carácter horizontal, colaborativo y participativo de las iniciativas de gobierno en sus tres órdenes: federal, estatal y municipal, partiendo de realidades locales y regionales. Es importante señalar que es de vital importancia la coordinación y corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno para la implementación de las políticas de desarrollo turístico que se derivan de este programa sectorial (SECTUR, 2007). Para las regiones se establecieron programas instrumentales de mejora regulatoria, involucrando a los municipios, mayormente a partir de apoyos con planes de financiamiento, asesoría técnica y planificación en el tema del turismo. Además se estableció la estructura básica de un Sistema de Evaluación del Desempeño, a cargo de la Sectur, que pretende ser una herramienta para mejorar la toma de decisiones en las regiones (SECTUR, 2007).

Los indicadores de resultados desarrollados por el mismo programa, muestran que no se ha logrado superar un 60% mínimo aprobatorio, solo 6 de los 21 indicadores propuestos tienen tendencia positiva (CEESP, 2011). Es preciso decir que, aunque el mencionado programa toma en cuenta criterios de DS, se puede leer en sus bases un énfasis en el crecimiento económico y la competitividad de los destinos, que presumiblemente tendría efecto en favorecer otras dimensiones que tienen que ver con lo social.

Panorama del turismo en el ámbito municipal

Se ha criticado la política de turismo del país porque no ha sido diseñado de acuerdo a la lógica sustentable. Se considera que el modelo de turismo actual en México, es contradictorio con el concepto de sustentabilidad; entre otras cosas, por excluir de sus beneficios a las comunidades anfitrionas (López *et al.*, 2001). Organizaciones internacionales como Greenpeace que integran movimientos a favor de la sus-

¹² <www.greenglobe.com.mx> 08/06/13.

tentabilidad, critican la política de turismo actual por carecer de criterios sustentables sólidos para incentivar el turismo responsable en nuestro país.¹³ Lo anterior dado que la existente sobreexplotación de los recursos naturales en México pone en riesgo el desarrollo de la actividad turística y que el término sustentable muchas veces es utilizado sin tener conciencia de su significado (Machorro, 2013).

Según algunos autores, se trata de un turismo que antepone intereses basados en la dimensión económica que beneficia al turismo masivo y a la máxima y rápida rentabilidad de la inversión (Cervantes y Gómez, 2007). Se afirma que en la práctica, las estrategias de turismo en el país no promueven el DS. Por ejemplo, que las realidades en la aplicación de los programas Agenda 21 y el PPM no coinciden con una visión sustentable en nuestro país, en donde se antepone la satisfacción del turista por encima de las necesidades reales de la población local y se consume y modifica el patrimonio, acabando con el valor original de los pueblos (Rojo y Llanes, 2009).

Los programas de fomento al turismo local sustentable en México, han sido fuertemente criticados. El Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2010, de la Auditoría Superior de la Federación, emitió un dictamen negativo al considerar que la SECTUR no respondió a las demandas del Plan Nacional de Desarrollo ni a las de la Agenda 21; así mismo no designó Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable y presentó irregularidades en la designación de Pueblos Mágicos. Señalando lo anterior como fracasos en el ejercicio de las responsabilidades de esa dependencia.¹⁴ Ahora bien existe la necesidad de considerar al turismo como parte de una estrategia global de planeación del desarrollo nacional que tome en cuenta los problemas y propuestas de los demás sectores económicos, sociales políticos y ambientales. De este modo, más allá de realizar políticas y acciones parciales, se pretendería buscar una estrategia global que permitiera actuar de manera local a partir de la planeación del turismo sustentable y que considere los criterios pertinentes (Serrano, 2006).

La Secretaría de Desarrollo Social, el Banco Mundial y el Fondo Español para América Latina y el Caribe han sumado esfuerzos para poner al alcance de las comunidades más vulnerables de México, una Guía para el Desarrollo Local Sustentable, elaborada con base en experiencias nacionales e internaciona-

13 Greenpeace, disponible en: <<http://www.greenpeace.org/mexico/es/Campanas/Oceanos-y-costas/Que-proponemos/Turismo-sustentable/>> 29/05/13.

14 Paredes, 2012, disponible en: <<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/06/13/turismo-sustentable-olvidado-por-la-sectur/>> 30/05/13.

les, señalando medidas que han sido instrumentadas con éxito en otros sitios con características similares al contexto mexicano (Banco Mundial, 2011). En dicho documento, se muestra una opción bajo la cual se podría lograr el desarrollo local sustentable, partiendo de una óptica democrática en la que prevalece una constante participación social en la toma de decisiones que por ahora no es efectiva. Actualmente los objetivos que plantea la actividad turística atraviesan por importantes transformaciones (González y Hernández, 2009). En algunos casos la práctica del turismo ha sido guiada bajo una perspectiva sustentable, con proyectos que no siguen una línea trazada desde el ámbito federal, sino que, nacen en el ámbito local con las particularidades y oportunidades que se presentan en cada lugar. Existen casos en los que presumiblemente los gobiernos locales mexicanos han implementado políticas turísticas para el desarrollo municipal sustentable.

Uno de ellos es la Hacienda Santa Rosa en el municipio de Maxcanú, Yucatán, la cual forma parte de un proyecto de recuperación de nueve haciendas centenarias que son restauradas por expertos y que posteriormente sirven de alojamiento para turistas; mismos, que son atendidos en un 100% por empleados nativos de la región. Este modelo turístico es impulsado por un patronato que involucra a fundaciones, empresarios, prestadores de servicios, autoridades locales y pobladores. Tal estrategia ayuda en el desarrollo y fortalecimiento de la comunidad, enseñándole cómo crear riqueza a través del rescate de sus raíces, la creación de artesanía de alta calidad y compartiendo con el visitante los secretos de sus tradiciones milenarias: como la medicina natural Maya.¹⁵

Por otro lado en Gómez Farías, Tamaulipas, se encuentra el Centro Interpretativo Ecológico (CIE) de mayor importancia en Latinoamérica. Éste representa el balance entre la conservación y el desarrollo económico a través del turismo de la naturaleza, fomentando la educación ambiental al hacer conciencia entre los habitantes sobre la riqueza de la biósfera, sus fortalezas y servicios ambientales que son la base de la riqueza natural de dicho destino. El proyecto incluye el mejoramiento de instalaciones e imagen de los poblados aledaños, e involucra y capacita a los habitantes de las comunidades inmersas en la Reserva. Lo anterior es impulsado por el Gobierno Estatal y la participación de un Consejo Consultivo Turístico Municipal en la toma de decisiones sobre la estrategia.¹⁶

15 (Kroupensky, 2009), disponible en: <<http://kroupensky.wordpress.com/2009/09/18/un-gran-caso-mexicano-de-turismo-sustentable-hacienda-santa-rosa-en-yucatan/>> 14/06/13.

16 Tamaulipas, líder en turismo sustentable, 2008, disponible en: <<http://enlineadirecta.info/?option=view&article=53717>> 15/06/13.

Está también la comunidad de Mazunte, municipio de Santa María Tonameca, Oaxaca, en donde el turismo representa la actividad más importante del pueblo; aquí se ha implementado localmente un proyecto de ecoturismo que promueve un desarrollo económico sustentable de la región, sin provocar con ello daños al medioambiente natural y social y con un impacto benéfico en los rasgos socioculturales de su población. El éxito de esta política se atribuye en gran medida a: su contribución al bienestar de la población local, la participación de la población en la implementación de la estrategia, la elaboración de un plan maestro y de urbanización, la eliminación efectiva de desechos y la regulación del número de visitantes (Baumhackl, 2003).

También la localidad indígena de Cutzalapa en el municipio de Cuautitlán, Jalisco, es un caso de turismo rural sustentable que revaloriza el sistema agropecuario local, dando un valor agregado a las actividades productivas de la comunidad a través de su incorporación a la actividad turística. La iniciativa de un grupo de mujeres autodenominado Color de la Tierra, dedicadas al procesamiento y comercialización de diversos productos agrícolas, con la convicción de revalorizar sus recursos naturales y culturales integrándose a la actividad turística con el comercio justo de los productos que ofrece como parte del desarrollo comunitario local, se ha consolidado como una estrategia que ofrece perspectivas de DS por medio del turismo rural (Gutiérrez y Gerritsen, 2008).

Algunas otras políticas de turismo sustentable local se encuentran aún en un proceso inicial de la implementación. Tal es el caso de Tulum, municipio de Quintana Roo, que tras el Primer Congreso Internacional sobre Turismo Sustentable 2012 con sede en dicho Estado, ha sido llamado a ser el nuevo modelo de turismo sustentable. Para ello se llevará a cabo una estrategia que supone convertir a Tulum en un laboratorio para la sustentabilidad, con la participación de especialistas, científicos, representantes de diversos sectores y con el respaldo principalmente de los gobiernos estatal y municipal. Se aspira a generar políticas públicas y prácticas para un nuevo modelo de desarrollo turístico que pueda aplicarse en el resto de la entidad y sea ejemplo nacional e internacional. Cabe mencionar que se considera en este 2013, integrar la Agenda 21 para obtener un diagnóstico de la condición actual del destino en materia de sustentabilidad.¹⁷

¹⁷ Tulum se convierte en “laboratorio” para la sostenibilidad, 2012, disponible en: <<http://periodicoviaje.com/destino/885/Tulum-se-convierte-en-laboratorio-para-la-sostenibilidad>> 14/06/13.

Si bien se entiende que generalmente la implementación de un proyecto de turismo requiere una fuerte inversión que la mayoría de los municipios no están en condiciones de asumir (Ricaurte, 2004), las experiencias en el país muestran que las políticas de turismo municipal impulsadas desde y para los gobiernos locales en vía del DS constituyen una alternativa posible. La implementación de políticas de DS que surgen en el ámbito municipal, podría contribuir a una mayor atención de las necesidades regionales. En este sentido, cobrará importancia la capacidad reglamentaria, las técnicas administrativas, la apertura de canales de participación ciudadana como parte nodal de la gestión municipal (Cabrero, en Herrera, 1995).

Consideraciones finales

La política turística en México ha evolucionado de una visión estrictamente económica de generación de riqueza a una en la que se trata de incorporar la visión multidimensional del DS. La actual política turística muestra rasgos positivos al incorporar la preocupación por los efectos sociales y ambientales que esta actividad tiene en las comunidades receptoras. Sin embargo, es aún notable la forma centralizada en que es diseñada. La concepción del turismo desde el enfoque sustentable hace obligada la activa participación de los actores de las comunidades donde se lleva a cabo esta actividad, pero la evidencia muestra que esto no sucede en los programas generados desde el gobierno federal.

En el marco de las políticas y programas promovidos por la federación, la participación de los gobiernos municipales en la política turística se ha limitado a un rol de meros ejecutores. Los gobiernos subnacionales, sobre todo los municipales, se han limitado a lidiar con los problemas de una actividad cuyos objetivos han favorecido la generación de ganancias para élites económicas y políticas, en detrimento del medio ambiente y de la calidad de vida de los anfitriones.

El mayor reto que enfrenta el DS en todo el mundo es hacer operativa la idea de conciliar el crecimiento económico con el social y con la protección al medio ambiente. Este problema no es menor en el diseño de una estrategia de turismo sustentable en el ámbito local, en el cual prevalecen graves carencias de recursos y capacidad técnica. Así pues avanzar en la puesta en marcha de una política turística que contribuya al DS de sus comunidades es una tarea compleja, más aún si los gobiernos subnacionales resumen su participación a la ejecución de la

política diseñada desde el centro, que no reconoce las particularidades de cada sitio y cada caso.

A ello hay que sumar el esquema de relaciones intergubernamentales en el que trabajan y en el que el gobierno federal reconoce las limitaciones de los gobiernos subnacionales, principalmente de los municipios, pero no ha promovido políticas que contribuyan a mejorar las condiciones en que llevan a cabo su gestión. En ese sentido, el proceso de DS en el tema de turismo en México incluye la necesidad de compartir la estrategia con sociedad y gobiernos de todos los niveles en la búsqueda de un mejor resultado, lo que implica además el fortalecimiento institucional de los municipios.

A pesar del panorama descrito, ha sido posible encontrar experiencias en las que las comunidades se han organizado y con el apoyo de instituciones privadas o sociales, han promovido actividades turísticas que han impactado positivamente su desarrollo económico y social, al mismo tiempo que procuran la preservación de su riqueza natural. Esto alienta la esperanza de seguir avanzando en la mejora de las políticas turísticas que pretenden promover el DS en la esfera local de nuestro país. Finalmente a la luz del análisis realizado en este trabajo, es posible señalar algunos factores críticos para fomentar la actividad turística que contribuya eficazmente al desarrollo integral de la gran cantidad de comunidades mexicanas que poseen potencial para sustentar el progreso de su población en dicha actividad:

- Diseñar una política federal que deje espacio para que los gobiernos subnacionales decidan cuál es la mejor forma de ejecutarla en sus respectivos territorios.
- Promover mecanismos de participación de la ciudadanía que habita en las comunidades receptoras a fin de que vigilen que los beneficios económicos del turismo se traduzcan en mejores condiciones de vida para todos, sobre todo para los grupos más marginados.
- Estimular la profesionalización de los servidores públicos responsables de la ejecución de la política turística del gobierno municipal.
- Concientizar al sector privado de la importancia de mejorar las condiciones de vida y el cuidado del medio ambiente de las comunidades donde se encuentran establecidos sus negocios y.
- Apoyar el conocimiento e intercambio de buenas prácticas entre los gobiernos locales con el fin de promover su disseminación.

Referencias

- Avramescu, T. C. y Popescu, R. F. (2008) *Tourism - Part of Sustainable Local Development*, Munich Personal RePEc Archive
- Banco Mundial (2011). *Guía para el Desarrollo Local Sustentable, Capital Sustentable*, México.
- Baumhackl, G. (2003) “Ecoturismo y desarrollo sustentable en Mazunte, Oaxaca, México”, en *Ciencia y Mar*, México, vol. 7 núm. 20, pp. 3-15.
- Carrillo, M. (1996) “Consideraciones acerca del papel de análisis económico en el área del desarrollo sustentable”, Valdiviezo, René y Sergio Flores (coordinadores) (1996), *Importancia y Perspectivas del Desarrollo Sustentable en México*, Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, pp 1-14
- CEESP, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (2011). *Evaluando el Desempeño del Gobierno Federal 2007-2012*, México.
- Cervantes Borja, J. y R. Gómez Uzeta (2007) “El Ordenamiento Territorial como eje de Planeación de Proyectos de Turismo Sustentable” en *Ciencias Sociales Online*, Julio 2007, Vol. IV, núm. 2 (103-118), Universidad de Viña del Mar, Chile.
- Ciegis, Remigijus, J. Ramanauskiene y B. Martinkus (2009), “The Concept of Sustainable Development and its Use for Sustainability Scenarios”, *Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics*, no. 2, pp. 28-37
- Covarrubias, R., et. al (2010) “Satisfacción de residentes con el desarrollo de la actividad turística en los pueblos mágicos de México: un indicador de competitividad. Casos de Comala en Colima y de Real de Asientos en Aguascalientes”, en *Gestión Turística*, núm. 14, julio-diciembre, 2010, Universidad Austral de Chile, Chile, pp. 35-54.
- Cruz Jiménez, G. (2008) *El turismo como elemento de conflicto y acuerdo en las redes de política pública de Ixtapan de la Sal, Méx.*, [Tesis para obtener el grado de Doctora en Ciencias Sociales], El Colegio Mexiquense, A.C., Zinacantepec, México.
- Cruz Pérez, C. (2008) 7º Encuentro Nacional de empresas comunitarias ecoturísticas, SECTUR, Morelia, Michoacán.
- Department of Economic and Social Affairs (1999) “Tourism and Sustainable Development, The global importance of tourism”, World Travel and Tourism Organization and international Hotel and Restaurant Association, *Commission on Sustainable Development*, Seventh Session, New York, pp. 19-30
- Enríquez Acosta, J. Á. (2008) *Las nuevas ciudades para el turismo. Caso Puerto Peñasco, Sonora, México*, Coloquio Internacional de Geocrítica, Barcelona 26 -30 de mayo 2008, Universidad de Barcelona.

- Esteban, J. de (2008), *Turismo cultural y medio ambiente en destinos urbanos*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid
- Gaytán Castillo, L. F. (2011), *El desarrollo sustentable en América Latina. Entre la incertidumbre y la realidad*, Editorial Academia Española, Saarbrücken, Alemania
- Gobierno de la República (2011) Acuerdo Nacional por el Turismo, México, D.F.
- González, N. y Hernández, F. (2009) *Políticas públicas del turismo y el desarrollo sustentable en el Estado de México: caso Texcoco*, UAEM, Toluca, México.
- Gutiérrez, M. y P. Gerritsen (2008) *Experiencias del turismo rural sustentable en la Costa Sur de Jalisco*, Congreso de Investigación Turística, X Nacional, y IV Internacional de SECTUR/CESTUR y 2do. Del AMIT, Toluca, México.
- Herrera Macías, A. (1995) “El desarrollo sustentable y la agenda municipal en México: Hacia un fortalecimiento del pacto federal”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México.
- Hoyos, Guadalupe y Oscar Hernández (2008), “Localidades con recursos turísticos y el Programa Pueblos Mágicos en medio del proceso de nueva ruralidad. Los casos de Tepozotlán y Valle de Bravo en el Estado de México”, en *Quivera*, vol. 10, no. 2, julio-diciembre, pp. 111-130
- IUCN (2006) *The Future of Sustainability Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century*, The World Conservation Union, USA
- Jahan, S. (2000) *Measuring human development: Evolution of the Human development Index*, UNDP, disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/Jahan_HDI.pdf (02/05/2012).
- López, J. y C. González (2001), “Diagnóstico del sector turismo en México”, en *Revista Bien Común*, diciembre-enero, vol. 18, núm 204-205, México, pp. 7-12.
- Machorro, J. C. (2013) *Turismo Sustentable, motor del desarrollo por explotar en México, Mi ambiente*, México.
- Matute Peña, M. y P. X. Asanza Rubio (2008) *Aspectos sociopsicológicos del turismo*, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Cuba.
- Meixueiro, G. (2008) *Impacto de la actividad turística en el desarrollo local*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México
- OIT, Centro Internacional de Formación (2004) “Turismo y Desarrollo Local Sostenible: elementos para un debate”, en *Revista electrónica del Programa Delnet de apoyo al Desarrollo Local*, núm. 34, abril-mayo 2004, Granada, pp. 1-87.
- Orozco Alvarado, J., Núñez Martínez, P., Virgen Aguilar, R. coordinadores, (2008) *Desarrollo Turístico y Sustentabilidad social*, Porrúa, 1ª ed., Guadalajara, 266 p.
- Paniagua, Á. y E. Moyano (1998) *Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y escalas de sustentabilidad*, Reis, pp. 151-175.

- Peet, R. y E. Hartwick (2009) *Theories of development: contentions, arguments, alternatives*, New York, Guilford Press.
- Prokosch, P. (2011) "Tourism, investing in energy and resource efficiency", World Tourism Organization, *Green economy*, United Nations Environment Programme, pp. 408- 447
- Ricaurte Quijano, C. (2004) Desarrollo sustentable, gestión local y turismo, UAEMex, El Periplo Sustentable, México.
- Robinson, M. and D. Picard (2006) *Tourism, Culture and Sustainable development*, UNESCO
- Rojas Orozco, C. (2003), El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública, INAP, Cuajimalpa, México.
- Rojo Quintero, S. y R. A. Llanes Gutiérrez (2009) "Patrimonio y turismo: el caso del Programa Pueblos Mágicos", en *Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales*, vol. I, núm. 3, Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora, pp. 1-15.
- Salazar Mercado, J. (2012). *Análisis del impacto del programa "pueblos mágicos" en el desarrollo turístico de Valle de Bravo*, UAEM, Tesis para obtener el grado de Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Toluca, México.
- Sánchez Silvera, N., et al (2012). "Acercamiento teórico al desarrollo local sostenible y su repercusión para el turismo", en *El Periplo Sustentable*, núm. 22, UAEM, México, pp. 7-36.
- Sant'Ana, M. (2008) *The evolution of the concept of development: from economic growth to human development*, Belgium, Centre de Philosophie du Droit (CPDR) – UCLouvain
- SECTUR (2006) Acuerdo Política de Turismo para Todos, México.
- SECTUR (2007) Programa Sectorial de Turismo 2007-2012, México, D.F.
- Serrano Barquín, R. del C. (2006) "Fundamentos para la planeación del turismo sustentable, hacia el desarrollo local, Grupo de Turismo Sustentable", disponible en: <www.turismosustentable.org> 30/05/13.
- Sotelsek, D. e I. Ahamdanech (2008) *Reflexiones sobre el crecimiento, el medio ambiente y la pobreza*, Universidad de Alcalá, España
- Sunyer, M. (2008) "Quince años de desarrollo sostenible en México", Centro Tecnológico FES- Aragón, UNAM, disponible en: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/317.htm>> 13/05/13
- UNEP (2009) *A Three-Year Journey for Sustainable Tourism*, France
- UNEP y OMT (2005) *Making Tourism more Sustainable, a guide for policy makers*, United Nation Environment Program and World Tourism Organization.

- Vázquez, Cristo (2011), *Redes de políticas públicas. La experiencia de Valle de Bravo, pueblo mágico. Contrastes y lecciones*, México, Cuaderno ejecutivo no. 1, Instituto de Administración Pública del Estado de México
- Velarde Valdez, M., *et al.* (2009). “Pueblos Mágicos, Estrategia para el desarrollo turístico sustentable: caso Sinaloa”, en *Teoría y Praxis*, núm. 6, México. pp. 79-93.
- Velázquez García, M. A. (2012) “Los imaginarios del desarrollo turístico: el programa Pueblos Mágicos en ciudades y comunidades pequeñas de México”, en *Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales*, vol. III, núm. 2, Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora, pp. 1-23

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en México: Propuesta de una Nueva Fórmula de Asignación¹

Jorge Ibarra Salazar²

Introducción

Los municipios mexicanos reciben dos tipos de transferencias. Las participaciones federales son asignadas a los gastos en forma discrecional por la administración local. El Ramo 28 del Presupuesto Federal incorpora esta transferencia que es distribuida entre los estados y los municipios Mexicanos. En el proceso presupuestario se integra el Ramo 28 a escala nacional y para distribuirlo entre las entidades federativas se aplica la fórmula de asignación descrita en la Ley Federal de Coordinación Fiscal (LCF). Los congresos locales aprueban la fórmula de asignación que habrá de aplicarse para distribuir las participaciones federales a los municipios de cada estado. La LCF estipula que los estados deben distribuir entre los municipios al menos el 20% de lo recibido por concepto de participaciones federales. Los estados, con la aprobación de la representatividad local, pueden optar por transferir fondos adicionales a sus municipios.

Por otra parte, las aportaciones federales, contempladas en el Ramo 33 del Presupuesto Federal, son transferencias cerradas y condicionadas. Esto es, su cuantía es limitada y además deben asignarse a rubros específicos de los egresos subnacionales. En función de los distintos rubros de gasto, la LCF define ocho fondos: I. Educación Básica y Normal; II. Servicios de Salud; III. Infraestructura Social; IV. Fortalecimiento de Municipios; V. Aportaciones Múltiples; VI. Educación

¹ Versión preparada para ser presentada en el Congreso IGLOM 2013. Se agradece financiamiento del Fondo Sectorial CONACYT-SEDESOL para el Desarrollo Social. Proyecto número 166523, bajo la iniciativa 2011-1, titulado: Mejoras en el Uso y Aplicación de los Recursos Asignados vía el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

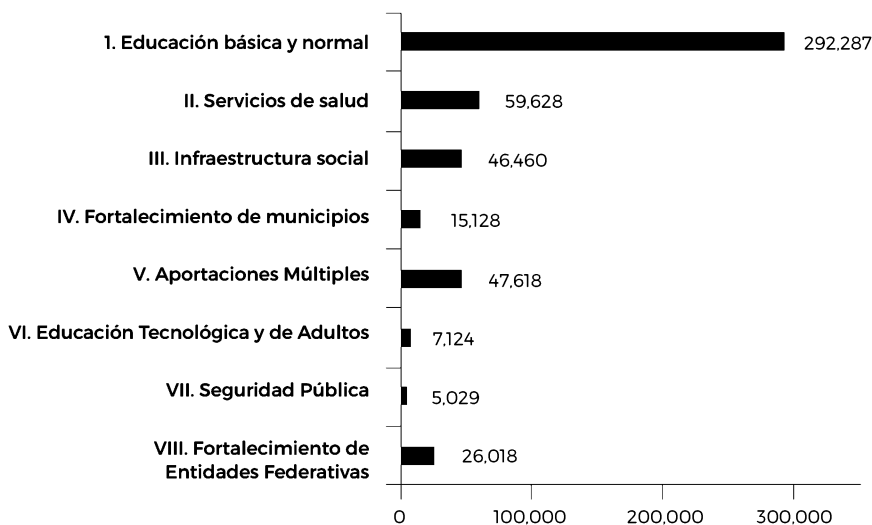
² Departamento de Economía del Tecnológico de Monterrey – Campus Monterrey. <jaibarra@itesm.mx>. Departamento de Economía de la Southern Methodist University. jibarrasalaz@mail.smu.edu.

Tecnológica y de Adultos; VII. Seguridad Pública; y VIII. Fortalecimiento de Entidades Federativas.

El apoyo financiero del gobierno federal para los municipios Mexicanos está incluido en los fondos III, IV y V. El Fondo III, de Infraestructura Social (FAIS) se asigna a los gobiernos estatales y municipales y se integra con el 2.5% de la recaudación federal participable, del cual 0.303% se distribuye a los estados y 2.197% se destina a los municipios. Esta transferencia debe de ser usada para financiar la obra pública social, e inversión en infraestructura que tiene el propósito de beneficiar a las personas que se encuentran rezagadas socialmente y en pobreza extrema. En particular, los municipios deben de destinar los recursos del FAIS en proyectos relacionados con: provisión de agua, alcantarillado, drenaje, alumbrado en zonas rurales y en pobreza extrema, infraestructura para la educación básica y la salud, mejoras de vivienda, caminos rurales y a la infraestructura rural productiva.

En el año 2011, el gobierno federal distribuyó casi 500 mil millones de pesos de transferencias condicionadas. Aproximadamente el 58.5% de estos fondos se destinó a educación, mientras que un 9.3% a infraestructura social. En la figura 1 se muestra la distribución de las aportaciones federales para el 2011.

Figura 1. México: Distribución de los recursos del Ramo 33 por fondo, 2011 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, en www.shcp.gob.mx.

El gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), distribuye el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) entre los estados mexicanos utilizando un Índice Global de Pobreza (IGP) a nivel de vivienda u hogar:

$$\text{IGP}_j = \beta_1 P_{j1} + \beta_2 P_{j2} + \beta_3 P_{j3} + \beta_4 P_{j4} + \beta_5 P_{j5}, \quad (1)$$

donde el subíndice j representa la vivienda; P_{jk} denota la brecha existente del hogar con respecto a la línea de pobreza de cada necesidad básica contemplada por la ley, k : 1 = Ingreso per cápita; 2 = Grado de escolaridad promedio; 3 = Espacios disponibles para el hogar/casa; 4 = Disponibilidad de servicio de drenaje; y 5 = Disponibilidad de luz eléctrica y/o gas para cocinar. Los ponderadores de cada variable se encuentran definidos en la LCF: $\beta_1 = 0.4616$, $\beta_2 = 0.1250$, $\beta_3 = 0.2386$, $\beta_4 = 0.0608$ y $\beta_5 = 0.1140$.

Las brechas (P) se calculan de acuerdo a:

$$P_j = \frac{Z_k - X_{jk}}{Z_k}, \quad (2)$$

donde Z_k representa la norma de la necesidad básica k y X_{jk} la necesidad básica k observada en el hogar j . La Masa Carencial (MC) del hogar j está dada por:

$$MC_j = (\text{IGP}_j)^2 T_j, \quad (3)$$

donde T_j es el número de personas en situación de pobreza extrema en el hogar j . A nivel estatal, la Masa Carencial Estatal (MCE) está dada por la sumatoria de las masas carenciales de los hogares en pobreza extrema:

$$MCE_s = \sum_{j=1}^{n_s} MC_{js}, \quad (4)$$

donde s es la entidad federativa y n_s es el número de hogares en pobreza extrema en la misma. La proporción del FAIS que le corresponde a cada estado (PFAIS) se calcula de acuerdo a la proporción de hogares en pobreza extrema a nivel nacional que se encuentran en cada estado, es decir:

$$PFAIS_s = \left(\frac{MCE_s}{MCN} \right) 100. \tag{5}$$

Donde MCN es la Masa Carencial Nacional, calculada con la sumatoria de las masas carenciales estatales. Usando la expresión 5, el gobierno federal determina la cantidad de recursos que asigna del FAIS a cada estado. El Cuadro 1 sintetiza los elementos empleados en la fórmula actual de distribución del FAIS.

Cuadro 1. Componentes de la fórmula para distribuir el FAIS

Variable	Fórmula	Comentario
Proporción que corresponde a cada estado	$PFAIS_s = \left(\frac{MCE_s}{MCN} \right) 100$	El estado distribuye el fondo a sus municipios usando una fórmula similar*
Masa carencial del estado	$MCE_s = \sum_{j=1}^{n_s} MC_{js}$	
Masa carencial de vivienda	$MC_j = (IGP_j)^2 T_j$	T es el número de individuos en pobreza extrema
Índice Global de Pobreza Ingreso per capita Nivel educativo promedio Área disponible en la vivienda Disponibilidad de drenaje Disponibilidad de energía y gas	$IGP_j = \beta_1 P_{j1} + \beta_2 P_{j2} + \beta_3 P_{j3} + \beta_4 P_{j4} + \beta_5 P_{j5}$	P_{jk} es la brecha con respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica k. Los ponderadores se definen en la LCF: $\beta_1 = 0.4616$, $\beta_2 = 0.1250$, $\beta_3 = 0.2386$, $\beta_4 = 0.0608$ y $\beta_5 = 0.1140$.
Brecha con respecto a la pobreza extrema	$P_j = \frac{Z_k - X_{jk}}{Z_k}$	Z_k es la norma de la necesidad básica k y X_{jk} es la necesidad básica k

* La LCF prevé que cuando no existan datos para aplicar esta fórmula se utilice una fórmula alternativa. Ver artículos 34 y 35 de la LCF.

Cada estado, a su vez, distribuye este Fondo entre sus municipios aplicando una fórmula similar a la descrita en (5). En ese caso, la proporción que corres-

ponde a cada municipio depende de la participación que tenga la masa carencial municipal en la masa carencial del estado. Sin embargo, el Art. 35 de la LCF contempla que si la disponibilidad de datos no permite aplicar la fórmula (5), entonces se utilicen cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso: la población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición; la población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación; la población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y la población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición. El Cuadro 2 muestra la distribución del FAIS en 2011.

Cuadro 2. México: Distribución del FAIS entre las entidades federativas, 2011 (millones de pesos y porcentajes)

Estado	\$	%	Estado	\$	%	Estado	\$	%
Aguascalientes	180.70	0.39	Guerrero	3,583.60	7.71	Querétaro	627.30	1.35
Baja California	341.70	0.74	Hidalgo	1,513.10	3.26	Q Roo	331.60	0.71
B California Sur	72.30	0.16	Jalisco	1,494.60	3.22	S L Potosí	1,630.50	3.51
Campeche	451.70	0.97	México	3,887.50	8.37	Sinaloa	769.40	1.66
Coahuila	384.50	0.83	Michoacán	2,418.50	5.21	Sonora	457.30	0.98
Colima	116.30	0.25	Morelos	544.70	1.17	Tabasco	1,252.30	2.70
Chiapas	5,233.20	11.26	Nayarit	396.60	0.85	Tamaulipas	769.60	1.66
Chihuahua	947.00	2.04	Nuevo León	453.00	0.98	Tlaxcala	395.30	0.85
Durango	753.50	1.62	Oaxaca	4,413.00	9.50	Veracruz	5,154.70	11.09
Guanajuato	2,338.30	5.03	Puebla	3,659.60	7.88	Yucatán	999.00	2.15
						Zacatecas	889.80	1.92

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

Debido a que el FAIS se distribuye con base en la magnitud de la pobreza relativa, asignando una mayor cuantía de recursos a aquellos municipios más pobres, éstos pueden tener incentivos para no reducir la pobreza en aras de que la transferencia recibida no disminuya. Dicho de otro forma, la fórmula puede

tener incentivos perversos. Además, el órgano encargado de medir y monitorear la evolución de la pobreza en México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), ha propuesto un nuevo índice multidimensional de pobreza para México (CONEVAL, 2009). Estos dos factores han urgido a la SEDESOL a estudiar la posibilidad de modificar la fórmula de distribución del FAIS.

Después de lo hasta aquí expuesto mencionemos que este artículo forma parte del proyecto de investigación financiado por el Fondo Sectorial CONACYT – SEDESOL. Y su objetivo central es proponer una nueva fórmula para distribuir el FAIS. Este artículo contiene pues el diseño de un mecanismo que se usa para definir una fórmula de asignación de ese Fondo. La idea fundamental fue que, de acuerdo a los requerimientos marcados por la SEDESOL, se usara como variable el índice de pobreza multidimensional y que además se incluyera un mecanismo para evitar el incentivo perverso de la fórmula actual. Así, en este artículo especificamos un modelo agente – principal entre el gobierno federal y un gobierno municipal, en el que la pobreza puede adoptar dos estados. El gobierno central asigna una transferencia al municipio con el objeto de reducir la pobreza.

El resto del artículo se divide de la siguiente manera: en la siguiente sección se propone un modelo de agente-principal como base para diseñar la fórmula que cumpla los requisitos de la SEDESOL; enseguida se presenta la fórmula propuesta; y la sección final contiene las conclusiones.

El Mecanismo

La literatura teórica sobre el diseño de transferencias con información asimétrica ha caracterizado la relación entre el gobierno otorgante y el receptor de una transferencia como un problema de riesgo moral (*moral hazard*) y también de selección adversa (*adverse selection*). En un país organizado como una federación, tal como lo es México, el primer enfoque considera que el gobierno federal no tiene la capacidad de observar el esfuerzo del gobierno municipal, expresado por ejemplo en medidas para reducir el gasto, o bien, para aumentar los ingresos fiscales.

Los estudios sobre el diseño de transferencias han analizado diferentes aspectos de las asimetrías de información entre los ámbitos de gobierno federal y local. Así tenemos que Gilbert y Rocaboy (2004), aplican el modelo agente – principal al problema de asignación de una transferencia con información asimétrica que enfrenta un gobierno central. La información privada del gobierno local, que no

está disponible para el gobierno central, le permite presentar información parcial sobre su desempeño con el objeto de aumentar la cantidad que obtiene por la transferencia. En este caso, el gobierno central tiene el reto de diseñar un sistema de transferencias que contenga un mecanismo de asignación de la transferencia y que además incluya un sistema de auditorías para obtener información del gobierno local.

Besfamille (2003), estudia el financiamiento de infraestructura local cuando el gobierno local delega el proyecto a una firma privada. En este caso, el gobierno federal diseña una transferencia para enfrentar la asimetría de información en cuanto a los beneficios del proyecto y la eficiencia del constructor. En tanto que Cornes y Silva (2002), estudian el diseño de una transferencia que tiene como propósito reducir la desigualdad entre los estados miembros de una federación, cuando el gobierno central no tiene información sobre los costos de provisión de los bienes públicos locales.

Por su parte Bordignon *et al.* (2001), se enfoca en el uso de las transferencias intergubernamentales como mecanismo de redistribución entre regiones. Así el gobierno central, que diseña la transferencia, puede crear un incentivo en los gobiernos regionales para fijar impuestos menores o para gastar en forma excesiva, dependiendo de las circunstancias, con el objeto de obtener mayores ganancias del esquema de redistribución a expensas de las otras regiones que integran la federación. Y De Melo (2000), reconoce las asimetrías de información que resultan de los procesos de descentralización que utilizan transferencias para compartir los ingresos fiscales (*revenue – sharing*). En tal situación, el gobierno federal no tiene la posibilidad de monitorear la eficiencia del gasto e ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales.

En tal espíritu, Gilbert y Picard (1996), analizan la organización óptima del territorio con un modelo en el que el gobierno local tiene ventaja en cuanto a la información sobre la producción de los bienes públicos locales, en tanto que el gobierno central cuenta con información imperfecta sobre las externalidades territoriales (*spillover effects*). Por otro lado Lockwood (1999), considera el uso de transferencias intergubernamentales para asegurar a los gobiernos regionales contra eventualidades (*shocks*) específicas de cada región, que además son observadas únicamente por éstos. En tal sentido, las transferencias son contratos para compartir el riesgo de las localidades con el gobierno federal. El problema de asignación de éste último consiste en elegir una transferencia, condicionada a la información disponible, para maximizar la utilidad esperada de una región típica

y sujeta a las restricciones de presupuesto, participación y de compatibilidad de incentivos. Con este marco teórico, Lockwood (1999), deriva reglas para diseñar transferencias que internalizan externalidades en la provisión de bienes públicos.

Tenemos también a Boadway *et al.* (1999), quienes consideran la provisión y financiamiento de bienes públicos por parte de agencias locales que son financiadas a través de fondos federales. En su estudio desarrollan un modelo agente – principal para investigar el efecto de la información asimétrica sobre las decisiones de financiamiento de este tipo de esquemas para producir bienes y servicios públicos.

Bucovetsky *et al.* (1998), estudian el diseño de un sistema de transferencias condicionado a la fijación de tasas de impuestos locales y a la información privada sobre las preferencias de bienes públicos locales. Su objetivo consiste en asignar el capital en forma eficiente entre las distintas jurisdicciones, e inducirlos a producir los bienes y servicios locales que les correspondan en forma eficiente; Bucovetsky (1997), concibe un programa de transferencias de igualación intrarregional para asegurar a los gobiernos locales de cambios súbitos (*shocks*) en la productividad. En un ambiente en que los gobiernos locales decidan su política económica para enfrentar los cambios inesperados en productividad, una transferencia como esta puede inducir riesgo moral (*moral hazard*).

Finalmente Raff y Wilson (1997), estudian el diseño de transferencias para redistribuir el ingreso entre distintas jurisdicciones. Consideran dos tipos de asimetrías de información: la selección adversa (*adverse selection*) que prevalece cuando los gobiernos locales no tienen incentivos para revelar información sobre la tecnología de producción de bienes públicos locales para evitar que los residentes tengan que enfrentar la carga de regiones menos productivas; y el riesgo moral (*moral hazard*) que puede presentarse ya que la producción local depende del empleo de insumos locales y la cuantía de la transferencia puede estar en función del empleo de dichos recursos.

Ahora bien, La SEDESOL ha establecido dos requisitos en el diseño de una nueva fórmula para asignar el FAIS entre los estados y municipios Mexicanos: el primero, es que se utilice el índice de pobreza multidimensional desarrollado por el CONEVAL; y el segundo, que se contemple el incentivo perverso de la fórmula actual, ya que se asigna una mayor cuantía de recursos a los municipios con mayor rezago y esto puede inducir a los municipios a no reducir la pobreza en sus localidades. Con el fin de cumplir en esos requisitos y dado que la motivación para la transferencia es la preocupación del gobierno federal por reducir la pobre-

za, en esta sección se expone un modelo con información asimétrica que incluye la pobreza (p) como una variable que influye en la función de utilidad del gobierno federal. Este modelo es usado para proponer una fórmula de distribución del FAIS entre los gobiernos estatales y municipales.

Dado que nuestro interés se centra en la inclusión de la pobreza como criterio de asignación y el reconocimiento explícito del incentivo de los gobiernos municipales para tener una mayor cantidad de las transferencias, el modelo que aquí se presenta no considera la integración del FAIS, tampoco incluye las decisiones de gasto ni de ingreso fiscal de los distintos ámbitos de gobierno. Es decir, no tomamos en cuenta alguna restricción de presupuesto, tal como lo hacen otros estudios relacionados con el diseño de transferencias con información asimétrica. En México, la LCF indica la forma en que debe integrarse el FAIS. Esta consideración es aplicada cada año por el gobierno federal para determinar la asignación al ramo presupuestal que corresponda. De esta forma, el diseño del mecanismo para asignar el FAIS supone exógena su integración. Igualmente, el municipio asigna el Fondo al rubro de gasto para el que fue diseñado. En este análisis no analizamos el efecto que esta transferencia pueda tener en el gasto e ingresos propios de los gobiernos subnacionales.

El modelo considera únicamente la interacción entre el gobierno federal y un gobierno municipal representativo. Es claro que el gobierno federal en realidad enfrenta un problema de asignación que es mucho más complejo que el planteado en el modelo desarrollado en esta sección, en el que los gobiernos locales son heterogéneos. Las condiciones económicas, demográficas y sociales son diferentes a lo largo de todo el territorio mexicano. Esta realidad no se considera explícitamente en el diseño del mecanismo de asignación del FAIS, aunque eventualmente es un aspecto que debe ser tomando en cuenta.

En nuestro modelo el municipio conoce su esfuerzo para reducir la pobreza, pero el gobierno federal no tiene forma de determinar si la realización del índice de pobreza es consecuencia de dicho esfuerzo, o bien, es resultado de otras variables fuera del control del municipio. Esta descripción ha sido propuesta en diferentes contextos: Gilbert y Rocaboy (2004), en el contexto de programas de bienestar social, reconocen que el impacto de una transferencia en la pobreza, depende de los costos asumidos por el gobierno local; así mismo, Raff y Wilson (1997), reconocen que los insumos de un gobierno local, tales como esfuerzo burocrático, inversión en infraestructura y otras actividades, que lo pueden hacer más productivo, son difíciles de verificar por parte del gobierno federal.

Al reconocer la asimetría de información entre el municipio y el gobierno federal en el combate a la pobreza en un mecanismo de asignación, sería entonces posible diseñar una fórmula que reconozca el incentivo perverso que puede estar implícito en la fórmula actual de asignación del FAIS. Este mecanismo puede ser caracterizado como un problema fundamental de riesgo moral (*moral hazard*). El modelo desarrollado en este artículo es adaptado de Holmström (1979), para el contexto que enfrenta el gobierno federal (el principal) y el municipal (el agente). En particular, se desarrolla un modelo en que la pobreza puede adoptar dos estados para diseñar un contrato entre estos actores.

Consideremos dos entidades cuyo objetivo es maximizar su utilidad esperada: una es el gobierno federal (F), y la otra es el gobierno municipal (M). El problema de F consiste en diseñar una transferencia que induzca un nivel adecuado de esfuerzo de M, el cual no es observable, con el fin de reducir la pobreza. La pobreza es observada por F y está determinada por el esfuerzo de M y otras variables no directamente observables por ninguno de ellos. En particular, el índice multidimensional de pobreza incluye dimensiones para determinar el bienestar económico y las carencias sociales. La incidencia de un gobierno municipal en los distintos indicadores de estas dimensiones puede depender de su esfuerzo, pero también de otras políticas a nivel federal y estatal y del esfuerzo de las personas en estado de pobreza.

La función de utilidad del gobierno federal es $F = f(p, t)$, donde p es el índice multidimensional de la pobreza y t es el importe de la transferencia a M. La función f se supone decreciente en p y t . La utilidad de M es $M = m(t) - g(e)$, donde e es el esfuerzo, $m' > 0$ y $g' > 0$. En este artículo se desarrolla un modelo de dos estados en el que el nivel de pobreza podría ser p_1 con probabilidad $\pi(e)$, o p_2 con probabilidad $(1 - \pi(e))$, donde $\pi'(e) < 0$, y $p_1 > p_2$. Esto es, la distribución de p está condicionada por el esfuerzo de M. En particular, el aumento del esfuerzo causará un desplazamiento estocástico favorable de primer orden (*first degree stochastic dominance shift*) en la distribución de p . La utilidad esperada de F es:

$$EF = \pi f(p_1, t_1) + (1 - \pi) f(p_2, t_2), \quad (6)$$

donde E denota el valor esperado. La utilidad esperada de M es:

$$EM = \pi m(t_1) + (1 - \pi) m(t_2) - g(e). \quad (7)$$

Sin asimetrías de información la regla óptima para compartir el riesgo es la solución al siguiente problema de optimización: Max EF sujeto a $EM \geq m^0$. La restricción es la de participación, donde m^0 es el nivel de utilidad de reservación del municipio. En este problema F diseña un contrato que especifica el esfuerzo de M y los valores de t_1 y t_2 . Suponiendo que existe una solución interior, las condiciones de primer orden son:

$$\pi f_t(p_1, t_1) - \lambda \pi m'(t_1) = 0, \quad (8)$$

$$(1 - \pi) f_t(p_2, t_2) - \lambda (1 - \pi) m'(t_2) = 0, \quad (9)$$

$$\pi m(t_1) + (1 - \pi) m(t_2) - g(e) = m^0. \quad (10)$$

Donde f_t y m' representan las derivadas con respecto a t de cada función, y λ es el multiplicador de lagrange. La condición de segundo orden se satisface si las funciones f y m son cóncavas con respecto a t . Utilizando (8) y (9), la regla para compartir el riesgo se puede especificar como:

$$\frac{f_t(p_1, t_1)}{f_t(p_2, t_2)} = \frac{m'(t_1)}{m'(t_2)} \quad (11)$$

Esta regla iguala las tasas marginales de sustitución de F y M entre los valores que puede adoptar el índice de pobreza. Una implicación de (11) es que si F es neutral al riesgo y que por tanto $f_t(p_1, t_1) = f_t(p_2, t_2)$, y M es averso al riesgo, entonces $t_1 = t_2$: el importe de la transferencia asignada al municipio por el gobierno federal es el mismo, independientemente del nivel de pobreza observado. Como lo señalan Mas-Colell *et al.* (1995: 481), “ya que no hay ningún problema para alinear incentivos, el agente neutral al riesgo [el gobierno federal] debe asegurar completamente al agente averso al riesgo [municipio] contra todo riesgo en su [transferencia]”. A partir de (10) se deduce que $m(t) - g(e) = m^0$, de modo que la cantidad de la transferencia le garantiza al municipio su nivel de utilidad de reservación m^0 . Además, dicho monto es mayor cuanto mayor sea el esfuerzo que se requiera del municipio en el contrato.

Si el esfuerzo no es observable por F, la única manera de obtener el nivel de esfuerzo adecuado de M es relacionando la transferencia al resultado de la pobre-

za, que es aleatoria. De acuerdo con la representación de las preferencias de M, el nivel óptimo de esfuerzo maximiza la expresión (7). Si se supone que existe una solución interior, la condición de primer orden de ese problema sería:

$$\pi'(e) [m(t_1) - m(t_2)] - g'(e) = 0. \quad (12)$$

De acuerdo a (12), el costo marginal de una unidad de esfuerzo es igual a su beneficio marginal. Nótese que este último proviene del cambio en la distribución de probabilidad de la pobreza que puede causar M a través del beneficio diferencial de los dos estados de la pobreza $[m(t_1) - m(t_2)]$.

Con el fin de diseñar un mecanismo que incorpore la asimetría de la información, F debe considerar no sólo la restricción de participación, sino también la restricción de incentivos, que reconoce explícitamente la decisión del esfuerzo de M. Ahora el problema consiste en maximizar EF sujeto a $EM \geq m^0$ y a $\pi'(e) [m(t_1) - m(t_2)] - g'(e) = 0$. Las condiciones de primer orden son:

$$\pi(e) f_t(p_1, t_1) + \lambda \pi(e) m'(t_1) + \mu \pi'(e) m'(t_1) = 0, \quad (13)$$

$$(1 - \pi(e)) f_t(p_2, t_2) + \lambda (1 - \pi(e)) m'(t_2) - \mu \pi'(e) m'(t_2) = 0, \quad (14)$$

$$\pi(e) m(t_1) + (1 - \pi(e)) m(t_2) - g(e) = m^0, \quad (15)$$

$$\pi'(e) [m(t_1) - m(t_2)] - g'(e) = 0, \quad (16)$$

donde λ y μ son los multiplicadores de lagrange. A partir de (13) y (14) la regla para compartir el riesgo con información asimétrica es:

$$\frac{f_t(p_1, t_1)}{m'(t_1)} = \frac{f_t(p_2, t_2)}{m'(t_2)} + \frac{\mu \pi'(e)}{\pi(e) (1 - \pi(e))}. \quad (17)$$

Dado que $\mu > 0$ y $\pi'(e) < 0$, entonces de la expresión (17) se obtiene que

$$\frac{f_t(p_1, t_1)}{m'(t_1)} < \frac{f_t(p_2, t_2)}{m'(t_2)}.$$

Si F se supone neutral al riesgo y M averso al riesgo, la expresión (17) implica que $t_1 < t_2$. La transferencia es mayor cuando el nivel de pobreza observado es menor. En otras palabras, independientemente del nivel de pobreza, el gobierno municipal recibiría un mínimo igual a t_1 . Si la pobreza observada es baja, entonces la transferencia sería $t_1 + \Delta = t_2$, donde $\Delta > 0$ es la cantidad adicional que se transferiría por observarse el nivel de pobreza menor. Este mecanismo podría inducir a M a reducir la pobreza para obtener una mayor cuantía por concepto de la transferencia.

La fórmula

El mecanismo propuesto en la sección anterior ahora es empleado para diseñar una fórmula que asigne más recursos financieros si el índice de pobreza observado es menor. En el año de implementación, $k = 0$, el Fondo se asigna de acuerdo a la proporción de la pobreza originada en cada estado. La cantidad que recibe cada estado, $t_{i,0}$, está dada por:

$$t_{i,0} = \left(\frac{p_{i,0}}{\sum_{j=1}^{31} p_{j,0}} \right) FAIS_0', \quad (18)$$

donde p representa el número de individuos en pobreza multidimensional y $FAIS_0$ es la integración del FAIS en $k = 0$. La asignación del Fondo al estado i en años posteriores, que se denota como $t_{i,k}$, se calcula como:

$$t_{i,k} = t_{i,k-1} + \gamma_{i,k} \Delta_k FAIS, \quad (19)$$

donde $t_{i,k-1}$ es la cantidad recibida del Fondo el año anterior, $\Delta_k FAIS$ es el cambio nominal en el FAIS del año $k - 1$ a k , y $\gamma_{i,k}$ está dado por:

$$\gamma_{i,k} = \frac{\left(\frac{p_{i,k-1}}{p_{i,k}} \right)}{\sum_{j=1}^{31} \frac{p_{j,k-1}}{p_{j,k}}}. \quad (20)$$

Nótese que si el cociente

$$\frac{p_{i,k-1}}{p_{i,k}} > (<) 1$$

entonces la pobreza se ha reducido (ha aumentado) del año $k-1$ al año k en el estado i . La proporción $\gamma_{i,k}$ representa la contribución relativa en la evolución de la pobreza de un estado, con relación a la evolución nacional. La contribución será mayor en la medida que la pobreza se reduzca más, o bien que aumente menos. De esa forma la proporción $\gamma_{i,k}$ será mayor para aquella entidad en que se haya reducido la pobreza en mayor porcentaje, o en la que haya aumentado en menor porcentaje. Como

$$\sum_{i=1}^{31} \gamma_{i,k} = 1,$$

la expresión (19) indica que la cantidad del Fondo asignada al estado i se determina tomando la cantidad recibida el año anterior, más una proporción del incremento nominal en el FAIS. Esta proporción se calcula con la evolución relativa del índice de pobreza en el estado con respecto a la evolución en todos los estados.

El incremento en el FAIS, Δ_k FAIS, y la proporción en la ecuación (20) pueden ser calculadas con respecto al año en el que entre en vigor el cambio en la fórmula de asignación (esquema fijo), o bien con respecto al año anterior al que se realiza el cálculo (esquema dinámico). En el primer caso, la proporción en (20) se calcula tomando el año inicial como base, en cuyo caso la evolución de la pobreza cada año sería comparada con ese año. Esto es:

$$t_{i,k} = t_{i,0} + \gamma_{i,k} \Delta_k \text{ FAIS}, \text{ con } \gamma_{i,k} = \frac{\left(\frac{p_{i,0}}{p_{i,k}} \right)}{\sum_{i=1}^{31} \frac{p_{j,0}}{p_{j,k}}} \text{ y } \Delta_k \text{ FAIS} = \text{FAIS}_k - \text{FAIS}_0.$$

Independientemente del esquema, la distribución del FAIS sería la misma en $k = 1$, el primer año de operación con la nueva fórmula, pero sería distinto de ese año en adelante.

Tal como lo ha requerido la SEDESOL, la fórmula propuesta utiliza el índice de pobreza multidimensional y explícitamente incorpora el incentivo que puede existir en la fórmula actual para que los municipios no reduzcan la pobreza. Además de dichos requerimientos, en el año de implementación, la fórmula asigna una mayor cuantía de recursos a los estados más pobres.

Una variación que se podría incorporar es en la aplicación del factor $\gamma_{i,k}$. En la fórmula de la expresión (19) se contabiliza la evolución de la pobreza multidimensional sin importar su dirección. Esto es, todos los estados, independientemente de si la pobreza aumenta o se reduce, reciben un porcentaje del incremento nominal en el FAIS, aunque el porcentaje depende de la evolución: el porcentaje es mayor en la medida que se reduzca más la pobreza. Si se quisiera distribuir el incremento en el Fondo solo entre los estados que registraron una reducción en la pobreza multidimensional con respecto al año base, entonces la fórmula (19) se tendría que complementar agregando que

$$\frac{p_{i,k-1}}{p_{i,k}} = 0 \text{ si } p_{i,k} > p_{i,k-1}.$$

Conclusiones

Como conclusión diremos que el objetivo de este artículo fue proponer una fórmula nueva para distribuir el FAIS entre los estados y municipios Mexicanos. Tomando en cuenta los requerimientos que ha señalado la SEDESOL y que son: que la fórmula tome en cuenta el índice de pobreza multidimensional y que prevenga el incentivo perverso de la fórmula actual. El modelo que se ha presentado en este artículo, fundamentado en el modelo agente – principal, consiste en un mecanismo que reconoce explícitamente la asimetría de información que existe entre los gobiernos subnacionales y el gobierno federal; que incluye la pobreza como variable fundamental; la preferencia del gobierno por reducir la pobreza; el esfuerzo de los gobiernos subnacionales para reducir la pobreza; y la noción de que la pobreza puede ser influida por otros factores, además del esfuerzo de los gobiernos estatales y municipales.

Siguiendo ese mecanismo, se propuso una fórmula para distribuir el FAIS. Esta fórmula mantiene el monto actual y distribuye el cambio nominal en el FAIS con base en la contribución relativa de cada estado en la evolución de la pobreza nacional. El mecanismo y fórmula propuestos dan por hecho que bajo

el esquema de distribución actual, los gobiernos subnacionales tienen, de hecho, el incentivo para no reducir la pobreza. Este supuesto, sin embargo, merece investigación adicional. Parece evidente este incentivo, dado que la fórmula actual incluye la pobreza, medida a través de las masas carenciales, como variable de distribución y asigna una cantidad mayor de recursos al estado / municipio con mayor pobreza. Sin embargo, la cantidad que se transfiere a los municipios, en comparación con el gasto en desarrollo social a escala nacional, puede resultar poco significativa para influir en el índice de pobreza multidimensional.

Referencias

- Besfamille, M. (2003) "Local public works and intergovernmental transfers under asymmetric information." *Journal of Public Economics* 88, 353-375.
- Boadway, R., Horiba, I., & Jha, R. (1999) "The provision of public services by government funded decentralized agencies." *Public Choice* 100, 157-184.
- Bordignon, M., Manasse, P., & Tabellini, G. (2001) "Optimal regional redistribution under asymmetric information." *The American Economic Review* 91(3), 709-723.
- Bucovestky, S., Marchand, M., & Pestieau, P. (1998) "Tax competition and revelation of preferences for public expenditure." *Journal of Urban Economics*, 367-390.
- Bucovetsky, S. (1997) "Insurance and incentive effects of transfers among regions: equity and efficiency." *International Tax and Public Finance* 4, 463-483.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2009) *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México, D.F.: CONEVAL.
- Cornes, R., & Silva, E. (2002) "Local public goods, inter-regional transfers and private information." *European Economic Review* 46, 329-356.
- De Melo, L. (2000) "Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: A cross-country analysis." *World Development* 28(2), 365-380.
- Gilbert, G., & Picard, P. (1996) "Incentives and optimal size local jurisdiction." *European Economic Review* 40, 19-41.
- Gilbert, G., & Rocaboy, Y. (2004) "The central government grant allocation problem in the presence of misrepresentation and cheating." *Economics of Governance* 5, 137-147.
- Holmström, B. (1979) "Moral hazard and observability." *Bell Journal of Economics* 10 (1), 74-91.
- Lockwood, B. (1999) "Inter-regional insurance." *Journal of Public Economics* 72, 1-37.
- Raff, H., & Wilson, J. (1997) "Income redistribution with well-informed local governments." *International Tax and Public Finance* 4, 407-427.

Análisis de la reforma a la deuda de los estados en México y su rol en la promoción de nuevos mecanismos de financiación del desarrollo local

Mónica María Sinisterra Rodríguez¹

Introducción

Para finales del mes de agosto de 2013 la iniciativa de reforma de Responsabilidad Hacendaria y Disciplina Financiera de los Estados Mexicanos ya había sido aprobada por las dos cámaras del Congreso de la Unión. Sus objetivos fueron: establecer principios, controles y lineamientos que promovieran un uso ordenado y sostenible del financiamiento para las entidades federativas y evitar el uso indebido de los recursos obtenidos vía deuda pública. En el proceso de inclusión de la iniciativa en la agenda, diversos factores abrieron ventanas de oportunidad que permitieron que se considerara al crecimiento de la deuda pública de los estados y municipios mexicanos como un problema público que requería intervención inmediata.

En primer lugar, según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la tasa de crecimiento promedio de la deuda de las entidades subnacionales en México durante el periodo 1993-2012 fue de 19%, con un crecimiento continuado en los últimos cinco años, periodo en el cual algunos estados aumentaron su deuda hasta 6 veces frente al periodo anterior (Chiapas y Tabasco), alcanzando un monto de 443 mil 038.9 millones de pesos en el primer semestre del 2013. Este incremento significó un deterioro en la calidad crediticia de las entidades territoriales medida por las agencias calificadoras de riesgo. Al final del

¹ Profesora-Investigadora Departamento de Ciencias Económicas de la Universidad del Cauca (Colombia). <msinisterra@gmail.com, monica.sinisterra@alumnos.cide.edu> La autora agradece a María Amparo Casar y Andrés Mauricio Gómez por sus valiosos comentarios a una versión inicial de este documento.

2008, la deuda estatal y municipal ascendía a 203 mil 70 millones de pesos, menos de la mitad de su actual nivel.

Estas cifras plantean una problemática no tanto por el volumen de la deuda que al final del año 2012 representaba el 2.9% del Producto Interno Bruto por Entidad Federativa (PIBE), sino porque la velocidad del crecimiento de la deuda no se corresponde con el crecimiento del PIB estatal.² Los Estados y municipios deben mantener la capacidad de pago de la deuda en forma sostenible. Sin embargo, los datos evidencian una fuerte dependencia de los estados a pagar sus deudas con las participaciones, tal que de los 10 estados más endeudados a junio de 2013 —Distrito Federal, Nuevo León, Veracruz, Estado de México, Coahuila, Chihuahua, Jalisco, Chiapas, Sonora y Michoacán—, el 81.8% de la deuda estatal correspondió a participaciones (Cuadro 1). Lo cual muestra un aumento del riesgo crediticio en la medida que el 62.2% de las obligaciones de los estados, fue contratado con la banca comercial, otro 35% corresponde a deuda con la banca de desarrollo y emisiones de bonos y el resto a otras deudas. Además, los cinco estados con mayor riesgo crediticio o mayor peso de la deuda a la banca comercial en la deuda total del estado —sin contar aquellos estados con deudas totales por debajo de los cinco millones de pesos— están Coahuila (96.57%), Baja California Sur (91.17%), Tabasco (89.71%), México (87.71%) y Tamaulipas (86.58%) (Cuadro 2).

Cuadro 1. Los 10 Estados más Endeudados del País

Entidad	Saldo deuda (millones de pesos)	Deuda/ PIB Estatal (%)	Participaciones/ Deuda (%)
Distrito Federal	57,056.4	2.0	100.00%
Nuevo León	49,057.4	4.1	49.01%
Veracruz	40,682.5	5.5	99.49%
México	39,396.6	2.7	90.02%
Coahuila	36,335.8	7.2	100.00%
Chihuahua	26,135.9	5.1	37.29%
Jalisco	24,520.9	2.4	99.36%
Chiapas	18,317.0	6.1	67.15%

² El caso de Coahuila, que entre 2007 y 2011, alcanzó una deuda de 34 mil millones de pesos, un aumento de más del 1,000%. Sin embargo, el crecimiento económico fue en promedio de tan solo 1.85% (Fuente: SHCP e INEGI).

Entidad	Saldo deuda (millones de pesos)	Deuda/ PIB Estatad (%)	Participaciones/ Deuda (%)
Sonora	17,336.8	4.3	93.01%
Michoacán	16,402.1	4.2	71.01%
TOTAL	443,038.9	2.8	81.76%

Fuente: Elaboración propia, con datos de la SHCP a junio de 2013.

La mayor preocupación es que tales gastos no se dirigieron a inversión productiva sino a cubrir gasto corriente y eliminar éstas acciones constituye el espíritu de la propuesta de reforma aprobada.³

En segundo lugar, un entorno político antecedente en el cual el partido político dominante (PRI) pierde poder a raíz de las reformas de finales de 1990 que reestructuraron el sistema electoral permitiendo la mayor participación de otros partidos y la presidencia del PAN por 12 años. Además estructuraron el federalismo que estaba latente en la ley (de jure) pero que sólo se hizo visible cuando se suspendió la hegemonía del PRI y se comenzó a ceder autonomía a los estados. En tercer lugar el incremento de las transferencias de recursos a los estados y municipios, específicamente, dando mayor facultad en su uso a éstos últimos. Este incremento de las transferencias produjo también un incremento en la discrecionalidad del gasto corriente y en términos políticos mayor margen de maniobra para los poderes fácticos de gobernadores pero especialmente de los alcaldes municipales.⁴

En cuarto lugar, una preocupación de distintos actores políticos por no repetir el pasado. Según Burky, Perry y Dillinger (1999), después de la recesión económica de 1994-1995 muchos estados mexicanos no pudieron pagar sus deudas, por lo que el gobierno federal entró al rescate de los acreedores y a aliviar la carga fiscal de estados y municipios; además, el gobierno federal también asumió los endeudamientos para ampliación de megaproyectos de infraestructura estatal que resultaron menos rentables de lo previsto. Esto quedaría como un antecedente en el cual las entidades subnacionales y sus legislaturas percibirían como incentivo

3 Aprobada inicialmente en el Senado de la Unión en abril de 2013, posteriormente por la Cámara de Diputados en julio y nuevamente aprobada por la Cámara de Senadores en agosto, y que empieza su proceso de discusión en los congresos estatales.

4 La Constitución Política Mexicana prohíbe el endeudamiento de las entidades subnacionales en el extranjero o en moneda extranjera, lo que funciona como control de antemano al sobreendeudamiento, así mismo, las legislaturas locales tienen la facultad y establecen límites de endeudamiento. Sin embargo, en la práctica, los límites de endeudamiento se tornan flexibles y las decisiones de expansión de deuda logran la mayoría en los congresos estatales.

Cuadro 2. Obligaciones financieras de entidades federativas y municipios por tipo de deudor (saldos en millones de pesos a junio 30 de 2013)

	Total Deuda	Total Banca Comercial	Participaciones/Deuda Banca Comercial	Participación Deuda Banca Cccial en el total de la deuda del estado	Total Banca Desarrollo
TOTAL	443,038.9	275,444.2	85.88%	62.17%	88,391.2
Aguascalientes ¹	3,376.9	2,346.1	100.00%	69.48%	1,030.8
Baja California	13,766.6	6,620.3	94.05%	48.09%	6,406.5
Baja California Sur	2,448.1	2,232.0	99.02%	91.17%	202.0
Campeche	1,103.5	1,002.4	100.00%	90.84%	101.1
Coahuila	36,335.8	35,089.3	100.00%	96.57%	1,212.9
Colima	2,001.1	964.6	100.00%	48.20%	1,036.5
Chiapas ²	18,317.0	3,870.0	100.00%	21.13%	8,429.9
Chihuahua ³	26,135.9	15,294.5	46.28%	58.52%	2,701.5
Distrito Federal ⁴	57,056.4	17,278.3	100.00%	30.28%	19,759.3
Durango	4,112.3	3,250.1	87.51%	79.03%	862.2
Guanajuato	7,624.5	6,283.3	51.09%	82.41%	1,341.2
Guerrero	2,896.3	2,788.8	94.96%	96.29%	86.6
Hidalgo	3,646.4	1,706.1	87.57%	46.79%	6.0
Jalisco	24,520.9	13,942.9	100.00%	56.86%	10,557.9
México ⁵	39,396.6	34,293.8	100.00%	87.05%	1,066.3
Michoacán ⁶	16,402.1	8,883.0	93.27%	54.16%	2,419.5
Morelos	2,643.2	2,570.1	100.00%	97.23%	73.2
Nayarit	6,094.0	5,125.5	94.93%	84.11%	968.5
Nuevo León ⁷	49,057.4	28,131.0	49.51%	57.34%	9,822.0
Oaxaca ⁸	5,595.3	300.0	100.00%	5.36%	252.5
Puebla	8,958.8	6,572.1	98.41%	73.36%	2,386.7
Querétaro	1,785.6	1,721.5	100.00%	96.41%	64.1
Quintana Roo	16,180.6	10,538.6	72.56%	65.13%	5,512.6
San Luis Potosí	4,596.6	4,361.9	96.34%	94.89%	234.8
Sinaloa	7,822.7	5,647.0	100.00%	72.19%	1,379.7
Sonora	17,336.8	14,856.3	91.85%	85.69%	1,644.1
Tabasco	4,744.3	4,256.1	100.00%	89.71%	488.2
Tamaulipas ⁹	10,754.0	9,310.6	30.57%	86.58%	144.9
Tlaxcala	24.1	0.0	0.00%	0.00%	21.6
Veracruz ¹⁰	40,682.5	20,272.8	100.00%	49.83%	6,492.5
Yucatán	2,382.0	1,616.2	100.00%	67.85%	764.2
Zacatecas	5,240.6	4,319.0	87.65%	82.41%	921.6

ANÁLISIS DE LA REFORMA A LA DEUDA DE LOS ESTADOS EN MÉXICO

	Participaciones / Deuda Banca Desarrollo	Participación Deuda Banca Desarrollo en el total de la deuda del estado	Total Emisiones Bursátiles	Participaciones / Deuda Emisiones Bursátiles
TOTAL	92.79%	19.95%	66,734.5	48.99%
Aguascalientes ¹	80.45%	30.52%	0.0	0.00%
Baja California	90.40%	46.54%	0.0	0.00%
Baja California Sur	100.00%	8.25%	0.0	0.00%
Campeche	11.14%	9.16%	0.0	0.00%
Coahuila	100.00%	3.34%	0.0	0.00%
Colima	96.43%	51.80%	0.0	0.00%
Chiapas ²	100.00%	46.02%	6,017.1	0.00%
Chihuahua ³	98.71%	10.34%	8,139.9	0.00%
Distrito Federal ⁴	100.00%	34.63%	13,018.8	100.00%
Durango	86.84%	20.97%	0.0	0.00%
Guanajuato	96.15%	17.59%	0.0	0.00%
Guerrero	100.00%	2.99%	0.0	0.00%
Hidalgo	76.23%	0.16%	1,894.2	100.00%
Jalisco	98.50%	43.06%	0.0	0.00%
México ⁵	100.00%	2.71%	3,926.3	0.00%
Michoacán ⁶	99.96%	14.75%	4,156.0	0.00%
Morelos	100.00%	2.77%	0.0	0.00%
Nayarit	98.49%	15.89%	0.0	0.00%
Nuevo León ⁷	81.55%	20.02%	10,711.4	19.66%
Oaxaca ⁸	15.35%	4.51%	5,042.8	36.64%
Puebla	2.08%	26.64%	0.0	0.00%
Querétaro	100.00%	3.59%	0.0	0.00%
Quintana Roo	95.57%	34.07%	0.0	0.00%
San Luis Potosí	8.79%	5.11%	0.0	0.00%
Sinaloa	100.00%	17.64%	0.0	0.00%
Sonora	100.00%	9.48%	0.0	0.00%
Tabasco	99.97%	10.29%	0.0	0.00%
Tamaulipas ⁹	100.00%	1.35%	0.0	0.00%
Tlaxcala	0.00%	89.48%	0.0	0.00%
Veracruz ¹⁰	96.77%	15.96%	13,828.1	100.00%
Yucatán	100.00%	32.08%	0.0	0.00%
Zacatecas	99.31%	17.59%	0.0	0.00%

DINÁMICAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL

	Participación Deuda Emisiones en el total de la deuda del estado	Total Fidei- comisos	Participacio- nes / Deuda Fideicomisos	Participación Deuda Fideicomi- sos en el total de la deuda del estado
TOTAL	15.06%	8,003.1	99.94%	1.81%
Aguascalientes ¹	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
Baja California	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
Baja California Sur	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
Campeche	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
Coahuila	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
Colima	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
Chiapas ²	32.85%	0.0	0.00%	0.00%
Chihuahua ³	31.14%	0.0	0.00%	0.00%
Distrito Federal ⁴	22.82%	7,000.0	100.00%	12.27%
Durango	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
Guanajuato	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
Guerrero	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
Hidalgo	51.95%	0.0	0.00%	0.00%
Jalisco	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
México ⁵	9.97%	4.4	0.00%	0.01%
Michoacán ⁶	25.34%	0.0	0.00%	0.00%
Morelos	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
Nayarit	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
Nuevo León ⁷	21.83%	0.0	0.00%	0.00%
Oaxaca ⁸	90.13%	0.0	0.00%	0.00%
Puebla	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
Querétaro	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
Quintana Roo	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
San Luis Potosí	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
Sinaloa	0.00%	796.1	100.00%	10.18%
Sonora	0.00%	202.6	100.00%	1.17%
Tabasco	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
Tamaulipas ⁹	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
Tlaxcala	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
Veracruz ¹⁰	33.99%	0.0	0.00%	0.00%
Yucatán	0.00%	0.0	0.00%	0.00%
Zacatecas	0.00%	0.0	0.00%	0.00%

Fuente: Elaboración Propia con base en información de la SCP. 2013.

endeudarse a pesar de la existencia de los límites de deuda, puesto que siempre existe la posibilidad de que el gobierno federal rescate. Aun así, por lo menos hasta el año 1999 los estados mantuvieron un buen comportamiento fiscal.

En quinto lugar, la aparición de nuevas fuentes de financiación para los gobiernos subnacionales. “Hasta 1998 los gobiernos estatales recibieron transferencias extraordinarias del gobierno federal que les permitían reducir sus déficits primarios esto influía en los incentivos aunque sin efectos importantes a nivel macroeconómico” (Burky, Perry y Dillinger, 1999: 52). La terminación de esta fuente adicional de financiación buscó poner control al endeudamiento, no obstante, a partir de este momento los estados y municipios comenzarían a buscar fuentes alternativas de financiamiento y ésta sería la deuda con la banca comercial; específicamente porque las élites (el partido dominante) intentaron aumentar su legitimidad con aquellos que abandonaban el partido tradicional dando más fuerza a la descentralización.

Esta hipótesis permite identificar por qué en la situación previa a la reforma, la élite dominante del PRI con gran poder en los estados y municipios, se esforzó por garantizar que la fuerza federalista se esparciera y las entidades subnacionales pudieran seguir contando con recursos del gobierno federal y más flexibilidad en las leyes fiscales locales —mayor descentralización del gasto—.

En sexto lugar, dada la autonomía de las legislaturas locales para asignar los límites de deuda y aprobar los presupuestos, se generó un régimen diferenciado en el que el comportamiento de un estado no puede compararse fácilmente con otro, reflejándose en una inequidad territorial: estados y municipios altamente endeudados pero con poca producción, o altamente dependientes de las transferencias federales y estados que manejan mejor la deuda y soportan la deuda de los otros.

En séptimo lugar, la mayor descentralización sumada a la inexistencia de una obligatoriedad para rendir cuentas a nivel nacional en este aspecto —deuda, tipo de deuda, plazos, etc.— generó una opacidad y elevada discrecionalidad en el uso de los recursos públicos a nivel subnacional⁵, plasmada en los recurrentes escándalos de deudas estatales y municipales, en parte justificada por la necesidad de los estados y municipios de encontrar salida a una descentralización de papel, puesto que gran parte de los recursos por transferencias o participaciones son de

5 “En 1997 y 1998, el congreso votó por más transferencias de descentralización, pero en su mayor parte, a las municipalidades y con menos libertad de acción para el control sobre estos fondos por parte de los estados, aunque la constitución requiere que aparezcan en los libros de los estados”. Burky, Perry y Dillinger, 1999: 51).

destinación específica —pago de salarios y personal en educación y salud— lo que no les permite ejercer discrecionalmente el gasto. Un buen ejemplo de esto lo presentan Burky *et al.* (1999: 36) cuando dicen que:

Los gobiernos nacionales han coartado las capacidades de los gobiernos locales para realizar funciones recientemente descentralizadas, impidiendo la descentralización de controles de gestión clave. En Brasil, como se mencionó más arriba, la constitución posterior al régimen militar impuso controles rígidos sobre las políticas de personal estatal y municipal, prohibiendo el despido de personas o cualquier reducción en los salarios nominales y exigiendo onerosos beneficios de pensión. Estas rigideces tuvieron un alto protagonismo en la posterior crisis de la deuda estatal de Brasil. De igual modo, en Colombia el gobierno central continuó fijando los salarios de los maestros de escuelas públicas después que la administración de las escuelas primarias y secundarias había sido manifiestamente descentralizada a las provincias.

En octavo lugar, la presencia de un periodo de relajamiento de las reglas fiscales en la economía en los últimos años (desde el 2008) producto de políticas anticíclicas que buscaron que la economía mexicana no se viera jalonada por el descenso de su principal socio comercial y vecino.

En noveno lugar, el Pacto por México. Con la llegada nuevamente del PRI al poder y la alianza de distintos partidos por generar un nuevo marco de reformas, se generó otro condicionante, puesto que en el apartado 2.10 del Pacto por México se estableció el Compromiso 68, el cual dispone que:

Se expedirá una nueva Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las Entidades Federativas y Municipios para controlar el exceso de endeudamiento de las entidades federativas y los municipios regulando el acceso a la fuente de pago y a las garantías de la Federación para el endeudamiento subnacional.

Este acuerdo generó el clima apropiado para discutir la iniciativa.

Y finalmente, una cierta concientización del riesgo que implica que el aumento de la deuda no corresponda a un aumento de la inversión productiva. La crisis financiera internacional del 2007-2008 y la posterior crisis europea, pusieron las alarmas sobre el comportamiento oportunista de los bancos, otras entidades financieras y los gobiernos locales y nacionales que adquirieron grandes deudas y títulos que no tenían garantías reales, además mantuvieron ocultas las cuentas o recurrieron a la doble contabilidad. Estas alarmas han hecho que las en-

tidades multilaterales en la actualidad estén aún más pendientes de la regulación financiera de los países y que los organismos nacionales adviertan el peligro que implica el incremento en la discrecionalidad del gasto corriente.

Todos estos factores pusieron en duda que la regulación existente fuera capaz de parar el crecimiento veloz de la deuda territorial y por ello, era necesario introducir una nueva política pública por medio de la iniciativa de reforma de Responsabilidad Hacendaria y Disciplina Financiera de los Estados. No obstante, es necesario preguntarse: ¿Cuáles pueden ser las consecuencias políticas y económicas de la reforma de la deuda de los estados mexicanos? Y ¿en qué medida una reforma de este tipo cambia los incentivos de los agentes y juega un rol en la promoción de nuevos mecanismos de financiación para el desarrollo local como las asociaciones público privadas?

A continuación —y después de lo ya expuesto— mencionaremos el contenido del presente documento. La primera sección es esta introducción. La segunda sección muestra el proceso de presentación y aprobación de la iniciativa de reforma de Responsabilidad Hacendaria y Disciplina Financiera de los Estados: sus principales contenidos. En la tercera se discuten sus consecuencias políticas y económicas desde una perspectiva neoinstitucional. La cuarta sección muestra los escenarios de toma de decisiones y el impacto de la reforma en los nuevos mecanismos de financiación como las Asociaciones Público-Privadas y finalmente, se presentan las conclusiones.

La iniciativa: El desempaque del problema

Como lo plantearía Bardach, E. “los problemas que merecen llamar nuestra atención no necesariamente son un problema del presente, pero pueden serlo en un futuro cercano si no se hace algo” (Bardach, E. 1998: 19), el problema de la deuda pública de los estados mexicanos fue desempacado como un problema de falta de transparencia y opacidad, ante la dificultad de conocer los saldos reales de la deuda con la actual legislación y por tanto, como un tema de control político que previene una situación futura de impago y morosidad, tocando una de las variables claves del federalismo, esta es, la autonomía estatal.

En general se asume que la deuda de las entidades territoriales (estados y municipios) puede crecer mucho, y muy rápido porque no existe control. Esta es la primera relación causal que frecuentemente esboza la teoría. La falta de control y regulación a su vez puede derivarse de un esquema de descentralización mal de-

finido donde la autonomía rebasa los límites de la sostenibilidad fiscal, o derivarse de la incapacidad institucional para ejercer la autoridad y los controles necesarios. Otra relación causal que puede esbozarse es que las reformas parciales y factores políticos de corto plazo han ocasionado el mantenimiento de reglas flexibles y una alta complejidad en el sistema de coordinación fiscal, por tal motivo, existe un espacio de actuación de los actores que facilita el incremento de la deuda.

Una definición del problema por sus causas y el hallazgo de una explicación causal —más control y regulación— conduce a un diseño de la acción,—la formulación de la iniciativa— siguiendo así el proceso de las políticas (Laswell. Harold, 1996). La racionalización *ex post* hace que se argumente a favor para que se mantengan ciertas causas y se desechen otras, la necesidad de control y transparencia de los estados y municipios se constituyó en la principal causa para la formulación y diseño de la política de deuda pública y responsabilidad hacendaria.

Proceso de presentación

El cuadro 3, muestra las 6 iniciativas presentadas ante el Senado de la Unión entre diciembre de 2012 y febrero de 2013. Al revisarlas en detalle, no es posible encontrar diferencias importantes entre las 6 iniciativas presentadas, en general, las impulsadas por el PRD (Partido de la Revolución Democrática) y el PAN (Partido Acción Nacional) son mucho más específicas que la impulsada por el PRI (Partido Revolucionario Institucional) junto con el PVE (Partido Verde Ecologista de México), la cual tiene más un carácter de regulación prudencial macroeconómico y no aborda tanto los aspectos específicos más concernientes al marco federalista, de hecho podría decirse que es la que más abandera la autonomía estatal.

Esta condición parece mostrar que los partidos de oposición tienden a tener un compromiso mayor con la descentralización fiscal, aunque en este caso más que en busca de lograr una mayor descentralización del gasto es para generar un mayor control del mismo. Esto se explica porque al mismo tiempo estos partidos tienen su dominio en estados grandes, en los cuales el endeudamiento efectivamente ha crecido en forma importante (Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato) y el cambio de gobierno federal a partir del 2012 podría cambiar el balance de poder, por tanto, previendo esto a los partidos de oposición les interesa cerrar las puertas del gasto al partido dominante hacia el futuro.

Realizado el proceso de presentación de las iniciativas y una vez consolidada la iniciativa de ajuste a las finanzas públicas estatales después de una fase de dis-

Cuadro 3. Presentación de la Iniciativa

Fecha	Partido Ponente	Principal Modificación sobre la Constitución Política	Descripción del Problema por Iniciativa	Propuesta
4 de diciembre de 2012	PAN	Modifica la fracción VIII del art. 117	<p>No hay clara definición de inversión productiva</p> <p>No hay límite (techo) a la capacidad de endeudamiento de las entidades subnacionales (voluntad legislativa local)</p> <p>Falta de transparencia en el manejo de los recursos</p> <p>Contratación de créditos directa sin autorización de la legislación.</p>	<p>Tope a las obligaciones y empréstitos señalados en la fracción VIII art. 117; no podrán exceder del quince por ciento del total del presupuesto de egresos del año fiscal.</p> <p>No contratación directa</p> <p>Deuda excepcional hasta el 5% por desastres naturales</p> <p>Servicio de la deuda <25% ingresos para inversión de la entidad</p> <p>La vida útil de la obra debe ser mayor que el plazo de la deuda</p> <p>Obligación de publicar oportunamente la información sobre deudas y contratos.</p> <p>Toda deuda debe autorizarse con 2/3 partes de la legislación local</p>
23 de enero de 2013	PRD	Modificaciones varias	<p>No hay clara definición de inversión productiva</p> <p>Posibilidades de riesgo sistémico debido al crecimiento de la deuda de los estados</p> <p>Los estados han realizado normas que flexibilizan a conveniencia el art. 117. (No hay normas prudenciales)</p> <p>Discrecionalidad y opacidad de la mayor parte de haciendas públicas en las distintas etapas de contratación de deuda.</p> <p>Falta de uniformidad en el contenido y la periodicidad de informes financieros de los gobiernos subnacionales.</p> <p>Discrecionalidad en el gasto corriente</p> <p>Ausencia de reglas fiscales</p>	<p>Establece el principio de responsabilidad fiscal para formular límites al endeudamiento en función de su capacidad de pago como política prudencial.</p> <p>Crear un sistema nacional de deuda</p> <p>Equilibrar las finanzas públicas</p> <p>Mayor control del legislativo federal</p> <p>Formular las bases para la regla fiscal en todos los niveles</p> <p>Sistema Nat. de fiscalización</p> <p>Propone la responsabilidad penal (Penalización de los ejecutivos: gobernadores y/o alcaldes)</p> <p>Ley General de Responsabilidad Fiscal y Deuda Pública</p>

Fecha	Partido Ponente	Principal Modificación sobre la Constitución Política	Descripción del Problema por Iniciativa	Propuesta
5 de febrero de 2013	PRD	Modifica la fracción VIII del art. 73 y la fracción VIII del artículo 117.	No existen límites a los montos de endeudamiento que pueden adquirir las entidades federativas. La deuda se ha destinado para rubros diferentes a inversión productiva.	Los entes subnacionales no puedan contraer deuda sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas. Incluso las que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezca la ley secundaria federal sin rebasar los límites máximos de endeudamiento acumulado que en ella se establezcan, así como por las bases que establezcan las legislaturas en las leyes estatales de deuda y por los conceptos y hasta por los montos que las legislaturas locales fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos tendrán la obligación de informar de su ejercicio al rendir la cuenta pública.
7 de febrero de 2013	PAN		El crecimiento acelerado de la deuda subnacional representa graves riesgos para la estabilidad macroeconómica del país. Multiplicidad de legislaciones y la opacidad que ha generado la ausencia de criterios homogéneos	El Congreso de la Unión debe ser quien establezca las reglas de prudencia y responsabilidad fiscal que regulen todo lo relacionado con la deuda pública y quien vigile y supervise su cumplimiento. Los estados conservarán la facultad para aprobar su deuda pública, ajustándose a lo establecido por el Congreso de la Unión así como renegociaciones con 2/3 de la legislatura subnacional. Incluir en los informes de cuenta pública lo relacionado con deuda
12 de febrero de 2013	PRI + PVE	Modifica art. 73, fracción VIII y art. 117 fracción VIII y se adiciona el artículo 73 con la fracción VI	El crecimiento acelerado de la deuda subnacional Incremento del gasto corriente	Establecer una política nacional en materia de responsabilidad hacendaria y de disciplina financiera para regular las finanzas públicas. Deuda estatal garantizada Facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de responsabilidad hacendaria y de coordinación fiscal, deuda pública y transparencia. Incluir como destino del endeudamiento a los refinanciamientos y reestructuras de las obligaciones; así como, la prohibición para los Estados y Municipios de contraer empréstitos u obligaciones para financiar su gasto corriente.

Fecha	Partido Ponente	Principal Modificación sobre la Constitución Política	Descripción del Problema por Iniciativa	Propuesta
14 de febrero de 2013	PRD	Modifica equilibrio presupuestal y sustentabilidad financiera a cargo de todos los órdenes de gobierno	Insostenibilidad financiera Conductas inadecuadas de algunos funcionarios públicos, abusos de algunas de las instituciones de crédito, legislación insuficiente, la falta de dinamismo de la banca de desarrollo, la carencia de transparencia en la información y, finalmente la ausencia de un marco general, que lleve a las entidades federativas al equilibrio presupuestal y a la sustentabilidad financiera	Establecer los principios de equilibrio presupuestal y sustentabilidad financiera, como obligación de los tres niveles de gobierno. Mantiene facultad de los congresos locales de decidir sobre la deuda y las garantías en el marco del equilibrio presupuestal y sustentabilidad financiera.
21 de febrero de 2013	PRD	Fe de erratas a la iniciativa del 14 de febrero		

Fuente: Elaboración propia con base en información tomada del Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos segunda, de Estudios Legislativos primera y Con opinión de la Comisión de Hacienda y crédito público, con Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, 2013.

Siglas: PAN: Partido Acción Nacional, PRD: Partido de la Revolución Democrática, PVE: Partido Verde Ecologista de México, PRI: Partido Revolucionario Institucional.

cusión, fue aprobada el 16 de abril de 2013 en la Cámara Alta Mexicana con 100 votos a favor, ocho en contra y tres abstenciones.

A finales de abril la iniciativa fue presentada y formalmente recibida el 7 de mayo de 2013 por la Comisión de Puntos Constitucionales en la Cámara de Diputados por diputados del PRI, PAN, PRD, Partido Verde, Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza.⁶ Sin embargo, este organismo consideró que la iniciativa debía salir de la Cámara de Diputados, por tal razón redactaron un nuevo texto muy similar al anterior, en el que claramente la Cámara de Diputados opera como organismo de control político de las deudas estatales. En julio de 2013 la iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados y nuevamente pasó a la Cámara de Senadores quienes la aprobaron con 98 votos a favor y uno en contra con correcciones el 22 de agosto de 2013 y fue devuelta a la Cámara de Diputados al incluirse una reforma que crea una comisión bicameral de vigilancia y control. Con la aprobación de las dos cámaras del Congreso de la Unión a 2/3 de cursado el primer año de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, la iniciativa de reforma de Responsabilidad Hacendaria y Disciplina Financiera de los Estados Mexicanos quedó a disposición de los congresos estatales.

La iniciativa de Reforma y Factores que la hicieron posible

La iniciativa de Reforma tiene como normas articuladas: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las recientes reformas constitucionales de disciplina financiera. La propuesta busca regular las deudas de los gobiernos locales modificando los artículos 25, 73, 74, 79, 108, 116 y 117 de la Constitución. En caso de entrar en vigor, en un lapso de dos meses subsiguientes, los gobiernos locales deberán informar al Ejecutivo federal de sus empréstitos y obligaciones de pago. Y dos meses después, el gobierno enviaría los reportes recibidos a la Cámara de Diputados quien operaría como órgano de control político.

La reforma también prohíbe que se destinen los recursos de los empréstitos a cubrir gasto corriente. Como un principio básico de responsabilidad fiscal, establece la armonización de la contabilidad gubernamental y de la información financiera, incluida la deuda pública; faculta al Senado para sancionar las estrategias de ajuste de finanzas públicas de estados con niveles elevados de deuda cali-

6 Diario Excélsior, 8 de mayo de 2013. Además el diario plantea que con la iniciativa se repondrá el proceso legislativo, después de que los diputados reclamaron al Senado haber invadido la atribución de ser cámara de origen en la definición de leyes vinculadas con el tema. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/08/897927>.

ficados por un sistema de alertas; faculta a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para fiscalizar al gobierno federal y que el otorgamiento de las garantías con cargo al crédito de la nación haya sido adecuada y fiscalizar directamente a los estados cuando accedan a dichas garantías. Ésta deja determinado que las legislaturas locales tendrán que aprobar los empréstitos y las obligaciones por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago. Las deudas podrán contratarse para cubrir necesidades de corto plazo de los gobiernos locales y éstos habrán de obligarse a liquidarlas en su totalidad tres meses antes de su terminación. Además, en las modificaciones realizadas en agosto en la Cámara de Senadores se crearía una Comisión Bicameral que ejercería la función de vigilancia y control de las deudas.

En general, la reforma establece que el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones para el crecimiento económico y el empleo, fórmula la creación de un registro público único de empréstitos y obligaciones, que fortalecerá la transparencia, rendición de cuentas y gastos similares, pues en él quedarán registradas las operaciones financieras que realicen dichos órdenes de gobierno.

Entre los elementos que hicieron factible la reforma se pueden enlistar los siguientes: I) no restringe fuertemente la autonomía de los estados y municipios; II) mantiene el poder de decisión sobre las legislaturas locales; III) contempla un marco fiscal prudencial desde el gobierno federal y; IV) se articula a la reforma financiera. Estos factores hacen que el *lock-in* o encasillamiento de la política se reduzca y pueda ser impulsada en un gran paquete de reformas, más aún cuando en México hasta el momento siempre ha habido un gran control desde el gobierno federal hacia las autoridades subnacionales.⁷

Consecuencias políticas y económicas de la reforma

Desde el punto de vista teórico:

Las instituciones son reglas que moldean el comportamiento de las organizaciones e individuos en una sociedad. Ellas pueden ser formales (constituciones, leyes, regulaciones, contratos, procedimientos internos de organizaciones específicas) o informa-

⁷ De no pasar la reforma, sería una evidencia que estos poderes fácticos aumentaron en forma importante su poder en los 12 años que duró el gobierno de la oposición al partido dominante.

les (valores y normas). En contraste, una organización está compuesta de un conjunto de actores quienes actúan colectivamente para perseguir objetivos comunes... y reformando las reglas que determinan los incentivos distintos al precio para el comportamiento de individuos y organizaciones (Burky, y Perry, 1998: 4).

Las reglas y por tanto, la reforma de esas reglas pueden resolver problemas de información y de cumplimiento de la norma en áreas específicas. En el caso de la deuda pública definida macroeconómicamente como la acumulación de déficits fiscales en el tiempo, la reforma a la regla motiva nuevos comportamientos de los actores relevantes, como son: los alcaldes municipales y gobernadores de los estados, así como, su relación con el centro del poder, esto es, modifica también las relaciones intergubernamentales entre los niveles federal y estatal del gobierno en un marco de descentralización.

De acuerdo a Burky Perry y Dillinger, “a medida que el sistema político delega más y más autonomía auténtica, las normas fiscales se hacen cada vez más importantes para proporcionar los incentivos adecuados para la administración fiscal democrática descentralizada”(1999: 58). Sin embargo:

El mejor conjunto de reglas intergubernamentales tiene escaso efecto si no es coherente con la cultura política. Una descentralización exitosa requiere mucho más que sólo buenas reglas. Estas reglas deben ser compatibles con los incentivos. Los políticos tanto a nivel local como nacional tienen que proteger sus carreras políticas. Los grupos de interés tienen sus propias banderas de lucha. Los ciudadanos comunes y corrientes se preocupan por sus problemas cotidianos. Al final, se trata de que las nuevas reglas generadas sean compatibles con lo que los distintos actores sociales esperan obtener del interjuego social. Un sistema no puede depender de políticos altruistas o de una ciudadanía en constante alerta para intervenir cada vez que sus intereses se vean amenazados (Burky, Perry, G. y Dillinger, W. 1999: 7).

Es por ello que Acemoglu y Robinson (2013) hacen un llamado a los académicos —especialmente economistas—, para incluir a la política y a las instituciones como fuentes fundamentales para entender las distorsiones que se presentan en las sociedades y como aspectos clave para la toma de decisiones gubernamentales y en general de las políticas públicas.⁸

8 Estas no deben verse solamente como: I) la motivación de los políticos por mantenerse en el poder, II) un factor aleatorio que afecta el proceso de decisión de políticas, o III) aquello que está detrás de las buenas políticas económicas.

En general puede decirse, que la iniciativa de reforma de la deuda de los estados configura un mecanismo centralista de control político que responde más a la restauración del sistema de fuerzas políticas tradicionales del partido hegemónico que a estándares de sostenibilidad fiscal de las entidades federativas. En este sentido, la reforma modifica el balance de poder de los estados frente al gobierno nacional, lo que evidentemente afecta el marco fiscal del federalismo mexicano, al mismo tiempo considera los intereses de los partidos de oposición por vigilar los intereses del partido hegemónico de mantener los lazos políticos con los estados. Esta reforma perfecciona un sistema que se concentra en la estabilidad financiera y el control regulatorio como prioridades del Estado.

Otra consecuencia es que la reforma deja la puerta abierta para futuros rescates del gobierno federal, puesto que la definición de deuda pública es muy amplia y se sigue manteniendo la responsabilidad fiscal sobre el gobierno federal, es decir, que mantiene los incentivos para endeudarse y podría seguir aumentando el poder de las entidades subnacionales afectando el balance de poder aún más de lo que ha sucedido hasta el momento.

Además, dado que la negociación de los techos de endeudamiento estará bajo la tutoría de la Secretaría de Hacienda, esto genera mayores incentivos para mantener actores políticos en estos centros de decisión, lo que podría estimular con mayor medida el cabildeo y fortalecer las relaciones intergubernamentales o entre los distintos niveles de gobierno, pero no necesariamente a favor de un mejor federalismo, sino, por el contrario a favor de las clientelas políticas. La reforma hace énfasis en registrar las obligaciones financieras estatales pero omite enfrentar el monto real de la deuda federal, esto es, deja de lado el hecho de que un sistema fiscal sostenible debe ser un sistema responsable en el que cada unidad de decisión se responsabilice por las deudas adquiridas, aun así la reforma busca que los estados y municipios mejoren sus ingresos fiscales a partir de una reestructuración del impuesto predial, con lo que se espera cerrar en algo la brecha entre ingresos tributarios y gastos de las entidades territoriales.

Estos factores tienen consecuencias políticas importantes en la medida que bajo un régimen como el mexicano en que: I) el presidente es constitucionalmente fuerte; II) los gobiernos estatales no tienen autonomía constitucional —por ejemplo reelección, aunque en general hayan ido aumentando su grado de autonomía en los últimos años—; III) las contiendas electorales orientan al congreso a perseguir intereses nacionales más que locales y; IV) existe un alto grado de disciplina partidaria. Es claro que una reforma de este tipo tenderá a aumentar los controles

desde el gobierno federal a los locales, en particular los controles *ex ante*, esto es, revisión de capacidad fiscal, fijación de topes de endeudamiento y racionamiento de crédito.

Esas mismas condiciones permiten que el poder de la figura presidencial pueda garantizar que se apliquen las restricciones fiscales y se mantenga la disciplina partidaria, es posible que la reforma pase pero lo suficientemente modificada para no cambiar sustancialmente el terreno (poder fáctico) que han ganado los gobernadores y alcaldes municipales (Casar, 2010). Está visto que los estados han utilizado su capacidad para aplicar las reglas acordadas en la legislatura federal haciéndolas más flexibles cuando estas pasan por las legislaturas locales y esa potestad se mantiene con la reforma.

Pero al mismo tiempo, la reforma tiene la posibilidad de sentar las bases para adicionar nuevas reglas en el sector financiero y tributario, con controles *ex post* sobre el endeudamiento que cambien los incentivos de los actores, como son: eliminar los rescates y generar amenazas creíbles de que cada estado debe asumir las consecuencias de sus acciones; retener las transferencias dirigidas a pagar el servicio de la deuda; mayor supervisión bancaria y promover mayores provisiones contra deudas poco sostenibles (la creación de nuevos fondos).

Por tanto, es claro que las reformas económicas conducen fuentes institucionales y políticas fundamentales que producen cambios en la distribución del poder y cambian también los juegos políticos, en ocasiones también cambian las restricciones compatibles con los incentivos de los políticos y otros actores, destruyendo equilibrios políticos y coaliciones. En este sentido no se puede asumir que una reforma o intervención de política económica solo vaya a tener efectos económicos, en este caso, reducir la deuda de los estados y su ritmo de crecimiento, sino que también tendrá efectos políticos tan importantes como para hacer que la reforma cumpla sus objetivos, o para hacer que no cumpla ninguno, o peor aún, para hacer que se produzcan crisis, rupturas y desalineaciones. Por tanto, las reformas políticas actuales tienen efectos sobre futuros equilibrios políticos y reformas económicas tienen consecuencias en el equilibrio político (Acemoglu y Robinson, 2013).

Transformaciones y nuevos mecanismos de financiación fiscal

En esta sección, se usa la metodología de análisis de escenarios para mostrar las transformaciones que tendrán las finanzas públicas estatales. La metodología

consiste en la selección de un conjunto de variables independientes, esto es, que poseen una estructura propia autónoma de otros factores. A partir de las variables y un conjunto de supuestos macroeconómicos, se construye en un marco prospectivo los escenarios, los cuales constituyen un relato significativo y detallado de eventos y tendencias de un futuro probable (Mojica, 2005), en este sentido, no son pronósticos, en su lugar, pretenden entender las condiciones bajo las cuales ciertas decisiones traerán mayores o menores desafíos.

Selección de variables

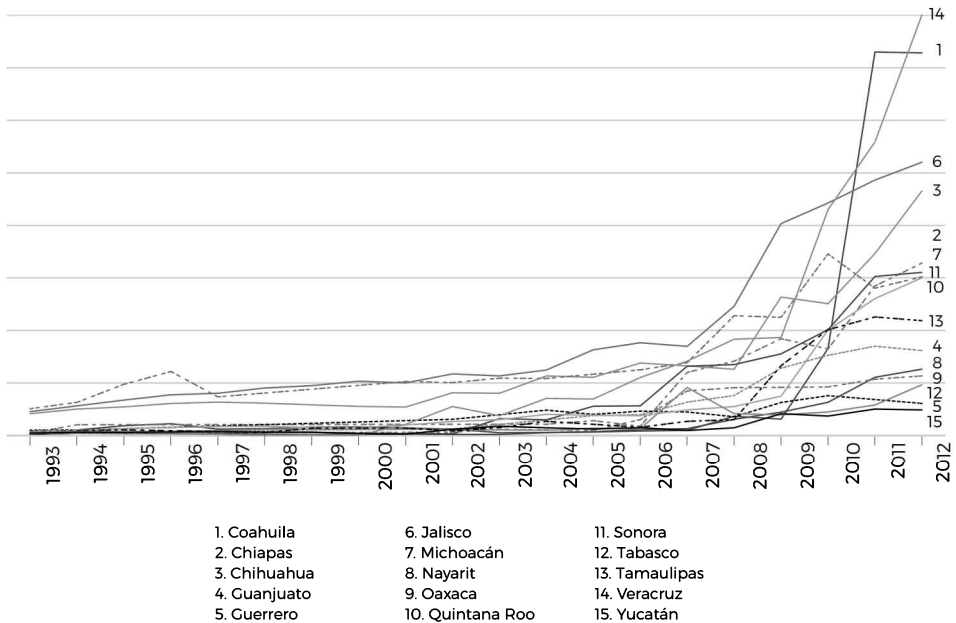
- Crecimiento económico

El crecimiento económico constituye una variable clave en cuanto que un mayor crecimiento puede dar un margen a los gobiernos para generar políticas de austeridad y viceversa. En el gráfico 1 se muestra la evolución de la deuda entre 1993 y 2012 para 15 de 32 estados que mostraron un comportamiento de tipo umbral o *tippingpoint*, entre los años 2006 y 2008, estos son: Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, y Yucatán. Para estos estados la deuda que se mantenía estable y sin grandes crecimientos desde 1993 se disparó en alguno de los tres años y mostraron un comportamiento en forma de pala. La principal razón de este incremento fue que ante la reducción de los ingresos por participaciones debido al debilitamiento de la economía y con la intención de ejercer políticas contra cíclicas ante la eminente recesión económica externa, los estados debieron reemplazar la caída de los ingresos por participaciones que se redujo con la caída de los ingresos petroleros⁹ por deuda.

De acuerdo con la CEPAL (2010: 225), “la tasa de crecimiento se redujo del 3,3% en 2007 al 1,3% en 2008, *explicado por*, desaceleración de la demanda externa, reflejo del impulso del consumo privado y en menor medida de la inversión privada”, ante estos hechos las medidas que se recomendaron fueron: el apoyo a medidas que permitieran aumentar el empleo, fortalecer la economía familiar, elevar la competitividad de las pymes y la inversión en infraestructura. Todas estas medidas recayeron sobre los estados más pobres o con mayores problemas sociales, de los 15 estados con comportamiento umbral, 9 de ellos se ubican por debajo de la del PIB nominal media nacional.

9 Es de anotar que los ingresos petroleros cayeron aun así en el 2006 México se mantenía como el segundo exportador de petróleo a E.U.A.

Gráfico 1. Estados con Efecto Umbral durante el periodo 2006 - 2008



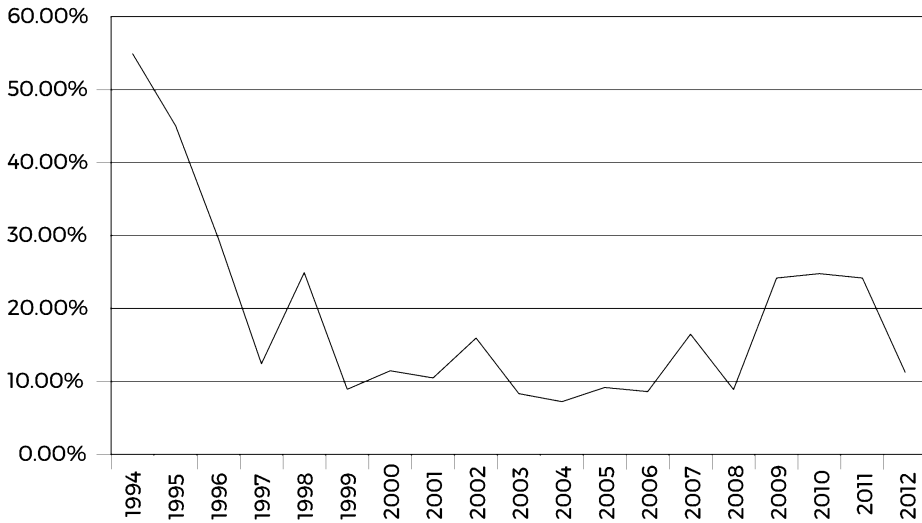
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP

- Ritmo de crecimiento de la deuda pública

Cuando se examina la evolución de la deuda pública de los estados mexicanos (Gráfico 2) puede verse que después de las políticas de estabilización que vinieron con la crisis financiera de 1994 se muestra un comportamiento relativamente estable a partir de 1999 hasta el 2008 en que crece como consecuencia de políticas expansivas contracíclicas.

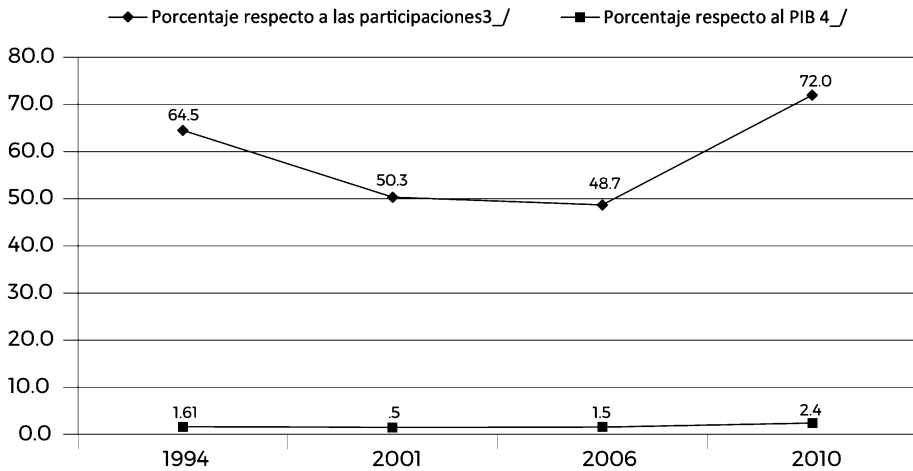
En general, la deuda presenta un comportamiento sostenible y los últimos cinco años prenden las alarmas en cuanto crece en forma importante su proporción frente a las participaciones, más que frente al crecimiento del PIB, esto es, ha aumentado el grado de dependencia de los estados frente a la federación.

Gráfico 2. Tasa de Crecimiento del Total de la Deuda Pública de los Estados



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP

Gráfico 3. Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP. ³ Participaciones provienen del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012. ⁴ Estimaciones de la SHCP del PIBE para 2012 y 2013.

- Reforma

Se estima que con la reforma se generarán dos cambios principales. El primero, es un mayor acceso a la información de las deudas de los estados que tiene el objetivo de promover incentivos para un comportamiento de endeudamiento menos discrecional. El segundo, es un cambio en el uso de la deuda de gasto corriente a inversión productiva. Claramente, ambos cambios no provocaran una reducción de la tendencia de la serie de la deuda, a futuro podrían impactar en un mayor crecimiento económico, si se cumple la relación desarrollo financiero – infraestructura – crecimiento y, mejor rendición de cuentas, es decir podría impactar en la efectividad de otras políticas públicas.

Análisis de Escenarios

A partir del conjunto de variables seleccionadas y con la información del pronóstico de la deuda en el mediano plazo, en el que claramente se muestra una tendencia creciente de la misma, se diseñaron 4 escenarios posibles¹⁰: A, B, C y D como muestra el cuadro 4 (esto es, se excluyó la posibilidad de construir escenarios con deuda decreciente).

Cuadro 4. Escenarios de impacto de la reforma

	Crecimiento > 3%	Crecimiento ≤ 3%
Reforma Pasa	A	B
Reforma No Pasa	C	D

Fuente: Elaboración propia.

Los escenarios A y B son los escenarios en los cuales la reforma pasa al ser aprobada por la mayoría de los estados de la Federación, el escenario A es optimista y plantea un crecimiento superior al estimado por la CEPAL para el año 2013 de 3% y el escenario B es pesimista y asume un crecimiento en el mediano plazo menor o igual a 3%. El escenario C se constituye en el escenario optimista pero sin reforma, este escenario es de alto riesgo y volatilidad financiera puesto que la fase expansiva del ciclo económico estaría acompañada de un gasto público

¹⁰ Según Mojica (2005) los eventos o hipótesis clave definen un escenario, se puede exponer un escenario ante la variación de cada una de las variables clave, y se le pueden agregar las tendencias de cada una de esas variables

creciente a altas tasas y discrecional. El escenario D se constituye en el escenario pesimista sin reforma, este escenario reflejaría la incapacidad de los actores políticos para ponerse de acuerdo en garantizar la sostenibilidad fiscal y la afectación de la economía por el descenso de la demanda externa que no se ve compensado por el mayor gasto dentro del país.

Cada escenario es evaluado en cinco componentes: aumento de la renta per cápita; aumento del gasto corriente; reducción de la dependencia fiscal; presión inflacionaria y; aumento de la inversión productiva. Todos ellos constituyen factores de cambio susceptibles frente al cambio institucional. Para realizar el análisis de los escenarios se procedió a establecer en una escala entre -5 y 5 que indica el mayor impacto negativo o positivo que puede causar cada componente.

El aumento en la renta per cápita y la reducción de la dependencia fiscal, son los componentes de mayor impacto en la sostenibilidad de la deuda pública según la literatura, por tal motivo se les otorga un valor de 5, la presión inflacionaria un valor de -3 debido a que su impacto es negativo pero está controlado por las reglas de estabilización del Banco de México, al aumento del gasto corriente -4 que mide el sentido negativo del impacto y, finalmente al aumento de la inversión productiva un valor de 1, puesto que su impacto es indirecto, vía el incremento de los recaudos impositivos. De acuerdo al escenario la probabilidad de ocurrencia cambia, finalmente se calcula la Importancia y se identifica el grado de transformación.

Como se puede ver en el cuadro 5, los escenarios más deseables son el escenario A, con crecimiento económico y reforma y el escenario B, sin crecimiento económico y con reforma, puesto que el escenario de crecimiento económico sin reforma, podría aumentar la exposición a riesgos financieros y en general supone un contexto de mayor volatilidad financiera. El peor escenario posible es el D, sin crecimiento económico y sin reforma, este escenario no solo plantea el mantenimiento del *status quo* político sino que también espera poco crecimiento en el mediano plazo, por lo que no constituye un futuro deseable.

La mejor estrategia a seguir en los escenarios A y B es la del incremento de la recaudación fiscal (predial) y la promoción de la inversión productiva; por su parte, la mejor estrategia a seguir en los escenarios C y D es el recorte de gastos corrientes y la búsqueda de formas alternativas de financiación. En general, las estrategias antes descritas permitirán en un entorno de autonomía administrativa reducir el desequilibrio vertical que evidencia la poca participación de los gobier-

nos subnacionales en las decisiones de presupuesto público en la medida en que sus ingresos se derivan de transferencias centrales.

Cuadro 5. Matriz de análisis de escenarios

	Componente	Impacto potencial	Probabilidad de ocurrencia ¹	Importancia (valor absoluto)
Escenario A	Aumento de la Renta per capita	5	0.50	2.5
	Aumento del gasto corriente	-4	0.30	-1.2
	Reducción de la dependencia fiscal	5	0.60	3
	Presión inflacionaria	-4	0.05	-0.2
	Aumento de la inversión productiva	-5	0.20	-1.0
Escenario B	Aumento de la Renta per capita	5	0.20	1.0
	Aumento del gasto corriente	-4	0.70	-2.8
	Reducción de la dependencia fiscal	5	0.10	0.5
	Presión inflacionaria	-4	0.05	-0.2
	Aumento de la inversión productiva	-5	0.10	-0.5
Escenario C	Aumento de la Renta per capita	5	0.50	2.5
	Aumento del gasto corriente	-4	0.70	-2.8
	Reducción de la dependencia fiscal	5	0.20	1.0
	Presión inflacionaria	-4	0.05	-0.2
	Aumento de la inversión productiva	-5	0.20	-1
Escenario D	Aumento de la Renta per capita	5	0.20	1
	Aumento del gasto corriente	-4	0.70	-2.8
	Reducción de la dependencia fiscal	5	0.10	0.5
	Presión inflacionaria	-4	0.05	-0.2
	Aumento de la inversión productiva	-5	0.10	-0.5

Fuente: Elaboración propia.

La reforma tenderá a promover la generación de ingresos propios por parte de los estados y a limitar la discrecionalidad de la deuda en ese sentido, promoverá nuevos mecanismos de financiación del desarrollo local, como son las Asociaciones Público-Privadas (APP). Las APP son “arreglos cooperativos institucionalizados entre actores del sector público y actores del sector privado” (Greve y Hodge, 2010: 149), que sirven como esquema de incentivos específico para promover la participación del sector privado en la provisión (producción, operación y mantenimiento) de bienes y servicios públicos.

Entre los beneficios que se esperan de las alianzas público-privadas están: el agilizar enormemente el ritmo de crecimiento en infraestructura, además de mejorar la eficiencia operativa en la provisión de ésta y servicios públicos. A su vez, la parte más prometedora de las APP es que no están limitadas exclusivamente a infraestructura, sino que también se corresponden con iniciativas productivas e industriales, la generación eléctrica y otras, donde tanto el Estado como el sector privado, solos no alcanzan a reunir el capital necesario, para hacer frente a la iniciativa; o donde se puede mejorar significativamente el éxito de la implementación con la alianza. El Estado acompaña la iniciativa y una vez que la empresa está en carrera, recupera el capital invertido; potenciando con esto el desarrollo y abriendo la posibilidad para la generación de bienes públicos locales que mejoren las capacidades territoriales.

En diciembre de 2011, México promulgó una ley específica sobre APP sumándose así al conjunto de países de América Latina que también cambiaron su legislación sobre APP con el objetivo de promover iniciativas de desarrollo de infraestructura y ajustar los esquemas de financiamiento con los fondos multilaterales de inversión. Según Mendoza, en México:

Al menos, desde 2007 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y su brazo financiero, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), han trabajado en el país para incentivar el esquema en los estados...sobre una iniciativa de cooperación técnica que tiene por objeto apoyar a las ‘entidades subnacionales’ de países latinoamericanos en la ‘sensibilización’ de las autoridades, los empresarios y la sociedad acerca de los esquemas de Asociaciones Público-Privadas ...Entre los estados que están en el programa se encuentran los nueve estados del Sur-sureste que conforman el Fideicomiso de Desarrollo del Sur-Sureste, desde 2008 en el Distrito Federal, Yucatán y Guanajuato; 2009 en Tabasco; y a partir de 2010 en Chiapas (2012: 1).

Cuadro 6. Deuda por proyectos de prestación de servicios

PROYECTOS DE PRESTACION DE SERVICIOS ¹ (cifras en millones de pesos)						
Año del Proyecto	Entidad	Concepto	Receptor del Servicio	VPN Proyecto	Monto de inversión realizada	Plazo
2004	Oaxaca	Ciudad Gobierno	Gobierno del Estado	626	626.0	ND
2004	Oaxaca	Ciudad Judicial	Gobierno del Estado	1,200.0	1,200.0	ND
2008	Nuevo León	Edificio en Arrendamiento del Gobierno	Gobierno del Estado	1,000.0	913.0	20 años
2009	Estado de México	Prolongación de Av. Solidaridad - Las Torres en los extremos oriente y poniente, y modernización de vialidad existente	Gobierno del Estado	5,514.0	1,629.0	25 años
2009	Estado de México	Puente vehicular de las avenidas Prolongación Madero y James Watt	Cuautitlán, Estado de México	828.0	205.0	25 años
2009	Estado de México	Centro Cultural Mexiquense	Instituto Mexiquense de la Cultura	3,508.0	839.0	21 años
2009	Estado de México	Hospital Regional de Alta Especialidad	Zumpango, Estado de México	7,038.0	1,103.0	25 años
2010	Estado de México	Hospital Regional de Tlalnepantla	Tlalnepantla, Estado de México	6,175.0	800.0	25 años
2010	Estado de México	Hospital Regional de Toluca	Toluca, Estado de México	9,385.0	800.0	25 años

PROYECTOS DE PRESTACION DE SERVICIOS ¹ (cifras en millones de pesos)						
Año del Proyecto	Entidad	Concepto	Receptor del Servicio	VPN Proyecto	Monto de inversión realizada	Plazo
2011	Estado de México	Conservación de carreteras y vialidades del Estado de México	Gobierno del Estado	9,385.0	2,149.0	20 años
2009	Durango	10 Tramos Carreteros	Gobierno del Estado	1,256.0	1,256.0	20 años
2011	Yucatán	Gran Museo Maya	Gobierno del Estado	770.0	770.0	21 años
2012	Yucatán	Centro Hospitalario en el Municipio de Ticul	Servicios de Salud de Yucatán	5,572.0	948.8	25 años
2012	Chihuahua	Proyecto de Movilidad Urbana de Ciudad Juárez	Ciudad Juárez, Chihuahua	2,197.0	0.0	20 años

¹ A partir de junio de 2008 la SHCP empezó a reportar todas las obligaciones financieras a largo plazo de las entidades federativas y municipios.¹¹

Fuente: Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

El cuadro 6 muestra la deuda de largo plazo en proyectos de prestación de servicios en México desde el 2004 hasta el presente. Claramente, el Estado de México

11 Los PPS son un esquema particular más de la APP y su realización implica la celebración de un contrato de servicios a largo plazo entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor. Los servicios provistos bajo el contrato deben permitir a las dependencias o entidades dar un mejor cumplimiento a las funciones y servicios encomendados y a los objetivos descritos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales. Los pagos se realizan en función de la disponibilidad y calidad de los servicios que se presten. Una vez cumplidos estos criterios, el gobierno tiene la obligación de cubrir los pagos correspondientes, los cuales se registran como gasto corriente. Asimismo, se debe demostrar a través de un análisis costo - beneficio el valor a realizar de un PPS y los riesgos asociados al proyecto son distribuidos de manera eficiente entre los dos sectores. La prestación de los servicios se lleva a cabo con los activos que construya o provea el inversionista proveedor, incluyendo activos concesionados por el sector público. La propiedad de los activos con los que se proporciona el servicio puede ser del inversionista privado o del gobierno. De la misma manera que otras asociaciones público - privadas en el desarrollo de los PPS, el gobierno mantendrá en todo momento la responsabilidad directa de la provisión del servicio.

es la entidad federativa que más ha hecho uso de este mecanismo de financiación alternativo, le siguen Yucatán, Nuevo León, Durango, Chihuahua y Oaxaca.

Vale la pena anotar, que la literatura económica revela que en términos financieros, las APP no generan una reducción importante del presupuesto de una obra pública (Engel, Fisher y Galetovic, 2008) su mayor ventaja frente a la propia provisión del bien público por parte del Estado es la mayor eficiencia técnica y la posibilidad de diferir los pagos en el tiempo, solo cuando es posible contratar estándares de calidad del servicio. Por tanto, como alternativa para reducir la deuda pública son un mecanismo limitado. No obstante, la cercanía de las dos reformas parece mostrar la construcción de un escenario de mayor participación del sector privado.

Dado que el equilibrio político se moverá con la reforma, es muy posible que en un escenario de cambio de reglas institucionales, los agentes políticos encuentren en mecanismos como las APP que permiten aparentar una reducción de la deuda en el mediano plazo, aunque en la realidad no se reduzcan en forma significativa los compromisos financieros del sector público en el largo plazo.

Resultados de la iniciativa: A manera de conclusiones

El resultado más evidente que se espera de la iniciativa una vez convertida en ley es que la deuda de los estados baje o por lo menos frene su crecimiento, al mismo tiempo se espera un mayor control y una mayor visibilidad de la destinación de los recursos por deuda. Pero esto implicará un conjunto mayor de funciones de la Auditoría Superior de la Nación, así como la creación del nuevo organismo Comisión Bilateral.

Para los estados la reforma no cambia mucho puesto que pueden seguir manteniendo su discrecionalidad en el gasto corriente, solo que para endeudarse deberá hacerlo en los topes que fije el Congreso de la Unión, no se modifican los incentivos de los estados para convertir gasto corriente en inversión, lo que obligará a la nación a mantener el gasto en inversión pública que los estados y municipios probablemente no harán. Otro resultado de la reforma es mantener el alcance de los préstamos con la banca comercial limitado, al estar articulada con la reforma financiera, ésta reforma probablemente permita una mayor regulación bancaria.

Entre las consecuencias no previstas de la reforma están por un lado, la disminución del poder fáctico de los gobernadores quienes deberán acogerse a un marco más centralista en el que su autonomía sobre el recurso queda una vez más,

limitada. En segundo lugar, un mayor empoderamiento ciudadano en la medida que la información del gasto de los estados sea más pública.

A manera de conclusiones es posible afirmar que las bondades de la iniciativa de reforma parecen estar a la orden del día, no obstante, esta reforma quitará parte del poder que han ganado los gobernadores y alcaldes municipales en los últimos 15 años, con ello es muy posible que estos poderes fácticos estén negociando las condiciones en que dicha reforma se producirá. Por tanto, acudiendo nuevamente al planteamiento de Acemoglu y Robinson diremos que:

El consejo de política debe ser dado de modo tal que tome seriamente las restricciones que la política es escogida como parte de un equilibrio político implicando que el consejo de política debería ser atemperado con lo que es compatible con los incentivos para los políticos (2013:24).¹²

Con las restricciones políticas actuales es muy posible que la reforma no tenga el alcance esperado, ni resuelva las problemáticas planteadas.

Referencias

- Acemoglu, D. y J. A. Robinson. (2013) “Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice”. *Working Paper 18921* NBER, marzo 2013.
- Bardach, E. (1998) *Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas públicas. Un Manual para la Práctica*. CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México, p. 19.
- Burki, S. J. y G. E. Perry (1998) “Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter”. *World Bank*. 158 p.
- Burki, S. J., G. E. Perry y W. Dillinger, (1999) “Más Allá del Centro: La Descentralización del Estado”. *Banco Mundial*.
- Casar, M. A. (2010) *Sistema Político Mexicano*. Oxford University Press. 292p.
- CEPAL. (2009) Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008 – 2009.
- CEPAL (2013) “Perspectivas Económicas de América Latina y el Caribe 2013”.
- Diario *Excelsior*, 8 de mayo de 2013. Sobre La deuda de los Estados. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/08/897927>.

¹² Indica probabilidades de 0% a 100% sobre la base de los cálculos de: HR Ratings. 2012. Escenarios Macroeconómicos para México: Una Rápida Visión para el Futuro y CEPAL. Perspectivas Económicas de América Latina 2013.

- Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Estudios legislativos segunda, de Estudios legislativos primera y Con opinión de la Comisión de Hacienda y crédito público, en Materia de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, 2013.
- Engel, E., Fisher, R., and A. Galetovic (2008) “Public-private partnerships: when and how”. Documento de trabajo, Yale University y Universidad de Chile.
- Greve, C. y G. Hodge, (2010) “Public-Private Partnerships and Public Governance Challenges” en *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. ed. / Stephen Osborne. London: Routledge, p. 149
- Laswell. H. (1996) “La Orientación hacia las Políticas” en Luis F. Aguilar (Ed.) *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México. P.p. 70-103.
- Mojica, F.J. (2005) *La Construcción del Futuro: Concepto y Modelo de prospectiva Estratégica, Territorial y Tecnológica*. Convenio Andrés Bello – Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). <www.shcp.gob.mx>.

Coordinación y Gobernanza Metropolitanas: el caso del Área Metropolitana de Guadalajara

Roberto Arias de la Mora¹

Introducción

Con la aprobación y publicación de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco llevada a cabo el 3 de febrero de 2011, se concluyó un largo proceso de concertación política en el Congreso del Estado, mismo que tuvo como finalidad dar cumplimiento a la reforma constitucional en materia de coordinación metropolitana aprobada en 2009. Como se ha mostrado en trabajos previos (Arias, 2013), el proceso de concertación política en Jalisco —y que culminó con la aprobación de dicha Ley—, enfatizó la centralidad que mantienen los ayuntamientos, en virtud de sus competencias constitucionales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, para la formulación de la política de coordinación metropolitana.

En el contexto de la legislación estatal en materia de coordinación metropolitana, el caso de Guadalajara y su zona metropolitana adquiere una particular relevancia, no solo por las dimensiones de dicho fenómeno; sino además, por haber sido la única entidad que fue decretada formalmente como Área Metropolitana por el Congreso del Estado desde el 26 de diciembre de 2009 (Arias, 2013:18), condición jurídica que fue percibida por diversos actores no gubernamentales como una inmejorable oportunidad para avanzar hacia la constitución de las instancias de coordinación metropolitana legalmente previstas.

Dicho lo anterior podemos mencionar que el propósito de este trabajo pone el énfasis sobre la experiencia desplegada por un grupo de ciudadanos, organismos gremiales, organizaciones ciudadanas y empresariales que, atendiendo a

¹ Profesor Investigador de El Colegio de Jalisco. <roberto.arias@coljal.edu.mx>.

esa ventana de oportunidad abierta por la Declaratoria de Área Metropolitana (Declaratoria, 2009), decidieron a partir del mes de mayo del 2011 iniciar una serie de acciones conducentes a motivar a las autoridades municipales y del Estado para que firmaran a la brevedad el convenio de coordinación metropolitana respectivo.

Para ello, el trabajo se organiza en dos secciones: en la primera se hace un análisis de la política pública en materia de coordinación intermunicipal a partir del marco jurídico estatal vigente, a fin de subrayar las funciones y alcances de las tres instancias de coordinación metropolitana previstas en la Constitución del estado y que sustentan la gobernabilidad de las áreas metropolitanas de Jalisco. Dicho análisis permite subrayar, en la segunda parte, la relevancia que tuvieron las principales acciones y propuestas realizadas por el colectivo denominado “Asamblea por la Gobernanza Metropolitana” para influir sobre la orientación estratégica de las referidas instancias de coordinación metropolitana.

Análisis de la Política de Coordinación Metropolitana en Jalisco

De conformidad con el artículo 81BIS de la Constitución Política del Estado de Jalisco vigente (Decreto 22137/LVIII/07), se establece que la coordinación metropolitana se efectuará a través de tres instancias, que son las siguientes:

Primero, una instancia de coordinación política por cada una de las áreas metropolitanas, que se integrarán por los presidentes municipales de los ayuntamientos del área metropolitana correspondiente y, previo convenio, por el gobernador del Estado. La personalidad jurídica de dichas instancias será definida por sus integrantes. Segundo, una instancia de carácter técnico que estará constituido como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y que se denominará como Instituto Metropolitano de Planeación, constituido por los ayuntamientos del área metropolitana correspondiente; y Tercero, una instancia consultiva y de participación ciudadana, de carácter honorífico, por cada una de las áreas metropolitanas, que podrá participar en las tareas de evaluación y seguimiento.

Mencionemos primeramente que esta facultad dada a la instancia de coordinación debe matizarse, toda vez que formalmente, la Junta de Coordinación no puede ir más allá de ser una comisión o conferencia que suele ser el mecanismo formal más socorrido, en virtud de la prohibición constitucional relativa a la exis-

tencia de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los municipios. Para una revisión amplia del tema ver Arias y Velázquez, 2014.

Ahora bien la norma constitucional precisa que las reglas para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana, estarán establecidas en las leyes que sobre la materia expida el Congreso del Estado de Jalisco. En virtud de esta previsión constitucional, es preciso remitirse tanto a la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco como al Código Urbano para el Estado de Jalisco, que son las dos normas estatales que desarrollan las reglas básicas de organización y funcionamiento de las tres instancias de coordinación.

Por el lado de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, se tiene que, de acuerdo con sus principios rectores, particularmente los relativos a la autonomía municipal, la coordinación y el consenso, es que las instancias de coordinación metropolitana son definidas como entes intermunicipales y son las siguientes:

1. La Junta de Coordinación Metropolitana.
2. El Instituto Metropolitano de Planeación.
3. El Consejo Ciudadano Metropolitano, y
4. Las demás que establezca el estatuto orgánico del área o región metropolitana correspondiente (Artículo 26).

Por su naturaleza intermunicipal que es ratificada en otros artículos de la propia Ley (Artículos 27.I, 30.I y 32.I); así como el sentido constitutivo que adquiere el Estatuto Orgánico respecto de cualquier otra instancia de coordinación, se infiere que el ejercicio de las potestades o facultades otorgadas a las tres instancias están basadas en una lógica de implementación que emana y se fundamenta en el consenso político de las autoridades municipales involucradas. Lo cual implica necesariamente una orientación estratégica que va de las partes que la conforman, que son los municipios, hacia la entidad total, es decir, el área metropolitana. En otras palabras, el ejercicio de las competencias de las instancias de coordinación mantiene una orientación básica de abajo hacia arriba o lo que podría denominarse como orientación descentralizada.

Por el lado del Código Urbano, esta orientación se ratifica por la vía de su definición como entes intermunicipales (Artículo 66) y se precisan sus objetivos en los siguientes términos:

- La Junta de Coordinación Metropolitana tiene como objeto ser la instancia para la toma de acuerdos en los asuntos metropolitanos que requieren aprobación de los ayuntamientos que la conforman (Artículo 67).
- El Instituto Metropolitano de Planeación tiene por objeto coordinar la planeación del área metropolitana respectiva (Artículo 68).
- El Consejo Ciudadano Metropolitano tiene por objeto recibir, organizar y canalizar las propuestas ciudadanas en asuntos de interés metropolitano (Artículo 69).

Además, se precisan las bases generales del procedimiento (Artículo 106), que regirá entre las tres instancias de coordinación en los siguientes términos:

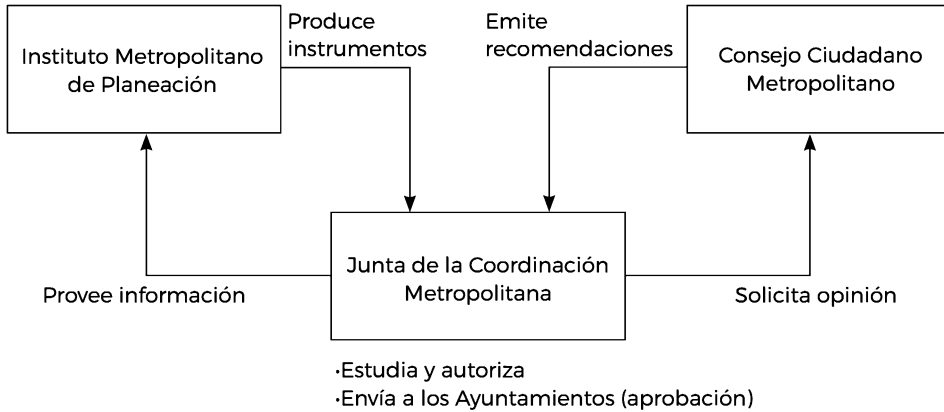
- El Instituto Metropolitano de Planeación, con la información entregada por la Junta de Coordinación Metropolitana, procederá a elaborar los proyectos de programas y planes metropolitanos. Durante este proceso, el Instituto deberá de mantener una comunicación permanente con los municipios involucrados para garantizar que sus opiniones sean valoradas adecuadamente en el proceso de formulación.
- Una vez elaborados los proyectos, éstos serán entregados por el Instituto a la Junta de Coordinación Metropolitana para su consulta pública y su envío al Consejo ciudadano Metropolitano, para que posteriormente dicha instancia de coordinación política proceda a su estudio y aprobación con o sin modificaciones, tomando en cuenta la consulta popular y las observaciones y propuestas de la instancia consultiva y de participación ciudadana; y
- Una vez acordados los programas y planes por la instancia de coordinación política, estos se pondrán a consideración del Pleno del Ayuntamiento respectivo por conducto del Presidente Municipal. En caso de ser aprobados por la totalidad de los municipios involucrados, se procederá a su publicación o registro. Si algún municipio no los aprobara se procederá conforme lo establezca la ley en la materia (Artículo 106).

Este procedimiento general se ilustra en la figura 1.

Bajo las premisas jurídicas revisadas previamente, se deduce que la Junta de Coordinación, por su carácter de entidad de naturaleza eminentemente gubernativa, es la que mantiene un rol estratégico respecto a la manera de gestionar cada uno de los ámbitos de política pública que eventualmente sean sujetos de coordinación. Por su parte, el Consejo Ciudadano Metropolitano, definido como

entidad consultiva y de participación ciudadana, constituye una pieza clave para innovar respecto a probables prácticas del llamado buen gobierno o gobernanza.²

Figura 1. Principales relaciones entre instancias de coordinación metropolitana



Fuente: Elaboración propia conforme a lo establecido por el artículo 106 del Código Urbano del Estado de Jalisco.

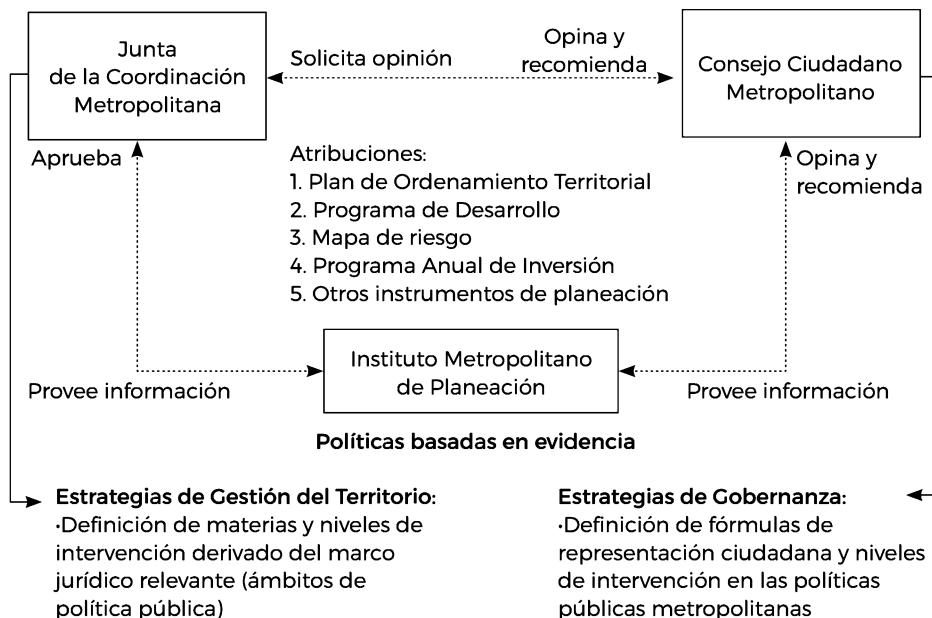
Finalmente, la función estratégica del Instituto Metropolitano de Planeación apunta más bien a informar el proceso de la política, es decir, dotarla de contenido a través de su función básica de coordinación de las tareas de planeación que tiene encomendadas.

En la figura 2 se ilustran los roles estratégicos de cada una de las instancias de coordinación metropolitana.

Esta diferenciación funcional que se deduce del marco normativo vigente en materia de coordinación metropolitana, permite subrayar la relevancia estratégica del Instituto Metropolitano de Planeación y apunta esencialmente a asegurar que las políticas públicas metropolitanas se sustenten en la evidencia recolectada a través de los diversos instrumentos de planeación que, por ley, debe integrar y; por esta vía, informar el proceso de toma de decisiones públicas bajo el esquema de coordinación metropolitana

² Para una revisión amplia del concepto de gobernanza véase (Aguilar, 2006).

Figura 2. Roles estratégicos de las instancias de coordinación metropolitana



Fuente: Elaboración propia.

Para justipreciar el papel estratégico del Instituto Metropolitano de Planeación resulta indispensable entonces, centrarse aunque sea de manera somera, en el análisis del contenido de la política³ de coordinación metropolitana. Para ello es preciso retomar algunas definiciones jurídicas básicas previstas en la legislación vigente.

De conformidad con el Código Urbano, se entiende como planeación metropolitana “la planificación, proyección, organización y programación del crecimiento y desarrollo de las áreas y regiones metropolitanas, con la finalidad de orientar en beneficio de sus habitantes el proceso de desarrollo” (Artículo 101). Así definido, el proceso de planeación metropolitana alude materialmente al desarrollo urbano de las áreas y regiones metropolitanas del Estado de Jalisco y se

³ De acuerdo con Hogwood y Gunn, quienes distinguen entre el estudio de políticas y el análisis de políticas, los estudios de políticas pueden clasificarse en función de la materia de su interés en tres tipos: los estudios del contenido de la política, los estudios del proceso de la política y los estudios de resultados de la política. (Hogwood y Levis, 1984).

materializa a través de planes y programas que habrán de integrar el conjunto de políticas, disposiciones y acciones para cumplimentar los principios constitucionales en materia de ordenación del territorio. De lo anterior se infiere que la materia de las políticas públicas gestionadas bajo un esquema de coordinación metropolitana tiene que ver fundamentalmente con el ordenamiento territorial, los asentamientos humanos y el desarrollo urbano. Esta es la razón por la que las estrategias de gestión pública que deberán ser definidas en el seno de la Junta de Coordinación Metropolitana se limitan materialmente al ámbito del territorio.

Así pues acorde con el énfasis intermunicipal del proceso formal de coordinación metropolitana vigente, se entiende que las decisiones de política pública en las materias antes referidas deberán contenerse en los instrumentos de planeación metropolitana y deben ser aprobados por los ayuntamientos correspondientes (Artículo 101). De lo cual se deduce que el contenido de la política de dicha coordinación se concreta en los instrumentos de planeación metropolitana que son competencia del Instituto Metropolitano de Planeación.

Ahora bien, respecto al Instituto Metropolitano de Planeación, el propio Código Urbano precisa que su organización, funcionamiento y atribuciones son establecidos en la Ley estatal en materia de coordinación metropolitana (Artículo 68). Y en correspondencia con esta disposición, la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco vigente enumera las siguientes atribuciones del Instituto (Artículo 31):

1. Elaborar y proponer a la Junta, para su consideración, autorización y posterior envío a los ayuntamientos para su aprobación:
 - a. El plan de ordenamiento territorial metropolitano;
 - b. El programa de desarrollo metropolitano y los proyectos específicos derivados del mismo;
 - c. El mapa de riesgo metropolitano;
 - d. El programa anual de inversión;
 - e. Los demás instrumentos de planeación y programación derivados de las áreas sujetas a coordinación metropolitana, en los términos del convenio respectivo; y
 - f. Los demás instrumentos de planeación metropolitana a que se refieran el Código Urbano para el Estado de Jalisco y otras leyes aplicables;
2. Evaluar los instrumentos de planeación metropolitana señalados en la fracción anterior;

3. Elaborar los documentos técnicos encomendados por la Junta, en las áreas sujetas a coordinación metropolitana;
4. Ejecutar los acuerdos y resoluciones de la Junta, en el ámbito de su competencia; y
5. Las demás que le concedan los municipios a través del convenio de coordinación y el estatuto orgánico correspondientes.

Cabe destacar que los instrumentos de planeación metropolitana a los que se refiere el inciso f) de la primera fracción del artículo 31 antes referido, son precisados en el artículo 102 de dicho ordenamiento jurídico, en los siguientes términos:

1. El Programa de Desarrollo Metropolitano, que debe contemplar un diagnóstico integral de la metrópoli que corresponda, así como la definición de los objetivos y metas de la política metropolitana en, al menos, las siguientes materias:
 - a. Estructura socio-económica.
 - b. Ordenamiento territorial.
 - c. Medio ambiente.
 - d. Servicios públicos.
 - e. Infraestructura urbana.
 - f. Movilidad urbana, y
 - g. Mapa de riesgos
2. El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano, que contendrá la estrategia de implementación de la política de ordenamiento territorial, definiéndose cuando menos: la zonificación primaria y la estructura urbana que sirva de referencia obligada para la planeación urbanística desplegada por los municipios correspondientes, y
3. Los planes sectoriales metropolitanos, que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diversos asuntos de política pública contemplados en el Programa de Desarrollo Metropolitano respectivo.

Como se puede apreciar, los instrumentos de planeación aludidos por los dos principales ordenamientos jurídicos que enmarcan las atribuciones del Instituto Metropolitano de Planeación son coincidentes en términos generales; sin embargo, vale la pena hacer notar que con relación al Mapa de Riesgos, la Ley de Coordinación Metropolitana lo enumera como un instrumento separado del

Programa de Desarrollo Metropolitano, en tanto que para el Código Urbano, constituye una materia más de tal Programa. Asimismo, dicho Código precisa como otros instrumentos de planeación los “planes sectoriales metropolitanos”, cuyo propósito es profundizar en el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales de las materias contenidas en el Programa de Desarrollo Metropolitano que se consideren relevantes.

Ahora bien en tanto que a los propósitos de este trabajo lo que interesa subrayar es el énfasis de la legislación vigente por delinear un proceso de formulación de las políticas públicas, bajo los criterios de la llamada coordinación metropolitana, centrado esencialmente en las capacidades de actores gubernamentales con una incidencia más bien marginal por parte de otros actores no gubernamentales. Mencionemos que tal énfasis a decir de Luis F. Aguilar Villanueva, ha recibido severas críticas como fórmula de gobernabilidad para enfrentar los desafíos contemporáneos que tienen que ver con la eficacia directiva de los gobiernos. Entre sus principales críticas destaca lo referente a las capacidades del gobierno, “las cuales no son más que probabilidades o potencialidades de acción, en vez de centrarse en las acciones del gobierno,” (2010: 27), esto es, en los resultados producidos por las decisiones y las acciones que ejecutan éstos. Por otra parte, suele ser criticada también la idea de que “un gobierno bien equipado con los recursos y poderes apropiados es suficiente para dirigir a la sociedad” (Aguilar, 2010: 27).

A partir de estas críticas es que, siguiendo la argumentación del propio Aguilar Villanueva, se ha acuñado el concepto de gobernanza para denotar un nuevo proceso directivo de la sociedad bajo el supuesto básico de que:

En las actuales condiciones sociales el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aún si dispusiera de todas las capacidades requeridas y aún si las decisiones y acciones de los gobiernos aprovecharan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas (2010: 29).⁴

Para continuar podemos mencionar que lo expuesto hasta aquí son algunas de las premisas y argumentos que motivaron la conformación de la Asamblea Ciudadana por la Gobernanza Metropolitana, para incidir políticamente y para asegurar el indispensable consenso entre las autoridades municipales y del Estado, que posibilitará la firma del Convenio de Coordinación a través del cual se daría susten-

⁴ Para una revisión amplia de la experiencia mexicana sobre gobernabilidad y gobernanza véase (Lerner, B., 2011).

to al estatuto orgánico de las instancias de coordinación metropolitana para el Área Metropolitana de Guadalajara. En la siguiente sección de este trabajo se dará cuenta de algunas de las principales acciones emprendidas por este colectivo ciudadano.

El largo y sinuoso camino de la gobernabilidad a la gobernanza metropolitana

Como resultado de diversas reuniones de trabajo convocadas y sostenidas durante el mes de mayo de 2011, un amplio grupo de ciudadanos provenientes de diversos sectores y profesiones, así como de organizaciones civiles e iniciativa privada, interesados y preocupados por los asuntos públicos que tienen que ver con la zona metropolitana de Guadalajara, dieron a conocer a la opinión pública su interés por apoyar la implementación de las instancias de coordinación metropolitana, a través de un comunicado de prensa emitido el 22 de junio.⁵

A partir de esa fecha y durante los siguientes meses, las acciones y tareas de los integrantes de este colectivo ciudadano, organizadas a través de diversas comisiones, avanzaron fundamentalmente en dos vertientes: por un lado, se estableció un enlace permanente de comunicación con las autoridades municipales y del Estado: con quienes se celebraron diversas reuniones de diálogo, a fin de sensibilizarlos del sentido de oportunidad que ofrecía el decreto del Área Metropolitana para el caso de Guadalajara y poder avanzar lo más pronto posible en la constitución de las respectivas instancias de coordinación metropolitana. Este proceso se apoyó con la preparación de diversas propuestas de instrumentos jurídicos, comunicaciones y propuestas específicas⁶ con las que se buscó contribuir en la cocreación de las referidas instancias de coordinación.

5 En dicho comunicado se anunció el inicio de los trabajos de la Asamblea Ciudadana por la Gobernanza Metropolitana, como un espacio amplio, plural, participativo, independiente y propositivo para debatir, proponer y actuar a favor de la metrópoli. El objetivo primordial que se planteó la Asamblea fue la convocatoria y el emplazamiento a las autoridades en el estado y los gobiernos municipales del Área Metropolitana de Guadalajara a la firma del Convenio de Coordinación Metropolitana, así como elaborar y aprobar el Estatuto Metropolitano para que sean instaurados: a) La Junta de Coordinación Política Metropolitana, b) El Consejo Ciudadano Metropolitano y c) el Instituto Metropolitano de Planeación de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Metropolitana. Finalmente, se solicitó a las autoridades responsables de la coordinación metropolitana, integrar a la Asamblea en las mesas de trabajo para avanzar en dicho proceso, a fin de garantizar que tanto el Convenio como el Estatuto queden listos a más tardar en septiembre de ese año mismo año. N. de A.

6 Entre dichos instrumentos, al menos tres merecen ser referidos: 1. La convocatoria pública para la firma de compromisos para la ratificación del Área Metropolitana de Guadalajara y sus respectivas instancias de coordinación, 2. La propuesta ciudadana de Convenio de Coordinación del Área Metropolitana de Guadalajara, y 3. La propuesta ciudadana del mecanismo de selección y nombramiento de los servidores públicos para el Instituto Metropolitano de Planeación. N. de A.

Esta estrategia posibilitó el llegar a un primer acuerdo con el entonces presidente municipal de Tlaquepaque: Miguel Castro Reynoso, designado por el resto de los presidentes municipales del Área Metropolitana de Guadalajara como el responsable de los asuntos metropolitanos y con la facultad expresa de fungir como enlace ante la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana, para convocar a un evento público en el que se formalizarían los trabajos a través de la firma del convenio de coordinación respectivo. Dicho evento se efectuó el 10 de julio de 2011 bajo los auspicios del Ayuntamiento de Guadalajara.⁷

En el marco de dicho evento, Alfredo Hidalgo Rasmussen, en su calidad de coordinador de la Comisión de Enlace de la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana, entregaría a las autoridades municipales el paquete de instrumentos jurídicos y propuestas (El Informador, 11 de julio de 2011). Por su parte, las autoridades municipales asistentes al acto se comprometieron, por conducto del presidente municipal de Tlajomulco de Zúñiga: Enrique Alfaro Ramírez, a estudiar y valorar los documentos que les fueron entregados.

Las circunstancias en que finalmente se desarrolló este evento público, tanto por las presencias como las ausencias de autoridades,⁸ de alguna manera presagiaban ya las futuras decisiones de licencia al cargo que se darían de cara al proceso electoral que culminaría con la jornada comicial de julio de 2012.

Derivado de tal coyuntura política, las dificultades para avanzar en el diálogo con las autoridades se hicieron cada vez más patentes, principalmente por los respectivos relevos de titulares y solicitudes de licencia al cargo que paulatinamente se fueron concretando, tanto a nivel estatal: con el relevo del titular de la Secretaría General de Gobierno, como las solicitudes de licencia que fueron presentadas ante los respectivos ayuntamientos de El Salto, Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga, San Pedro Tlaquepaque y Zapopan, en virtud de las aspiraciones políticas expresadas por sus respectivos presidentes municipales.

7 La Asamblea por la Gobernanza Metropolitana acompañó la realización de este evento a través de un desplegado que fue publicado en los principales diarios de la ciudad en el que se ratificó la postura de este colectivo ciudadano (Ver anexo 1).

8 El evento estuvo presidido por Miguel Castro Reynoso, en su calidad de coordinador del tema y presidente municipal de San Pedro Tlaquepaque y fue acompañado por los presidentes municipales de El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga y Tonalá. En representación de Aristóteles Sandoval Díaz, presidente municipal de Guadalajara, asistió Héctor Pizano Ramos, síndico municipal, en tanto que del municipio de Zapopan no acudió ningún funcionario. No obstante que se anunció al entonces secretario general de Gobierno, Fernando Guzmán Pérez Peláez, como el representante en dicho acto del C. Gobernador del Estado, Emilio González Márquez, y a pesar de haberse presentado finalmente decidió no permanecer en el evento, aludiendo a la poca formalidad en virtud del retraso y la no asistencia de todas las autoridades municipales. N. de A.

A pesar de tales dificultades, la Asamblea continuó sus trabajos y el diálogo con las autoridades, insistiendo en dos argumentos centrales: primero, la definición de las materias susceptibles de coordinación, subrayando la necesidad de centrarse en una lista corta de materias y privilegiando los siguientes ámbitos de política pública: a) los asuntos relativos a la movilidad urbana sustentable y el transporte público; b) todo lo relativo a la gestión del agua y que contemplaría los servicios y funciones públicas siguientes: agua potable, drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, aprovechamiento de aguas pluviales y recuperación de cuencas hídricas. Y finalmente también se argumentó la prioridad de las funciones de tratamiento y disposición de residuos sólidos municipales, industriales y peligrosos (Consideraciones, junio 2011).

La segunda línea de argumentación tuvo que ver más bien con la introducción de procedimientos para ampliar la transparencia y legitimidad en la designación de los servidores públicos del Instituto Metropolitano de Planeación y la integración del Consejo Ciudadano Metropolitano (Junio 2011). Al respecto, vale la pena subrayar la propuesta que finalmente fue aprobada por el pleno de la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana, en el sentido de sugerir un procedimiento similar a la convocatoria pública abierta prevista para la selección de integrantes del Consejo Ciudadano Metropolitano (Artículo 28, fracción IV, de la Ley de Coordinación Metropolitana); esto con el fin de que se pudieran evaluar los méritos de toda aquella persona interesada en participar en el proceso para la designación de los servidores públicos del Instituto Metropolitano de Planeación o cualquier otra instancia de coordinación que fuese constituida, con el propósito de maximizar el mayor consenso social y técnico posible sobre las probables designaciones. El procedimiento sugerido previó la introducción en el Estatuto Orgánico respectivo de los perfiles de puesto así como los requisitos que deberán reunir tanto el titular de los organismos como los dos niveles jerárquicos inferiores (Ver anexo 2).

Entre los meses de julio y diciembre de 2011, se celebraron diversas reuniones de diálogo entre integrantes de la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana y autoridades locales, que culminaron con el acuerdo, por parte de las autoridades, de formalizar el Convenio de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos (Convenio, 2012), mediante un acto público celebrado en Casa Jalisco el 26 de enero de 2012 al que asistieron los

presidentes municipales en funciones en ese momento. Entre los aspectos más destacables de dicho Convenio se encuentran las consideraciones transitorias que constituyen una adaptación del procedimiento propuesto por la Asamblea, al acordarse —de manera transitoria— la constitución de un equipo de trabajo de profesionales con el propósito de realizar diversas propuestas a la Junta de Coordinación Metropolitana y que se denominó Comisión por la Coordinación Metropolitana (Cláusula Primera transitoria).⁹

Bajo tales premisas, finalmente el 3 de febrero de 2012 fueron nombrados los integrantes del equipo de profesionales que conformarían la Comisión por la Coordinación Metropolitana (Mural, 4 de febrero de 2012), con el encargo de proponer a la Junta de Coordinación Metropolitana lo siguiente (Cláusula Cuarta transitoria):

1. El grado y alcance de intervención de las Instancias de Coordinación Metropolitana en materia de planeación, programación, presupuesto, ejecución, control, revisión y evaluación, en las funciones y servicios públicos municipales que se realicen mediante esquemas de coordinación o asociación metropolitana.
2. Las atribuciones reservadas a los municipios en las funciones y servicios públicos municipales que se realicen mediante esquemas de coordinación o asociación metropolitana.
3. Las aportaciones de los recursos financieros, humanos y materiales que harán las Partes para cada función o servicio público municipal que se realicen mediante esquemas de coordinación o asociación metropolitana.
4. Las aportaciones de recursos financieros, humanos y materiales que harán las Partes para el funcionamiento de las Instancias de Coordinación Metropolitana.
5. Las reglas, en su caso, de la constitución y funcionamiento de un Fideicomiso Metropolitano.
6. Las reglas de liquidación de las Instancias de Coordinación Metropolitana y el cumplimiento o extinción de las obligaciones pendientes, en caso de extinción del Convenio de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara.

⁹ Otras previsiones relevantes apuntaban a que dicha Comisión sería integrada por un máximo de 7 miembros, elegidos de manera unánime de entre los invitados de ambas partes (Cláusula Segunda transitoria), y se estableció como requisito el ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, tener estudios de postgrado, así como no haber sido condenado por delito doloso (Cláusula Tercera transitoria).

7. El estatuto orgánico de las instancias de coordinación metropolitana.
8. El organigrama y funciones del Instituto de Coordinación Metropolitana (*sic*), y
9. Los estudios necesarios para la coordinación metropolitana.

Poco tiempo después de este acto público y como una muestra de confianza en el equipo que conformó la Comisión por la Coordinación Metropolitana, la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana decidió dar por concluido el propósito que le había animado y que se había centrado en la firma del Convenio de Coordinación Metropolitana entre el gobierno del Estado de Jalisco y los ocho ayuntamientos que conforman el Área Metropolitana de Guadalajara.

Conclusiones

Con el propósito de discutir y reflexionar en torno a los alcances y limitaciones de los procesos de gobernanza en espacios locales, el caso del Área Metropolitana de Guadalajara resulta relevante, no únicamente por su reconocimiento jurídico como tal, que fue resultado de otro proceso de concertación política previo al que se ha documentado en este trabajo y que ocurrió al interior del Congreso del Estado: mismo que dio paso a una reforma constitucional, a la aprobación de una nueva Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco y que precisamente culminaría con la declaratoria formal como área del fenómeno metropolitano conformado por los municipios de El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, San Pedro Tlaquepaque, y Zapopan (Arias, 2013:18). Sino que también resulta relevante a la luz de la experiencia desplegada sobre ese otro proceso de naturaleza *sui generis* que se estructuró a través del diálogo entre autoridades y el colectivo de ciudadanos, organizaciones civiles y cámaras empresariales que, preocupados por las condiciones de calidad de vida, competitividad económica y liderazgo regional de Guadalajara y su entorno metropolitano, dieron vida a la llamada Asamblea Ciudadana por la Gobernanza Metropolitana.

A la luz de los principales argumentos teóricos acerca de la gobernanza (Aguilar, 2006), el estudio muestra cómo más allá del enfoque gubernamentalista predominante entre las autoridades legítimamente electas, es posible identificar y reconocer otras fuentes de origen más bien social y económico, para justipreciar las condiciones de gobernabilidad de un espacio local concreto y que tienen que

ver con “la disposición o indisposición de la sociedad a aceptar, obedecer y reconocer que un gobernante o un determinado equipo de gobierno posean el derecho a dirigir y a mandar, a exigir obediencia” (Aguilar, 2010:23).

La experiencia documentada viene a confirmar aquel supuesto básico del enfoque de gobernanza que afirma que bajo:

Las actuales condiciones sociales el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aún si dispusiera de todas las capacidades requeridas y aún si las decisiones y acciones de los gobiernos aprovecharan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas (Aguilar, 2010:29).

Ciertamente podría afirmarse que el caso también abona en el sentido de mostrar las condiciones de debilidad institucional prevalecientes en el Área Metropolitana de Guadalajara conformada por gobiernos municipales que parecen estar más bien acostumbrados a “dirigir en modo circunstancial, sobre la marcha, con decisiones y actividades discontinuas, inconexas y hasta incoherentes (Aguilar, 2010:44).

Sin embargo, atendiendo a ese argumento teórico que reconoce en la política pública uno de los componentes técnicos que estructuran a la gobernanza, cuyo rasgo distintivo es que contiene “en sí misma, la estructura institucional-política y técnica de la gobernanza, integrando sus componentes” (Aguilar, 2010:50), es que el análisis del marco jurídico vigente en Jalisco que fue expuesto en la primera parte de este trabajo buscó enmarcarse bajo esta perspectiva analítica específica. Tal análisis permitió identificar al menos dos imperativos legales (Rein y Rabinovitz, 1996), que condicionaron severamente la implementación de la política de coordinación metropolitana en el caso específico del Área Metropolitana de Guadalajara.

En primer lugar su naturaleza intermunicipal, que favoreció una orientación estratégica de la política de coordinación metropolitana basada fundamentalmente en el consenso entre los ayuntamientos involucrados sobre cualquier otro criterio de política pública. Esta orientación basada en el consenso, devino en un proceso de implementación que estuvo fuertemente condicionado por los incentivos políticos que debieron enfrentar las autoridades implicadas en un contexto marcado por la competencia política que se suscitó en la coyuntura del proceso electoral y que culminó con la jornada comicial de julio de 2012.¹⁰ El segundo

¹⁰ Para una visión más amplia sobre los efectos de la competencia política sobre el desempeño de los gobiernos

imperativo tiene que ver con el fuerte énfasis gubernamentalista del proceso de formulación de la política de coordinación metropolitana, que contrasta con las acciones de las que se ha dado cuenta en este trabajo por parte de los integrantes de la Asamblea Ciudadana por la Gobernanza Metropolitana para conformar un estatuto orgánico para el Área Metropolitana de Guadalajara que aspiraba a convertirse en un referente de gobernanza metropolitana.

Ambos imperativos legales prevalecieron en el desarrollo del Estatuto Orgánico que finalmente fue aprobado por los ayuntamientos, condicionando así la orientación estratégica esencialmente descentralizada de la política de coordinación metropolitana que rige para las instancias de coordinación legalmente constituidas en la actualidad. Dicha orientación estratégica junto con la pérdida de oportunidad que significó hacer a un lado algunos de los planteamientos formulados en el seno de la Comisión transitoria por la Coordinación Metropolitana, particularmente respecto a las fórmulas de integración y representación de los integrantes del Consejo Ciudadano Metropolitano así como el nivel de incidencia de sus recomendaciones,¹¹ parecen ser dos factores clave que limitarán el diseño de una política de coordinación metropolitana efectiva.

En definitiva, la orientación estratégica de la política de coordinación metropolitana que se desprende del marco jurídico vigente, esencialmente descentralizada y centrada en los actores gubernamentales, no resolvió el problema crucial de la coordinación intermunicipal. Y esto tiene que ver con la ausencia de incentivos políticos para cooperar, por lo que lograr maximizar el principio de corresponsabilidad con actores no gubernamentales constituía un factor clave para el éxito en la fase de implementación de la política de coordinación metropolitana en el Área Metropolitana de Guadalajara.

Así el que no se haya logrado una reorientación estratégica que favoreciera una mayor incidencia política de actores no gubernamentales, en buena medida explica las no pocas vicisitudes y limitaciones que se han venido presentando en las primeras tareas desplegadas por las instancias de coordinación metropolitana, particularmente en la formulación de los instrumentos de planeación por parte del Instituto Metropolitano de Planeación y que se reflejan en el sensible retraso de los acuerdos políticos necesarios para dar paso a una gestión pública efectivamente coordinada a escala metropolitana.

locales en México véase (Arias, 2013B).

11 Para una revisión amplia sobre las orientaciones estratégicas alternativas de la política de coordinación metropolitana puede revisarse Arias y Arellano, 2013.

Finalmente por el lado de la corresponsabilidad, el caso de la Asamblea Ciudadana por la Gobernanza Metropolitana, ilustra los enormes desafíos que aún enfrentan los ciudadanos y organizaciones civiles para sostener en el tiempo una acción colectiva capaz de incidir efectivamente sobre la orientación estratégica de una decisión pública. En concreto, la experiencia desplegada por la Asamblea revela cómo las dificultades de la acción colectiva se elevan considerablemente conforme se aproxima el tiempo electoral.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2006) *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . (2010) *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Arias de la Mora, R. (coordinador). (2013) *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- . (2013B) *Democracia y gestión pública municipal*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Económico Administrativas. Zapopan: Universidad de Guadalajara.
- Arias de la Mora, R. y A. Arellano Ríos (2013) “El área metropolitana de Guadalajara: travesía urbana, política y gestión metropolitana. En Arellano Ríos, Alberto e Ismael Ortiz Barba (coords.). *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco*. Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara
- Arias de la Mora, R. y A. C. Velázquez Rodríguez (2014) *Federalismo y coordinación metropolitana*. Cuadernos de Divulgación del Federalismo. Guadalajara: Instituto de Estudios del Federalismo.
- Hogwood B. y Levis G. (1984) *Policy Sciences and Political Planning*. Gran Bretaña: Oxford University Press.
- Lerner, B., et al. (coords.). (2011) *Gobernabilidad y gobernanza. En los albores del Siglo XXI y Reflexiones sobre le México Contemporáneo*. México: UNAM, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Merino, M., et al. (2010) *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. México: FCE, CIDE.
- Rein M. y Rabinovitz F. (1996) “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”. En Aguilar Villanueva, L. (estudio introductorio y edición). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Normatividad

Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Convenio de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos, 26 de enero de 2012.

Declaratoria del “Área Metropolitana de Guadalajara”, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos, aprobada el 27 de julio de 2009 y publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el 26 de diciembre de 2009.

Decreto número 22137/LVIII/07 del Congreso del Estado por el que se adicionan los artículos 35, 50,74, 80,81-BIS y 87 de la Constitución Política del Estado de Jalisco publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco de fecha 1º de mayo de 2008, número 13, sección III, pp. 3-7.

Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco.

Otras fuentes

Comunicado de Prensa de la Asamblea Ciudadana por la Gobernanza Metropolitana, miércoles 22 de Junio de 2011.

Consideraciones para la selección de Materias a ser incorporadas en los instrumentos para la formación del Área Metropolitana de Guadalajara, junio 2012.

Convocatoria pública para la firma de compromisos para la ratificación del Área Metropolitana de Guadalajara y sus respectivas instancias de coordinación.

Periódico *El Informador*, 10 de julio de 2011.

Periódico *Mural*, 4 de febrero de 2012.

Propuesta ciudadana de Convenio de Coordinación del Área Metropolitana de Guadalajara.

Propuesta ciudadana del mecanismo de selección y nombramiento de los servidores públicos para el Instituto Metropolitano de Planeación.

Anexo 1¹²

Asamblea por la Gobernanza Metropolitana

En nuestra ciudad son patentes las condiciones de deterioro ambiental, social y económico. Paradójicamente, esta Área Metropolitana se encuentra en una ubicación privilegiada por sus condiciones ambientales y de localización. En ella se ha concentrado un enorme capital social, joven y preparado. Además cuenta con capacidad instalada para ser un potente motor de desarrollo económico. Conscientes de que debemos aprovechar esta condición, y de que no podemos seguir abandonados a nuestra suerte, un grupo de ciudadanos en pleno ejercicio de nuestros derechos –organizados en asociaciones, cámaras, colegios, diversas instituciones académicas, civiles y empresariales o aún de manera personal– y preocupados e interesados por el devenir de la ciudad, nos hemos constituido en Asamblea por la Gobernanza Metropolitana. En este sentido planteamos:

1. Como ciudadanos en Asamblea, en la comprensión de que La Ley de Coordinación Metropolitana aclara a las autoridades el camino para la firma de un Convenio de Coordinación, y por considerar que es de suma importancia para nuestra metrópoli, nos hemos fijado el objetivo de impulsar a las autoridades del Área Metropolitana de Guadalajara a instaurar la Gobernanza Metropolitana (ciudadanía comprometida con el desarrollo y autoridades que trabajan en coordinación).
2. Es por ello que el día de hoy saludamos y recibimos con beneplácito la firma del Convenio de Coordinación Metropolitana entre los ocho alcaldes del área metropolitana, que permitirá iniciar los trabajos para la elaboración del Estatuto Metropolitano y en consecuencia instituir:
 - a. La Junta de Coordinación Metropolitana,
 - b. El Instituto Metropolitano de Planeación,
 - c. El Consejo Ciudadano Metropolitano y
 - d. Las demás instancias de coordinación y asociación que se acordaren.

¹² Correo: gobernanzametropolitana@gmail.com. Fuente: Inserción pagada en *El Informador*, 10 de julio de 2011.

3. Exhortamos a los titulares, tanto del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco como de los municipios metropolitanos, para que suscriban los documentos y asuman el compromiso ante esta oportunidad histórica.
4. En función de este acuerdo, la Asamblea colaborará en la elaboración del Estatuto Metropolitano, impulsando así no sólo la gobernabilidad sino la gobernanza de la metrópoli.
5. La Asamblea seguirá operando bajo sus principios de transparencia y democracia; asimismo buscará incrementar la calidad de vida de la ciudad y la institucionalidad de la función pública.

Atentamente

Asamblea por la Gobernanza Metropolitana.

Área Metropolitana de Guadalajara, Julio 10 de 2011

Anexo 2

Descripción del procedimiento para la designación de funcionarios públicos

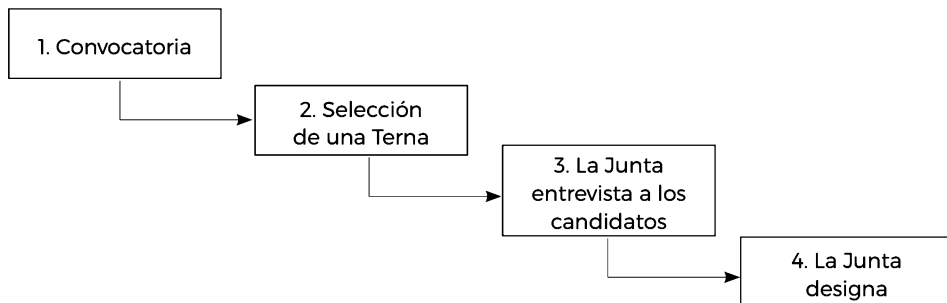
La Junta de Coordinación Metropolitana concursaría las plazas a través de una Convocatoria Pública Abierta, con una duración de cuando menos dos semanas para el registro de aspirantes y dos semanas más para la elección del titular.

Desahogado este término, un grupo de personas de reconocido prestigio preferentemente provenientes de instituciones de educación superior, analizarían a todos los aspirantes a fin de integrar una terna que sería sometida a la consideración de los miembros de la Junta de Coordinación Metropolitana, quienes someterían a las personas que conformen dicha terna a un proceso de evaluación abierto a través de entrevistas celebradas en sesiones públicas.

Una vez concluido el periodo de entrevistas, los miembros de la Junta de Coordinación Metropolitana sesionarían a fin de designar a los funcionarios públicos que ocuparían los cargos respectivos, tomándose la protesta de Ley correspondiente.

En la figura siguiente se ilustra las etapas del procedimiento descrito:

Figura 3



Fuente: Elaboración propia.

La Planeación del Desarrollo Urbano ¿Competencia local? El caso de Toluca, México

Juan José Gutiérrez Chaparro¹
Alberto Villar Calvo²
José Juan Méndez Ramírez³

Las nuevas expresiones de la urbanización se manifiestan como una crisis que sitúa a la cuestión urbana en un amplio tema de debate y reflexión. En el marco de esta complejidad temática, analítica e interpretativa, este trabajo parte de reconocer que en nuestro país las actuaciones públicas en la ciudad, han estado sumergidas en una crisis asociada con la obsolescencia instrumental de la acción territorial, cuyas respuestas han logrado resolver parcialmente la complejidad urbana presente. Creemos que poco se ha explorado en el ámbito de la generación de conocimiento, porque los limitados resultados tienen que ver con el hecho de que en México, el conocimiento disponible en este campo es insuficiente para explicar, y/o atender los problemas urbanos observados en la ciudad contemporánea.

Es precisamente reconociendo las limitaciones presentes en la acción territorial, ya sea desde el ámbito de la acción pública o desde la perspectiva disciplinaria, que, en este trabajo se enfatiza la necesidad de renovar los actuales esquemas de intervención desde las aportaciones de nuestra disciplina. Para lograr tal propósito, nuestro argumento tiene como directriz principal el Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009 (UN-Hábitat), porque éste reconoce que la Planeación Urbana (PLU) del siglo XXI debe renovarse, con el objeto de recupe-

-
- 1 Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México en Toluca. Líder del Cuerpo Académico “Comunidades y Procesos Territoriales” <urbania_jj@hotmail.com>.
 - 2 Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México en Toluca. Cuerpo Académico “Comunidades y Procesos Territoriales” <betovillardf@gmail.com>.
 - 3 Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México en Toluca. Cuerpo Académico “Comunidades y Procesos Territoriales”. <cidfino@yahoo.com>.

rar su papel de instrumento de conducción del desarrollo urbano, reconociendo los factores que configuran el territorio en la actualidad y encarando los desafíos ambientales, demográficos, económicos, socio espaciales y aquellos relacionados con la democratización cada vez mayor, en el proceso de toma de decisiones (UN-Hábitat, 2009). No obstante mencionemos que en el Reporte se reconoce que la PLU poco ha cambiado y que especialmente en países en desarrollo como el nuestro, la perspectiva tradicional persiste, por lo cual es necesario iniciar un proceso de reflexión acerca de los alcances del modelo vigente.

En esta línea de discusión, nuestro análisis comienza con una revisión de las orientaciones generales del Reporte, especialmente aquellas que señalan que en muchas partes del mundo los sistemas de PLU han cambiado muy poco y que en ocasiones, en lugar de actuar eficazmente como instrumentos de conducción del desarrollo agudizan los problemas urbanos presentes. En respuesta, se destaca que hace falta cambiar y/o actualizar los fundamentos de la PLU vigente, argumento que sirve de base para la discusión y aporte de nuestro trabajo.

Enseguida se presenta el análisis de la ciudad de Toluca como caso de estudio y, partiendo de su contexto urbano básico, se destaca especialmente la ausencia de acciones orientadas a fortalecer a la PLU desde una perspectiva disciplinaria, logrando identificar que durante al menos los últimos 25 años, el desarrollo urbano en esta ciudad se ha conducido sobre la base de cinco Planes de Desarrollo Urbano que se han limitado a reproducir esquemas tradicionales de Planeación de la ciudad. Así planteado el problema, en la última sección se presenta un esbozo de la evolución de la PLU desde una perspectiva disciplinaria en asociación con lo correspondiente al campo de la Teoría de Planeación (TPL): ámbito en el que destaca la emergencia de un modelo alternativo en respuesta a las exigencias del entorno actual y, eventualmente, al llamado que nos hace Hábitat en su Reporte 2009.

En suma, nuestro propósito se orienta a sentar las bases para emprender un proceso de reflexión desde lo local sobre la pertinencia del modelo de PLU vigente en Toluca, a fin de actualizar sus contenidos disciplinarios y reorientar los esfuerzos de intervención. En otras palabras, nos interesa conocer en qué medida el gobierno local es responsable del proceso de elaboración y operación de los Planes de Desarrollo Urbano, para entonces, determinar cuál debería ser su responsabilidad en la promoción de iniciativas de reforma disciplinaria e instrumental.

Los retos para la intervención urbana desde la agenda internacional

No hay duda de que la crisis urbana contemporánea de la ciudad, se relaciona principal, aunque no exclusivamente, con la emergencia de un nuevo territorio en el contexto global del siglo XXI. No hay duda tampoco que este fenómeno cambia la escala de comprensión e intervención sobre los hechos urbanos y multiplica las dimensiones de su complejidad. Por lo que, nuevos instrumentos y estilos de planeamiento, hoy se convierten en ésas alternativas mediante las que en principio, se materializaría el interés por la búsqueda de formas innovadoras de incidir sobre la nueva realidad urbana y territorial.

Como señalamos al comienzo, ésta y otras inquietudes que cuestionan la forma en que hemos venido actuando en la ciudad, han sido reconocidas por el Programa Hábitat de Naciones Unidas (UN-Hábitat) que en su Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009, señala que la PLU del siglo XXI debe renovarse con el objeto de recuperar su papel de instrumento de conducción del desarrollo urbano, pero ahora, más que nunca, acompañado de criterios asociados con la sustentabilidad y la justicia social.

En el Reporte se reconoce que la PLU poco ha cambiado y que en muchos de los países en desarrollo como el nuestro, la perspectiva tradicional persiste. Por ello, hoy más que nunca, es necesario iniciar un proceso de reflexión acerca de los alcances del modelo vigente. En efecto, el colapso de PLU tradicional en países como México es más evidente no sólo por la complejidad de los sistemas territoriales que lo han caracterizado, sino además, porque históricamente hemos estado al margen de los nuevos desarrollos conceptuales y no se ha logrado más que la aplicación fragmentada de teorías y modelos desarrollados en el exterior, dejando al descubierto no sólo su obsolescencia conceptual sino también su limitada relación con la cambiante realidad.

Asimismo, de entre los temas sugeridos en el Reporte, destaca también la necesidad de incorporar en la PLU variables asociadas con los cambios institucionales relacionados con la gobernanza y el cambio de roles de los gobiernos locales, en tanto que precisamente desde las instancias para la toma de decisiones, cualquier medida de reforma de los instrumentos de conducción del desarrollo urbano tendría mayores posibilidades de concretarse. En otras palabras, es en el ámbito del gobierno de la ciudad donde podremos encontrar las respuestas que estamos buscando.

Desde esta perspectiva, en las orientaciones del Reporte subyace la necesidad de iniciar un proceso de reflexión y reforma de los fundamentos de la PLU con el objeto de adaptarlos a las exigencias que se advierten a nivel internacional, tanto desde la perspectiva disciplinaria, como desde el ámbito de la acción pública y con esa base, siguiendo los propósitos de este trabajo, identificar cuáles son las rutas emergentes por las que habremos de transitar.

En este contexto y reconociendo que la PLU del siglo XXI debe renovarse con el objeto de recuperar su papel de instrumento de conducción, en respuesta a las exigencias planteadas por el Programa Hábitat de Naciones Unidas, la Red Mundial de Planificadores⁴ propone un conjunto de principios para alcanzar nuevas formas de conducción de los fenómenos territoriales, entre los que destacan: la promoción del desarrollo sustentable; la actuación colaborativa entre agentes —acciones planificadas asociadas con variables presupuestales tanto de fondos públicos como privados para hacer factibles las acciones previstas—; y acciones incluyentes que reconozcan la diversidad y promuevan la equidad en el territorio. Todo ello basado en un estilo de Planeación flexible que se adapte tanto a las directrices institucionales como a las demandas y necesidades de los nuevos espacios urbanos.

Esta nueva forma de entender la PLU desde el nivel internacional, sin duda se verá reflejada en la formulación de novedosos instrumentos de conducción del desarrollo territorial, sin embargo y según los propósitos de este trabajo, no basta con enumerarlos. Es necesario ir más allá y explorar cuáles son sus fundamentos, pero sobre todo, identificar en qué medida el gobierno local es responsable de este esfuerzo de reingeniería y así, emprender el tránsito hacia modelos alternativos de conducción e intervención del desarrollo territorial.

El contexto estatal de intervención y la acción local

Aproximadamente durante las últimas tres décadas, las acciones en materia de PLU en nuestro país, se han dirigido casi de manera exclusiva al fortalecimiento legal con la emisión de leyes y la elaboración de Planes más que al fortalecimiento teórico metodológico, a lo que se suma el hecho de que la PLU ha sido un instrumento subordinado a las medidas adoptadas desde las esferas de la decisión política; que entre otros efectos, ha provocado el desmantelamiento progresivo de

⁴ GPN, Global Planners Network (www.globalplannersnetwork.org).

las estructuras administrativas para el desarrollo urbano. Esta tendencia sostenida de debilitamiento del sector de desarrollo urbano en el pasado, no sólo hace referencia a su posición en el contexto de la administración pública sino que además y como un claro reflejo de la situación nacional, da cuenta de las debilidades y amenazas de la PLU en el estado de México tanto en su práctica como en su concepción.

Así nos encontramos con que en PLU no se ha promovido un ejercicio real de reingeniería porque al menos el proceso de elaboración de Planes se ha distinguido por seguir los mismos preceptos que sus antecesores, es decir, metodológicamente no se observa un cambio real en las nociones que los respaldan, aún cuando indicadores básicos colocan al estado de México como una de las entidades más dinámicas a nivel nacional en rubros como su aportación al PIB o por el alto nivel alcanzado en la oferta de servicios especializados.

También y como resultado de su estratégica ubicación, el estado de México se caracteriza por su dinámica demográfica, alcanzando en el 2010 poco más de 15 millones de habitantes, de los cuales, más del 85 % habitan en zonas urbanas, destacando sin duda la Zona Metropolitana del Valle de México (59 municipios) y la correspondiente al Valle de Toluca (22 municipios). A este respecto, en el Censo del 2010 es posible identificar indicadores reveladores acerca de la dinámica y patrón de crecimiento en la entidad; puesto que en sólo 19 municipios metropolitanos habitan alrededor del 68 % de la población total, asentándose en 17 de los municipios la Zona Metropolitana de México: casi el 61 %; mientras que en los otros 2 localizados en la zona del Valle de Toluca, habita cerca del 7 % restante.

Rasgos de la Planeación del Desarrollo Urbano en el estado de México
Ante un panorama como el descrito, resulta paradójico que aún frente a la dinámica de su crecimiento, los instrumentos de conducción del desarrollo urbano en el estado de México se asocian con un modelo cuya concepción se remonta al menos a mediados de los años setenta del siglo pasado y aún, cuando en las últimas décadas en el proceso de evolución de la PLU estatal se identifican aciertos, que en su momento lo colocaron como una entidad pionera en la materia, la agudización de los problemas presentes ha provocado que sean más los desaciertos cuando contrastamos el estado actual de la PLU y sus instrumentos con los desarrollos recientes en este campo del conocimiento.

De lo anterior se puede afirmar que en el estado de México se ha dejado al margen la posibilidad de aprender de la nueva información empírica y científica,

provocando que a nivel estatal el conocimiento se encuentre detenido y que el modelo vigente se caracterice por su obsolescencia y sus limitadas respuestas en el marco de un proceso de urbanización acelerado.

Así la escasa innovación se ha manifestado en el hecho de que al menos hasta el año 2000, el proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano en el estado de México tuvo como soporte metodológico la *Guía para la elaboración del Plan de Centro de Población*, elaborada por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) a mediados de los años setenta; ya que además de retomar sus planteamientos metodológicos, con esta *Guía* se pretendió homologar el lenguaje en materia de PLU pero sobre todo, facilitar la tarea de formulación de Planes en el estado de México tanto en su estructura como en su forma de presentación.

Mediante este instrumento fueron elaborados la totalidad de Planes de Desarrollo Urbano, al menos hasta finales de la década de los noventa, no obstante, la evidente agudización de los procesos de urbanización característicos de nuestra entidad evidenciaron los problemas estructurales y metodológicos del estilo de PLU que sin mostrar cambios relevantes, habían venido operando desde comienzos de los años ochenta. En este contexto, al inicio del siglo XXI una importante reforma jurídica incidió directamente en el proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano con miras a dirigir, controlar y normar de manera más eficiente el crecimiento y desarrollo de los centros de población de la entidad. Nos referimos a la formulación del Libro V del Código Administrativo del estado de México “Del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población”, que entró en vigor el 13 de marzo del 2001 en sustitución de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México de 1993.

De acuerdo con estas nuevas disposiciones entre los años 2001 y 2002 se generó un intenso proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano en el estado de México. Ahora bien, cuando en lo general comparamos estos resultados con los correspondientes a periodos previos, es posible afirmar que la *nueva época* de la PLU en el estado de México ha sido bastante más fructífera, no sólo por el volumen de Planes elaborados y aprobados en corto tiempo, sino también, porque en esta nueva etapa es cuando se reforma el marco jurídico que es justamente lo que favorece este intenso ejercicio de PLU en la entidad. No obstante al analizar los resultados desde una perspectiva cualitativa, se puede identificar que la relevancia de la *nueva época* radica solamente en el volumen de acciones; porque si

bien es cierto que el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano se ha visto fortalecido por una necesaria y al menos técnicamente reforma jurídica, ello no implica que en el estado de México transitemos hacia una nueva etapa de la PLU. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que la realidad continúa demostrando que en el ejercicio de esta área persisten situaciones adversas y que la oportunidad de avanzar a partir de la coyuntura definida por esta reforma jurídica no fue aprovechada.

Con el siguiente indicador es posible respaldar esta afirmación: a mediados de los años ochenta se elaboró el primer Plan Estatal de Desarrollo Urbano (aprobado en 1983 y revisado en 1986). De aquí resulta el principal indicio que demuestra la escasa innovación en esta materia y lo constituye el hecho de que este Plan se mantuvo vigente hasta mediados del año 2003 cuando es expedido el Segundo Plan; resulta paradójico que la dinámica urbana y poblacional observada en el estado de México no haya motivado la actualización de este instrumento de conducción sino hasta cerca de dos décadas después. En este contexto, se observa que la PLU en el estado de México ha permanecido *indiferente* a los vaivenes tanto de la dinámica urbana, como la social, la económica y la política, pero sobre todo, —y desde la perspectiva de este trabajo— no hemos sido capaces de fortalecer su base teórica-metodológica y de incorporar las recomendaciones del Programa Hábitat que fueron comentadas en páginas iniciales.

El gobierno local

¿Precursor o espectador del desarrollo urbano?

El caso de Toluca

Toluca es actualmente el núcleo de la Zona Metropolitana que lleva su nombre. Como es sabido, ese carácter de primacía que tiende a fortalecerse es producto de sus ventajas de localización y comunicación, así como del emplazamiento de actividades industriales y comerciales, aunque también, esa función de núcleo metropolitano se debe a su rango de capital estatal de una de las entidades más dinámicas de nuestro país. No obstante, los instrumentos de conducción del desarrollo urbano de Toluca continúan limitados al territorio municipal, debido entre otras razones, a que el marco jurídico vigente en esta materia no ha podido reconocer todavía que el fenómeno metropolitano sobrepasa con mucho las jurisdicciones municipales que territorialmente conforman un sistema complejo que debiera conducirse en su justa proporción.

Así planteado este caso, Toluca resulta ser un claro ejemplo de la incapacidad local para regular el crecimiento urbano, no sólo por la compleja dinámica inherente a ciudades que funcionan como núcleos metropolitanos, sino también, porque los instrumentos de conducción de su desarrollo se han caracterizado por su obsolescencia, su falta de visión y sus muy limitados resultados en la acción. Esta afirmación se respalda con el hecho de que al menos entre 1985⁵ y 2005, la intensidad del proceso de metropolización y sus efectos a nivel municipal no fueron reconocidos en los cinco diferentes Planes de Desarrollo Urbano que estuvieron vigentes durante ese periodo⁶; se trata de instrumentos que se han limitado a actualizar estadísticamente indicadores sociodemográficos sin preocuparse del replanteamiento de estrategias y/o políticas de desarrollo para enfrentar los efectos de la compleja dinámica de la ciudad.

En el análisis se identificaron modificaciones mínimas en apartados como el de problemática, en el que sólo se observan cambios a nivel de redacción (Planes 1993, 2003 y 2005) aun cuando en cualquier Plan, este apartado es fundamental en términos de reconocimiento pleno de la realidad, que es objeto de atención y conducción. Respecto a la visión de futuro, razón de ser de la Planeación y propósito central de cualquier tipo de Plan, observamos solamente cambios a nivel de redacción y actualización estadística como si el territorio y su complejidad fueran estáticos, como si en 20 años la ciudad de Toluca hubiera permanecido indiferente ante los embates del fenómeno metropolitano.

Por otra parte, el componente estratégico es aún más revelador porque al considerar los efectos en la conducción y la acción desde la estrategia, el común denominador en los cinco Planes ha sido consolidar a Toluca como centro prestador de servicios de cobertura regional. Con todo y su dinamismo pareciera que cada Plan, desde 1985, no reconoce el nivel de consolidación que Toluca ha alcanzado progresivamente, no sólo como ciudad prestadora de servicios especializados, sino además, como núcleo de una de las zonas metropolitanas más dinámicas de México; independientemente de sus particularidades, ninguna de las estrategias destaca por su nivel de fundamentación, claridad y precisión.

En consecuencia y dada la falta de precisión de apartados como los mencionados, observamos que en componentes como objetivos y políticas del Plan

5 Año en el que se aprueba el Primer Plan denominado, según la legislación de esos años, Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca.

6 Se trata de los Planes de 1985, 1993, 1996, 2003 y 2005. Por el año de aprobación de cada instrumento, es claro que no se trata de periodos preestablecidos al menos a nivel normativo.

tampoco se avanza en la reformulación de los instrumentos, limitándose también éstos a modificaciones estadísticas y de redacción; no obstante, el principal indicador que deja en claro la obsolescencia de los instrumentos de conducción y su total desconocimiento de las dinámicas sociales, demográficas, políticas, económicas y territoriales de la ciudad tiene que ver con la nula atención al fenómeno de expansión del área urbana durante al menos 20 años; lo cual resulta paradójico porque si bien en cada Plan se advierten incrementos, en ningún caso sus implicaciones se ven reflejadas a nivel estratégico.

Al respecto y de acuerdo con la información disponible⁷, como se puede observar en la siguiente tabla, entre 1985 y 1993 los Planes reportan un incremento del área urbana de alrededor del 4 %, pasando de 6,270 hectáreas a 6,505 en ese periodo, pero 10 años después, en el Plan del 2003 se reporta una extensión del área urbana de 16,039.52 hectáreas lo que representa un incremento cercano al 150 %, esto sólo se reporta a nivel estadístico sin mayores efectos a nivel estratégico por lo que significa tal modificación en el patrón de ocupación territorial.

Tabla 1. Crecimiento del Área Urbana de Toluca 1985-2003

Año-Plan	Área Urbana (has.)	Incremento
1985	6,270	
1993	6,505	4.0 %
2003	16,039.52	150 %

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1985, Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1993 y Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003.

En lo que corresponde al uso del suelo habitacional, entre 1985 y 2003 la proporción respecto al total del área urbana reporta indicadores reveladores de la dinámica de ésta, mientras que los incrementos durante el periodo, son bastante más significativos. En ambos casos y como se ha comentado reiteradamente, se trata de fenómenos cuya innegable lectura territorial e impacto no son reconocidos en los Planes, reportándose las modificaciones de esta dinámica sólo a nivel de la estadística, sin mayores efectos a nivel estratégico.

⁷ Los Planes de 1996 y 2005 no reportan información.

En particular, en la siguiente tabla podemos apreciar que la proporción de uso habitacional respecto al total del área urbana de Toluca ha mostrado incrementos significativos durante el periodo de análisis, porque mientras que en el 1985 tal proporción significó el 35 %, ocho años después el indicador prácticamente se duplica (67 %) hasta llegar a poco más del 80 % en 2003.

Tabla 2. Uso del suelo habitacional de Toluca 1985-2003

Año-Plan	Uso habitacional (has.)	Incremento
1985	2,204 (35 % respecto al total del área urbana)	
1993	4,410 (67 % respecto al total del área urbana)	100 %
2003	13,026.56 (81 % respecto al total del área urbana)	200 %

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1985, Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1993 y Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003.

Y así como el Plan no muestra mayor interés en estos indicadores, el desconocimiento de la ciudad y su compleja dinámica es todavía más evidente cuando analizamos los datos de incremento parcial y total; ya que según la información de los propios Planes, se reportan incrementos exponenciales: entre 1985 y 1993: la proporción de uso habitacional respecto al total del área urbana se duplica, pero en el 2003, una década después, el incremento es por demás revelador al reportarse un incremento cercano al 200 %.

Para concluir, mencionemos que no sólo los Planes muestran un total desconocimiento del territorio, en tanto que es evidente que también la contraparte jurídico-normativa se ha mantenido al margen del fenómeno que nos ocupa. Se trata de una situación contradictoria porque como parte de las reformas al marco jurídico —las cuales fueron comentadas al comienzo de la sección anterior—, se modifica el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano precisamente en

reconocimiento de la complejidad urbano-metropolitana presente en el estado de México. También se elimina la figura de Plan de Centro de Población Estratégico vigente desde 1983 y en su lugar, a partir del 2001 se introduce el Plan Municipal de Desarrollo Urbano como parte del Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano definido en el Libro V del Código Administrativo del estado de México “Del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población”.

Se dice que es una situación contradictoria porque si bien esta modificación al Sistema se relaciona con el hecho de reconocer que dada la complejidad urbano-metropolitana en la entidad, la cobertura de los Planes de Centro de Población Estratégicos debía de ampliarse a todo el territorio municipal puesto que ya no era suficiente normar sólo áreas urbanas, esta modificación no tuvo una contraparte normativa que asegurará que los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y revirtieran los fenómenos presentes en el territorio municipal.

Así pues tenemos que el Libro V no especifica el contenido de cada uno de los Planes que integran el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano, sino que, con el propósito de homologar el conjunto de Planes establece un contenido base al que deberán ceñirse los Planes cualquiera que sea su tipo, cobertura y contexto específico de actuación:

1. Diagnóstico, problemática y objetivos
2. Objetivos, políticas y estrategias
3. Programación de acciones y obras
4. Definición de instrumentos
5. Evaluación

Son cinco puntos que no precisan el alcance y responsabilidad de conducción y acción de cada tipo de Plan, además, según se mencionaba en la sección anterior, esta estructura desde el punto de vista metodológico no muestra mayor avance respecto a lo establecido por la SAHOP hace ya más de 35 años. Los Planes en Toluca, sean de Centro de Población Estratégico (1985, 1993, 1996) o Municipales de Desarrollo Urbano (2003 y 2005) se han caracterizado por su rigidez, su carácter estático, su obsolescencia instrumental-metodológica, su falta de adecuación al contexto y sobre todo, se han mantenido ajenos a los desarrollos recientes de nuestro campo de conocimiento.

Algunas reflexiones que buscan una respuesta parcial en este sentido se presentan a continuación como parte sustancial de las aportaciones de este tra-

bajo, las que en particular, se ubican en el contexto de los desarrollos recientes de la TPL.

Alternativas de reforma desde lo local: contribuciones teóricas

La PLU en nuestro país se ha caracterizado por la histórica tendencia a utilizar el Plano Regulador como medio de intervención y la Zonificación como mecanismo de control del crecimiento, asignándosele con esto un carácter funcional-espacialista con una importante carga racional que sin duda, se ha traducido en un complejo andamiaje normativo-institucional con el Estado como actor principal. En este sentido, desde que se establece el marco normativo, con la obligatoriedad, la institucionalidad y la metodología de la PLU en México a mediados de los años setenta, se racionaliza y se estandariza la forma de hacer Planeación en todo el país sin que se haya avanzado en su reconceptualización al menos durante los últimos 35 años. Así tenemos una PLU vieja que fue concebida para una realidad distinta y al considerar los caóticos procesos urbanos contemporáneos, se afirma que ésta ya no opera en ciudades como Toluca.

En el contexto de esta evidente realidad, es importante reiterar los señalamientos del Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009 referido en páginas iniciales, donde también se hizo mención sobre el agotamiento de la concepción racionalista y rígida de la PLU; frente a lo cual, se recomendaba dar paso a una concepción más flexible y pragmática en la que fuera posible alcanzar los mayores niveles de viabilidad con el propósito de lograr una mejor aproximación a los objetivos que se buscan alcanzar por los instrumentos de PLU pero, ¿Cómo enfrentar la tarea de establecer un nuevo Sistema de acción?.

En particular, nuestra contribución se fundamenta en los desarrollos recientes de la TPL identificando distintas alternativas que tienen por objeto perfilar el rol de la racionalidad en el nuevo contexto con la notoria influencia del pensamiento posmoderno, expuesto por Allmendinger (2002) como punto de inflexión de la TPL en tanto que define un nuevo rumbo en los ámbitos rectores de la Planeación, lo que en opinión de Sandercock (1998) se traduce en al menos cinco rasgos principales:

1. Justicia Social que atienda la creciente diversidad sin limitarse al campo material y/o económico y que incluya, por ejemplo, cuestiones raciales, étnicas y de género

2. Políticas de Diferencia que consisten en la definición de políticas renovadas basadas en un compromiso de inclusión y justicia social según lo señalado en el punto anterior
3. Ciudadanía que rechaza enfoques homogeneizadores y se inclina, como los dos puntos anteriores, a una ética inclusiva
4. El Ideal de Comunidad basado en una nueva concepción de ciudadanía se propone transitar, bajo el mismo criterio de inclusión, hacia la concepción unificada de la colectividad y;
5. Del Interés Público a una Cultura Cívica, lo que supone, especialmente para el planificador, un alto grado de uniformidad e identidad dentro de la sociedad pasando de la noción de interés público unificado del modernismo, a una concepción de interés público heterogéneo e incluyente.

Sin ser limitativa, esta propuesta revela que la complejidad se constituye como el principal punto de ruptura del pensamiento planificador al definir un partea-guas entre la visión moderna de la Planeación y su contraparte Posmoderna, lo que supone además, el reto de asignarle un nuevo rol tanto a la racionalidad de la Planeación como a sus instituciones y sus actores bajo el común denominador de la flexibilidad, el acuerdo y el compromiso desde una perspectiva incluyente.

Así planteado, nuestro campo de conocimiento se recompone y se adecua a las exigencias contemporáneas marcadas por la complejidad y es en el marco de los desarrollos recientes de la TPL, que se identifican distintas alternativas que tienen por objeto perfilar el rol de la racionalidad en el nuevo contexto y aunque en la literatura especializada se hace referencia a posturas diversas, existe consenso en identificar al enfoque Comunicativo como el paradigma emergente bajo la innegable influencia de los postulados de Jürgen Habermas.

El conjunto de aportes de este autor se han trasladado al campo de la TPL por diversos autores, los cuales han centrado su atención en las posibilidades que ofrece el enfoque comunicativo. Conceptos como Planeación comunicativa, Planeación argumentativa, Discurso Inclusivo y Planeación colaborativa han sido empleados en la literatura reciente como una manera de incorporar los conceptos de Habermas en la filosofía de la Planeación. Sin embargo, en opinión de Allmendinger (2001), los componentes principales de este enfoque en PL han sido propuestos por Patsy Healey (2002), en cuyo trabajo se sintetizan los componentes de lo que ella denomina racionalidad comunicativa en Planeación.

En su análisis, Healey parte de considerar a la Planeación como un proceso interactivo e interpretativo orientado a la toma de decisiones y la acción y en esa medida, sostiene que mediante la acción comunicativa el proceso se enriquece al tiempo que se alcanzan puntos de acuerdo común, siendo la construcción de espacios para la participación —arenas— el medio que favorece el encuentro, el acuerdo y el debate. Para lograr esto la acción comunicativa parte de reconocer la preexistencia de una multiplicidad de actores e individuos que interactúan con otros de manera diversa y en coincidencia con intereses propios de la colectividad que representan, además, desde la perspectiva de este enfoque, se reconoce que estos grupos deciden y actúan motivados por diversos valores, intereses y demandas y que desde su propio ámbito, la sociedad civil, interactúa con el gobierno con diversas racionalidades frecuentemente contradictorias.

Y aunque cada grupo de intereses tiene su propia manera de pensar, actuar y expresarse, en opinión de Healey el reconocimiento de ese tejido social complejo y diverso habrá de transformarse en un proceso de aprendizaje social y en un ejercicio donde los actores y sus autoridades participen activamente para generar su propio futuro, ofreciendo respuestas innovadoras, oportunas, realistas y sistemáticas en torno a un proyecto urbano común.

En estos términos, el enfoque comunicativo es una opción de consenso para que la Planeación avance en un contexto dinámico caracterizado por un orden social que está cambiando rápidamente; es un estilo alternativo estrechamente vinculado con las nociones de democracia y progreso cuya contribución radica en la construcción de una nueva capacidad institucional con mayores posibilidades de acción, fomentando más y mejores alternativas de pensamiento y “acción” en torno a situaciones concretas. Reconoce la diversidad y el cambio que es producto de la dinámica del mundo real y hace énfasis en la generación de alternativas desde una perspectiva colaborativa, en lugar del carácter de comando y control característico de las instituciones basadas en la racionalidad técnica (Healey, 1997 y 1998).

Como complemento de lo anterior, Sandercock (2003), comenta que la racionalidad continúa siendo un concepto central de la PLU, sólo que ahora debe adquirir un rol más flexible en asociación con un mayor conocimiento de las diferentes dinámicas y actores presentes en el entorno a planificar. En el contexto de las ideas Posmodernas se revela la necesidad de un nuevo modelo el cual, aún en etapa de maduración, comienza a manifestarse por la eventual sustitución de la

perspectiva tradicional, por el enfoque Comunicativo que encuentra sustento en los desarrollos recientes de la TPL.

Es importante destacar que, además de lo propuesto por Healey, el conjunto de aportaciones que discuten sobre la acción comunicativa han sido la base de lo que hoy se denomina Planeación Comunicativa. De hecho, es una tendencia reconocida en compilaciones recientes sobre las nuevas direcciones de la TPL que señalan que desde finales del siglo XX el campo de la TPL ha estado dominado por el paradigma emergente de la Planeación Comunicativa como una alternativa para superar las debilidades heredadas de los anteriores e incluso vigentes paradigmas que han dominado nuestro campo de conocimiento.

En este contexto, el abordaje de la TPL como campo disciplinario de base adquiere especial relevancia porque a partir de su estudio estaremos en condiciones de identificar el proceso de transformación de nuestro campo del conocimiento a partir del análisis de diferentes tradiciones y escuelas de pensamiento, pero sobre todo, será posible conocer el tránsito hacia modelos alternativos en respuesta a la complejidad del mundo actual.

Referencias

- Allmendinger, P. (2001) *Planning in Postmodern Times*. Routledge. Londres-Nueva York.
- Allmendinger, P. (2002) *Planning Theory*. Palgrave, New York.
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. University of British Columbia Press. Vancouver, Canadá.
- Healey, P. (1998) "Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning". *Environmental and Planning A*. Vol. 30 Núm. 9.
- Healey, P. (2002) "Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory". En Campbell, S. Fainstein, S. (eds.). *Planning Theory*. Blackwell Publishing. Oxford UK .
- Sandercock, L. (1998) *Towards Cosmopolis. Planning for multicultural cities*. Wiley. Londres-Nueva York.
- Sandercock, L. (2003) *Cosmopolis II. Mongrel Cities in the 21st century*. Continuum. Londres-Nueva York.
- UN-Hábitat (2009) *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*. Londres, Reino Unido.

Documentos oficiales

Ayuntamiento Constitucional de Toluca (2003) *Plan Municipal de Desarrollo Urbano*. Ed H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca. Toluca

Ayuntamiento Constitucional de Toluca (2006) *Plan Municipal de Desarrollo Urbano*.

Gobierno del Estado de México (1983) *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México*.

Gobierno del Estado de México (1985) *Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca*.

Gobierno del Estado de México (1993) *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México*.

Gobierno del Estado de México (1993) *Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca*.

Gobierno del Estado de México (1996) *Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca*.

Gobierno del Estado de México (2001) Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México.

La implementación de las políticas públicas municipales en el estado de Tlaxcala (2001-2006)

Margarita Lumbreras Hernández¹

Importancia de las políticas públicas, la implementación y la gobernabilidad

El desarrollo de los gobiernos locales va a depender de la capacidad política y de la estrategia administrativa para implementar políticas que ayuden al desarrollo de la plena convivencia social, política y económica de los diversos actores que participan en la formación de un Estado, esto es: los ciudadanos, instituciones, organizaciones y autoridades; sólo esta plena convivencia dará la gobernabilidad en el sistema político, social y económico.

Las políticas públicas son, sin duda alguna, la parte ejecutora de la Administración Pública. De aquí que las Políticas Públicas sanas, efectivas, que respondan a los problemas sociales darán como resultado municipios capaces de enfrentar con seguridad cualquier adversidad que se presente. La preocupación por el estudio de las políticas públicas se intensificó particularmente en los años sesenta, cuando los gobiernos y el mundo empresarial percibieron oportunidades para la acción y el crecimiento económico. Necesitaban teorías y técnicas para tomar las decisiones correctas. El auge del “Estado Benefactor” y las presiones para edificar un sistema de empresas públicas aceleraron esta tendencia. La intensa actividad política que resultó de este movimiento promovió la formación de

¹ Profesor-Investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, ICGDE-BUAP, <margarita.lumbreras@correo.buap.mx>.

institutos de política pública, proyectos de investigación y una gran variedad de estudios sobre ésta en el mundo académico.

Las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la “decisión” del gobierno, que opta o no por aplicar. Dye (1992) menciona que una política pública es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer. Por tanto, una política pública es la decisión gubernamental plasmada en la resolución de un problema en la comunidad, ahora bien, si una decisión no es a fin de cuentas llevada a cabo, sólo queda en la elaboración de la política pública y no en su verdadera implementación, es decir, sólo queda en el papel. Siguiendo con esta línea, el gobierno tiene que dar solución a problemas que surjan en la sociedad a través de la política pública y si opta por no dar solución entonces no cumple con su función primordial que es la de atender los problemas de la comunidad. La formulación de una política conduce a la elaboración de un producto de análisis, cuyo destino es un actor político.

El valor conceptual y metodológico de las políticas públicas estriba en que son una concepción de la vida humana, misma que se inscribe y fundamenta en el mundo axiológico de la democracia moderna (Uvalle, 1996: 21). Con mayor propiedad y de acuerdo a Harold D. Lasswell (1996), menciona que las políticas públicas pueden considerarse como “ciencias de políticas de la democracia”. Esta caracterización forma parte de la definición de un campo de conocimiento, que a partir de 1951 se constituye en una aportación significativa relacionada con la noción de gobierno y asuntos públicos.

Una buena parte de la literatura sobre este tema ha tratado de la naturaleza de los “problemas de política” en muchos países de tercer mundo. Algunos de los análisis más matizados examinan la aplicación, buena o mala, de las teorías y técnicas; el papel de los actores tanto individuales como organizados; las deficiencias en el diseño, el análisis y la implementación de políticas y los aspectos relativos al “estilo de las políticas”. Se pueden considerar enfoques más abiertos y transparentes, lo que significaría reforzar los sistemas de evaluación y estimación de riesgos para incentivar el debate acerca de las diferentes perspectivas y soluciones.

No es fácil poner en marcha una política pública, ya que conlleva una metodología que puede ser flexible o estricta según la situación que esté dada. La creación de una política pública y su consecuente implementación es siempre para corregir una falla en la administración pública y tomar la decisión gubernamental para satisfacer una demanda social. Siendo esto así, la elaboración de las políticas no es nada fácil, se trata de un procedimiento realmente complicado.

Así también, cuando hablamos sobre la gobernabilidad nos estamos refiriendo a un concepto que ha venido investigándose en detalle a partir de la década de los 70, como producto de la crisis que comienzan a vivir los sistemas democráticos económicamente más desarrollados, debido en gran medida, al agotamiento del modelo de Estado de bienestar, situación que se ha visto profundizada durante las décadas siguientes. Como resultado de lo anterior, en los últimos años han aparecido una gran cantidad de publicaciones relacionadas con la gobernabilidad, que desde diferentes perspectivas, han intentado definir qué se entiende por este término.

Rolando Franco (1994) sostiene que la gobernabilidad es un concepto en el cual se encuentra inmersa la voluntad política de querer hacer algo. Sin embargo, esta voluntad no lo es todo, sino que además hay que saber cómo hacer ese algo. Esto último tiene que ver con la capacidad de gobernar, esto es, poseer la condición para diseñar y ejecutar políticas públicas y lograr efectividad en el desenvolvimiento de la actividad gubernamental. Los componentes cruciales de dicha capacidad son un poder gubernamental adecuado (lo que implica reformas institucionales) y la existencia de consenso social (legitimación del régimen político y del gobierno), además de elementos operativos que se logran mediante el perfeccionamiento de las élites políticas. Es necesario también que el público se identifique con las estrategias de desarrollo, lo que exige ilustrar a la población, entregándole visiones realistas del proceso (Heredia, 2002).

La preocupación por las políticas públicas, sus alternativas, su contenido y sus posibles consecuencias, es principalmente de la incumbencia de los poderes ejecutivo y legislativo y de sus cuadros asesores y directivos. Estos no pueden pues operar en un vacío. Ahora bien en la medida en que la clase política no dedique su mejor esfuerzo a la negociación y el diseño de políticas correctas; su desempeño, en estrecho diálogo no sólo con los sectores económicos sino también con la sociedad civil, se aleja de la ciudadanía. En este sentido es indispensable que no sólo se piense que hay que gobernar con políticas públicas efectivas, sino que hay que mejorar el papel de los gobiernos para que puedan ejecutarlas. Es decir, en la medida, en que avance el sistema democrático en nuestro país y se fortalezca el desempeño de las instituciones para enfrentar y solucionar los problemas que demanda la sociedad (empleo, educación, salud, etc.), estaremos encaminándonos a la gobernabilidad. Pero en tanto eso no ocurra no puede hablarse de políticas públicas cuando no se cumplen las reglas del juego.

Todos los problemas de política pública son complejos, de lo contrario habría menos debates sobre su efectividad, menos deficiencias en la implementación y

menos discusiones sobre temas de política en general. Sin embargo, parece que cualquier reducción en el “caos” del sistema de políticas públicas termina por crear un espacio para mejores resultados. Con el fin de crear un espacio para una mejor formulación e implementación de las políticas públicas es necesaria una redefinición de los procesos de decisión política y se deben estudiar las posibilidades de implementación de las reformas cambiando los procesos anteriores.

Es importante considerar la implementación de políticas públicas: área de análisis relativamente nueva. Un gran número de autores consideraban el estudio de la implementación de dichas políticas como algo que no ameritaba la atención de los especialistas. Muchos discutían que la implantación era simple y que por eso no parecía involucrar asuntos significativos. Ahora bien la etapa de la implementación de políticas genera procesos de negociación y conflicto entre grupos participantes. Y la importancia de la implementación reside en que es la fase donde se pone a prueba el programa o el proyecto, es decir, se pone en práctica, pues es donde se verá su efectividad y las destrezas técnicas, políticas y organizativas. O como lo dice Uvalle, en esta etapa no sólo se pone en marcha una decisión sino que se está midiendo la capacidad del gobierno para resolver problemas.

Fueron Pressman y Wildavsky (1973) quienes por primera vez llamaron la atención de los especialistas hacia este campo y fortalecieron la importancia de esta área de estudio. Van Meter y Van Horn (1975) sostienen que los estudios de implementación habían sido un área desatendida de análisis porque los especialistas se habían enfocado básicamente en el proceso de toma de decisiones. Estos autores señalan que la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sabatier y Mazmanian (1983), consideran que la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política pública básica. Asimismo Wildavsky (1978) menciona que el propósito de la implementación está entre el establecimiento de metas y las acciones generales para lograrlas.

La implementación, es la fase donde no sólo se realiza la ejecución, sino donde también se encuentra la etapa del diseño o formulación, pues ésta tiene sentido en el marco de la búsqueda de operacionalización de la alternativa seleccionada para la solución del problema priorizado; por eso es necesario procurar la articulación entre la formulación y la implementación de las políticas públicas.

Uno de los factores determinantes en la implementación es la forma de organización y los valores que priorizan las diferentes instituciones que se encargan de llevar a la práctica la política pública. Diversos estudios han mostrado cómo aún

en esta etapa de la hechura de políticas públicas, la pluralidad de participación provoca ajustes entre actores y la construcción de arreglos entre los mismos. En este apartado cabría lo que dice Merino (2010), que cualquier política está ceñida horizontal y verticalmente por los valores, es decir la ética de los problemas públicos, pues equivaldría a asumir una postura impersonal para resolverlos.

En este sentido, como él mismo lo dice “el reconocimiento explícito de un espacio público pluralista y poliárquico, en él se debaten los problemas y las soluciones disponibles conforme a ciertos procedimientos basados en el Estado de Derecho” (Merino, 2010: 31). Es decir, se busca la existencia de un sistema (poliarquía) donde se demuestra la existencia de la competencia y consenso de los problemas, pues se considera que el espacio público es pluralista, en donde aparecen los actores gubernamentales y no gubernamentales y sólo considerando el consenso se podrían orientar conjuntamente las políticas públicas.

Esto es lo que entendería como la ética de las políticas públicas, ya que la voluntad expresa de negociar para atender conflictos y proponer mecanismos de cooperación entre los diferentes ámbitos de gobierno y ciudadanía y adoptar valores que definen conductas dentro de las reglas del juego nos llevaría a una mejor implementación de las políticas públicas y por consiguiente a un proceso de gobernabilidad.

El estudio de las políticas públicas en México, empezó a desarrollarse de manera significativa, a partir de los años ochenta. En el ámbito municipal no podemos decir lo mismo, es muy reciente, ya que todas las investigaciones sobre políticas públicas se habían enfocado a cuestiones relacionadas con el gobierno federal y en menor medida con el ámbito estatal, olvidándose de las políticas públicas generadas en el espacio municipal. Sin embargo, en los últimos años un gran número de investigadores y estudiosos municipalistas, se han dado a la ardua tarea de analizar la dinámica de las políticas públicas en los municipios, destacando los avances que al respecto se han dado. Es necesario considerar, que el camino a seguir es gobernar a través de políticas públicas, entendiéndolas como: “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes” (Aguilar, 1996:36).

Las políticas públicas, estudian directamente lo que los gobiernos hacen para mejorar su actuación, asumiendo que éstas constituyen las formas de acción concretas desde el régimen político hacia la sociedad. Las políticas públicas para su aplicación y procedimiento deben ser, de igual forma, específicas en sus pro-

pósitos, instrumentos y procedimientos, para lograr resolver eficientemente las demandas de la población.

Como se mencionó anteriormente, Aguilar propone gobernar por medio de políticas públicas; lo que implica ir más lejos que del diseño de un Plan Nacional. Ya que dichos planes resultan ser una simulación antes que la posibilidad de lograr un real consenso. Así pues gobernar por políticas públicas implicaría que este plan fuera un parámetro de acción colectiva, que marcara los límites dentro de los cuales se pudieran mover las iniciativas de los ciudadanos y el Estado pudiera establecer las reglas del juego, garantizando condiciones de participación, democracia y dignidad para los ciudadanos.

Trabajar en contextos políticos plurales y autónomos de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir gobernar por políticas con sentido público. O como dice Cejudo (2010), los elementos de la gobernabilidad se traducen en la acción del gobierno, pues ésta estaría impregnada de formas de influir en la autoridad. Es decir, ¿De qué modo se definirían los problemas? ¿Cómo serían las formas y contenidos de las políticas públicas? ¿Se tomarían en cuenta decisiones y acciones? — Ya que incide en cada una de estas el discurso de las políticas públicas, ya sea por medio de los propios gobernantes, de los partidos políticos, de grupos (sociales, de presión), de los ciudadanos—, por tratar de persuadir y convencer quién tiene la razón y quién tiene definido el problema y por consiguiente cómo resolverlo. Esto es un problema muy grave en la implementación de las políticas públicas, ya que se tiene que llegar a un consenso y aplicar como lo manifiesta Merino (2010) la ética de las políticas públicas.

Otro problema al cual nos enfrentamos es la estructura de las organizaciones gubernamentales, ya que cada una funciona de acuerdo a sus fines muy particulares o a los fines de otras fuerzas (políticas, económicas, etc.) que les impiden actuar de acuerdo a sus principios y leyes establecidas en sus orígenes. Citando a Arellano tenemos que:

Las organizaciones gubernamentales (o públicas, más preciso el primer adjetivo) son criaturas sociales y humanas que hemos llenado como sociedad, de muchas expectativas y que comprendemos poco. Tendemos a pensar que son instrumentos, obedientes espacios o robots sociales para alcanzar objetivos de la sociedad o de la política. Pero en realidad son construcciones flojamente acopladas, afectadas políticamente, duales en su esencia, tironeadas por intereses externos e internos y habitadas por seres humanos (que muchas veces, de manera despectiva, llamamos burócratas) con objetivos, valores

y capacidades cruzadas y diversas, y que muy a menudo pertenecen y deben lealtad a redes externas a la organización en la que laboran (2010: 62).

Con este planteamiento de Arellano queda claro que para las organizaciones gubernamentales resolver las demandas de la ciudadanía o gobernar con políticas públicas es difícil ya que se habla de la dualidad de las mismas, donde formalmente fueron creadas para atender problemas específicos y que tendrían que actuar conforme a derecho. Sin embargo, en la realidad mexicana no es así, pues aquí pareciera que atienden a intereses ajenos a la sociedad y se basan en otras reglas que no son las que las rigen; sin embargo, creemos que son instancias importantes para la vida democrática del país y que tienen que cambiar su actuación para lograr la gobernabilidad que estamos deseando.

Contextualización de los gobiernos locales en México y Tlaxcala

Trabajar en contextos políticos plurales y autónomos de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir gobernar por políticas con sentido público. En México, los gobiernos locales son considerados como “una comunidad asentada en un territorio, que cuenta con una capacidad jurídica y patrimonio propios” dirigidos a atender las necesidades de la población para organizarse libre y democráticamente. En su acepción económica, el municipio es “una institución de la administración pública local, encargada de la reflexión de definición de política pública; es como la identificación por la entidad gubernamental de un problema y su propia decisión de diseñar e implementar estrategias y acciones conjuntas con la ciudadanía para la solución equilibrada, integral y democrática de ese problema y no sólo la identificación de éste. Con esta orientación, el gobierno tiene que dar solución real a los problemas que aquejan a la sociedad mediante la política pública; sólo así cumplirá con su función primordial, que consiste en atender los problemas de la comunidad. La política pública en consecuencia, debe plantearse con base en una visión transformadora, provocar cambios en la sociedad, situando una acción que demanda coordinación institucional en el mediano y largo plazos. Además, debe ser participativa y primordialmente debe reconocer las principales necesidades de la sociedad.

Los gobiernos tienen la obligación de resolver problemas trascendentales para la sociedad, como son: el empleo, vivienda, educación, abastecimiento de agua,

alcantarillado, medio ambiente, salud y seguridad entre otros. Para resolver o incluso, prevenir estos problemas, por lo que resulta necesario la eficiente implementación de las políticas públicas, para lo cual se deberá contar con una estructura pública de carácter administrativo que opere con efectividad y contribuya para satisfacer a la sociedad en el cumplimiento a sus demandas. Con ello, se tendrán elementos para catalogar al gobierno como efectivo en su caso. Un gobierno puede ser valorado y calificado como eficaz si el objeto es alcanzado, o los rendimientos permanecen y crecen ante los desafíos públicos que tienen encomendados.

La importancia de los gobiernos locales se ha manifestado principalmente en la tendencia creciente de los programas de descentralización y en la cada vez más notoria presencia de los partidos políticos de oposición al frente de algunos gobiernos de los estados. Ambas situaciones: procesos de descentralización administrativa y pluralidad política, han complicado la función de los municipios en todos los ámbitos de su competencia, por lo que es necesario reconsiderar el uso de los instrumentos y tecnologías administrativas para enfrentar y solucionar los problemas de las comunidades.

Sin embargo, el papel que vienen desempeñando los gobiernos locales es cada vez más notable, están siendo actores importantes de la transición democrática, del fortalecimiento del desarrollo y el bienestar social. Ampliando su ámbito de gestión, transformando el conjunto de herramientas de intervención en los lugares tradicionales de política pública local, construyen nuevos espacios de gestión pública en áreas (medio ambiente, seguridad pública, rendición de cuentas), que habitualmente no habían sido de su competencia. (Cabrerero, 2001).

Si bien es cierto, que existen intentos para adecuar y modernizar las estructuras administrativas municipales, éstos no tendrán éxito si se realizan de manera aislada, sin tomar en cuenta la participación efectiva de la sociedad y de grupos representativos de la comunidad. Así como la administración pública no es nada sin la sociedad, el municipio no es nada sin la participación activa de la sociedad.

La falta de recursos económicos implica que nuestros municipios tengan graves problemas de administración y de subordinación ya que la mayor parte de los recursos son asignados por la federación. La insuficiencia de recursos propios, los programas controlados por el centro y la poca visión de las autoridades y funcionarios municipales para impulsar proyectos de inversión municipal, de fomentar la participación ciudadana, provocan mayores rezagos a nuestros municipios.

Debido a los diversos problemas sociales, políticos, económicos y culturales a los que se enfrentan los gobiernos locales, se ha propiciado que realicen una mo-

dificación en su funcionamiento, priorizando los asuntos que deben integrarse en su agenda de políticas públicas y no sólo incorporando a los que tradicionalmente han atendido. Es decir, no sólo la prestación de los servicios públicos como: la recolección de basura, alumbrado público, parques y panteones; sino también, dando cabida a aquellos problemas que sólo eran resueltos en el ámbito federal o estatal. Incorporando acciones que tienen que ser resueltas de manera integral como: el desarrollo urbano, medio ambiente, recaudación y fiscal, es decir, que estas dificultades sean acuerdos con los diferentes sectores de la población y los otros ámbitos de gobierno para su mejor solución.

Cabrero (2003) manifiesta que sólo de esta manera las funciones tradicionales se redimensionan pasando de ser la prestación de un servicio público, a ser la hechura integral de una política pública. Las políticas públicas generan diversas transformaciones en las conductas de los grupos sociales en los cuales se designan; a su implementación ha seguido el aprendizaje de nuevas prácticas de gobierno, cada vez más públicas y menos gubernamentales.

A los gobiernos se les califica por su rendimiento, por su capacidad para resolver los problemas públicos y conducir a la sociedad hacia niveles de mayor bienestar y desarrollo. Este trabajo pretende precisamente eso; calificar el trabajo de los gobiernos municipales. La diversidad municipal en México es una realidad sumamente interesante, cuyo análisis constituye un desafío para quienes incurramos y nos interesamos en el estudio de este ámbito de gobierno; el cual se vuelve un escenario privilegiado para la articulación de iniciativas capaces de generar un marco propicio para el intercambio y generación de acuerdos entre los diversos actores del espacio local, dirigidas a promover el desarrollo y el bienestar social.

Actualmente, los gobiernos locales están sometidos a enfrentar mayores retos que sugieren una rápida transformación en su quehacer. Sin gobiernos locales fuertes, las oportunidades para el progreso son nulas, las nuevas relaciones gobierno-ciudadanía no se constituyen y las nuevas formas de gobernabilidad, democracia y legitimidad no se desarrollan. (Cabrero, 2002) Bajo este contexto, desarrollamos esta investigación que es producto de más de ocho años de trabajo en el Premio Gobierno y Gestión Local en el Estado de Tlaxcala. La cual, sin duda se convierte en una referencia de análisis, pues varios municipios que participan en el premio consideran que las políticas públicas implementadas fueron exitosas. A continuación analizo si realmente fueron efectivas estas políticas.

En el Estado de Tlaxcala, los gobiernos locales están ampliando su ámbito de gestión, transformando el conjunto de herramientas de intervención en los

lugares tradicionales de política pública local y construyen nuevos espacios de gestión pública en áreas (medio ambiente, seguridad pública, rendición de cuentas), que habitualmente no habían sido de su competencia. (Cabrero, 2002). Es muy difícil para el gobierno local en la temática de políticas públicas, distinguir verdaderamente entre el grado de satisfacción de los ciudadanos y los logros reales de una política. La cercanía y las relaciones gobierno-ciudadanos crea la mayoría de las veces conflictos para diferenciar la aprobación ciudadana y el impacto de los programas del gobierno municipal.

Es muy frecuente, que sólo se respondan a las demandas más urgentes y se seleccionen problemas con solución visible o factible con un horizonte de tiempo restringido. Además, es muy común por parte de los gobiernos locales atender las demandas de manera tradicional; es decir, ocupan poco tiempo para la deliberación, imitando el diseño de soluciones; utilizando poco tiempo de maduración para la evaluación de políticas, sólo se evalúa a partir del grado de satisfacción de la ciudadanía.

Gobiernos locales, que modernizan su administración y sistemas de prestación de servicios públicos incorporando sistemas de gobierno electrónico o mediante sistemas de calidad o de planeación estratégica. Se han observado también, gran número de experiencias de participación ciudadana por medio de los consejos ciudadanos, las contralorías sociales, etc., son todas ellas expresiones de una realidad cada vez más común en los municipios de nuestro país (Cabrero, 2002). Es cierto que el panorama nacional es diverso, que la transformación municipal avanza a velocidades diferentes y con variados rumbos. El conjunto de experiencias que se concentran en este Premio generan éxitos y fracasos que deben ser estudiados y entendidos.

Tlaxcala es uno de los 10 estados de la federación que cuenta con la mayor infraestructura básica, esto no sugiere la inexistencia de rezagos al interior de los municipios de la entidad. En cuanto al desarrollo humano y niveles de pobreza del Estado comparado con el resto del país, no es de los mejores. Esto supondría que los beneficios del crecimiento económico hasta ahora no se han traducido en un incremento de capacidades y recursos en la mayoría de los hogares. Éste se ha convertido, en los últimos quince años en un sorprendente laboratorio político y social en nuestro país. En 1995 el Estado de Tlaxcala estaba organizado en cuarenta y cuatro municipios; y diez años más tarde, se organizaba en sesenta municipios y 402 presidencias municipales auxiliares, que son equivalentes a pequeños municipios comunitarios dentro del municipio. En la actualidad se denominan Presidencias de Comunidad (Olmedo, 1999).

Uno de los grandes retos a los que se enfrentan los gobiernos municipales de Tlaxcala, es tratar de diseñar políticas públicas más incluyentes encaminadas a fomentar la participación ciudadana, en la definición de los asuntos públicos, el fortalecimiento de la estructura gubernamental mediante una nueva visión en sus relaciones con la sociedad civil, a través de estrategias novedosas en la toma de decisiones y una mejor estructuración de las agendas gubernamentales. Estos aspectos están siendo considerados por los municipios y comunidades de Tlaxcala, pues vienen desempeñando un papel significativo en el diseño e implementación de políticas públicas, para poder resolver las demandas de la población y mejorar la calidad de vida.

Las experiencias presentadas de los municipios participantes en este Premio, reúnen un cúmulo de aprendizajes, por lo que en este apartado trataremos de rescatar las características más importantes de todos los programas participantes y proponer algunas reflexiones que enriquezcan los procesos innovadores en la gestión pública local. Considerando el análisis en el ámbito nacional haremos igualmente el mismo procedimiento en el ámbito estatal, para que a partir de ese análisis general podamos identificar la construcción o transformación de la agenda de políticas públicas en los municipios del Estado de Tlaxcala.

A lo largo de 13 años del Premio se ha logrado consolidar un espacio que no se limita a la contemplación de las buenas prácticas de gobierno local. Si bien, una de las prioridades de este evento es la búsqueda, detección y contacto con las mejores prácticas de gobierno a nivel local, la labor no termina ahí. Uno de los puntos medulares ha sido entender dichas prácticas. Durante este período, se encuentran gobiernos locales fuertes que están siendo capaces de visualizar proyectos propios, integrando las voluntades de la ciudadanía, logrando con esto resolver de manera conjunta los problemas públicos y comprometerse para hacer de la acción pública local un espacio de acción cooperativa entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

Los resultados acumulados hasta la sexta edición del Premio, tan sólo en lo que respecta a participación, nos dan una visión muy rica respecto de las características de los gobiernos que han enviado experiencias así como de lo que ellos mismos consideran como lo más exitoso que han realizado. Hemos advertido, que esta es una visión desde la óptica de prácticas que son consideradas exitosas por sus propios operadores, pero que revela los intereses y las motivaciones de los gobiernos locales actualmente.

Para el año 2006, el total de programas participantes en este evento fue de 13, por lo que la sumatoria de experiencias a lo largo de las seis ediciones es de 75

experiencias que se consideran exitosas. El número de municipios participantes este año es de 5, de los cuales Huamantla ha participado en 3 ediciones del Premio (2001, 2003 y 2006), esto significa que demuestra su credibilidad en el certamen así como el compromiso de las autoridades de este municipio con su población.

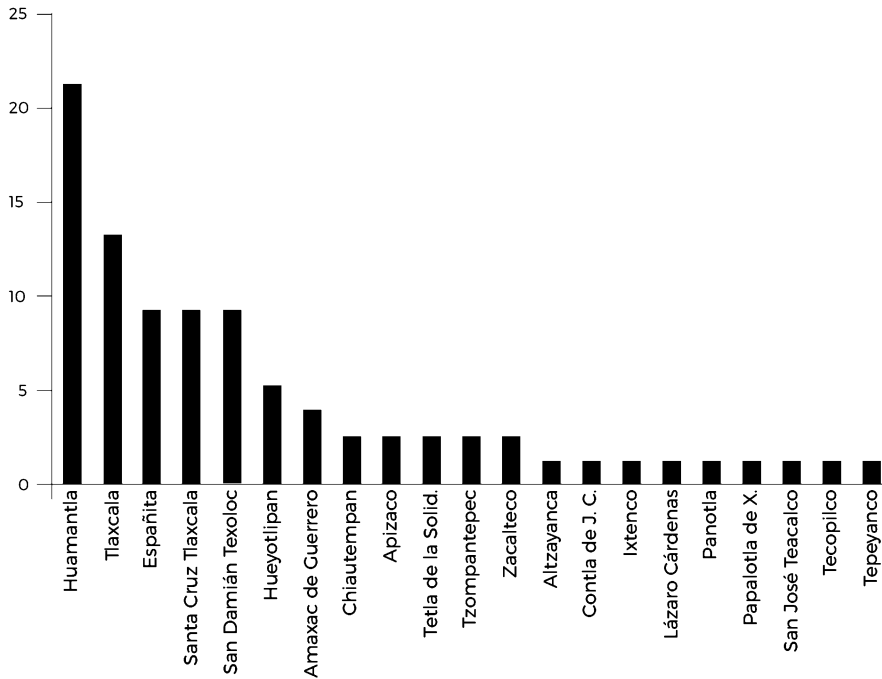
Cabe resaltar que a lo largo de estas 6 ediciones del Premio han participado un total de 23 municipios, de los cuales como ya hemos mencionado anteriormente, Huamantla ha estado presente en 3 ocasiones con una participación de 16 programas, lo que representa el 21.3% de total de los programas participantes del 2001 al 2006. Le sigue en importancia el municipio de Tlaxcala que también ha enviado programas en 3 ediciones del Premio (2001, 2003 y 2004) con un 13.3%, de experiencias; los municipios de Chiautempan y Santa Cruz Tlaxcala participaron en 2 ocasiones en el año 2001 y 2006 y en 2003 y 2004, respectivamente.

Sin embargo, es importante mencionar que los demás municipios que han participado en alguna de las seis ediciones de este evento, tuvieron una participación significativa en relación al número de programas enviados, (Ver Gráfica 1). Es el caso del municipio de San Damián Texoloc que participó en el 2004, con 7 programas que representan el 9.3% del total estatal.

No cabe duda, que el Premio Gobierno y Gestión Local nos permite seguir acercándonos a una realidad municipal en constante transformación, las modificaciones sufridas por nuestro país en un período de transición política, se manifiestan rápidamente en los espacios locales a través de cambios en las prácticas de gobierno, hemos detectado que las acciones participantes en este Premio abarcan un conjunto de experiencias tanto en materia técnica y administrativa como en estrategias de vinculación entre la ciudadanía y el gobierno municipal.

Si bien los datos disponibles en la base de información del Premio, aparecen a simple vista difíciles de sistematizar, en nuestra opinión arrojan luz sobre el sentido y tendencias que está asumiendo el cambio en los gobiernos locales. En este trabajo tratamos de rescatar las características más generales que tienen los programas participantes en este certamen. Cabe recordar que la organización original del premio incluye varias áreas temáticas, a saber: Participación Ciudadana, Infraestructura Municipal, Desarrollo Municipal, Conservación Ecológica, Política Social, etc. Sin embargo, más allá de esta división temática es posible encontrar tendencias globales de cambio, aunque en cada programa se suman rasgos peculiares de la implementación ligados con las características regionales, institucionales y políticas en las cuales se desarrollan estas experiencias.

Gráfica 1. Porcentaje de participación en el total de programas por Municipio 2001-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la base de información del Premio (2001-2006).

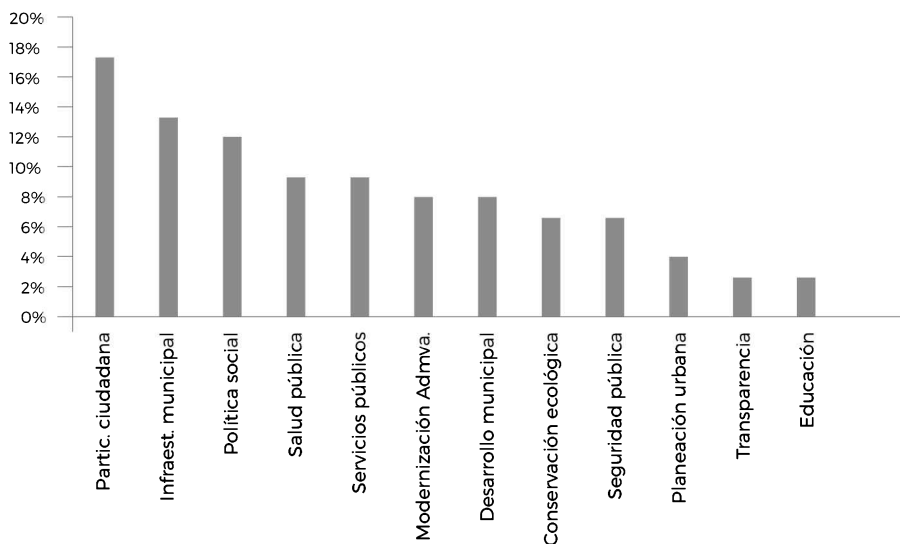
En la Gráfica 2, podemos ver los diversos temas presentados como prácticas exitosas, se distinguen casos orientados a la solución de problemas de profundidad diversa, programas que intentan generar nuevos modelos de gestión, nuevos arreglos institucionales, nuevos marcos para la gobernabilidad y las prácticas más decididas de trabajo conjunto del gobierno con la comunidad. Así, como experiencias que están promoviendo el desarrollo económico, e incentivando la participación ciudadana que sin duda se convierte en una directriz de los gobiernos locales del Estado de Tlaxcala, representa el 17.3% de participación, este es un porcentaje muy importante que se viene desarrollando desde el año 2001 al 2006.

También podemos detectar que las acciones o políticas públicas implementadas por los gobiernos locales no han cambiado en gran medida su ámbito de

acción en la agenda local, es decir, vemos un porcentaje considerable del 13,3% que se refiere a la infraestructura municipal y la política social un 12%, aún con estas cifras elevadas en estos rubros, si podemos percibir, que se están retomando todos los temas de la agenda nacional, pues, están los programas enfocados a la salud pública con un 9,3%, la modernización administrativa y el desarrollo municipal con un 8% cada uno, que les preocupa actualmente la conservación ecológica, pero que desafortunadamente son pocos los programas implementados (6.6%), al igual que seguridad pública.

Temas como la planeación urbana (4%), la transparencia y la rendición de cuentas, así como la educación que tienen el mismo porcentaje (2.6%), no están en las prioridades de los gobiernos locales de nuestro país y de nuestro Estado, pues las cifras son casi similares, excepto con el tema de Educación que a nivel nacional tiene un 6.8% de participación. Sin embargo, se puede observar que poco a poco se están creando los mecanismos para que estos temas sean incluidos en la agenda local.

Gráfica 2: Porcentaje de participación por área temática 2001-2006



Fuente: Elaboración propia. Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local (2001-2006).

Con estas cifras podemos constatar, que poco a poco los gobiernos locales, están intentando transformar su agenda local. Sin duda, que estos programas que

han participado en el premio son una clara muestra, de que se están preocupando por temas que anteriormente no eran tratados en los espacios locales.

Un aspecto relevante de analizar, es el origen político de los gobiernos que innovan y que buscan alternativas frescas a viejos problemas, este aspecto se convierte en una inquietud tanto a investigadores como al público en general, pues, queremos conocer cómo trabajan estos gobiernos emanados de las distintas fuerzas políticas. En este sentido, la experiencia del Premio nos muestra que la innovación no es un monopolio exclusivo de una corriente de pensamiento. Sin embargo, es común encontrar municipios que a la hora de gobernar responden más a los intereses de su partido que resolver problemas de su población. Pero también, no es extraño encontrar programas similares en administraciones de distinto partido político o, incluso, las asociaciones municipales en dónde conviven armónicamente representantes de las tres fuerzas políticas más importantes a nivel nacional.

El comportamiento de la variable “partido político” de las administraciones que han enviado programas entre 2001 y 2006, se ha tenido respuesta de las principales fuerzas políticas representadas por los tres partidos con mayor votación a nivel nacional (PRI, PAN y PRD). En este punto, se ve la alta participación de municipios gobernados por el PRI desde el año 2001 al 2006, cuenta con un porcentaje del 62% este es muy importante con respecto a los demás partidos, cabe mencionar que en el 2001 casi todos los municipios del Estado eran gobernados por este partido, pues de 10 municipios participantes en ese año, 9 eran del PRI y sólo 1 del PRD. En las seis ediciones de este Premio El PRD cuenta con un 32% de participación, y el PAN sólo con un 3%.

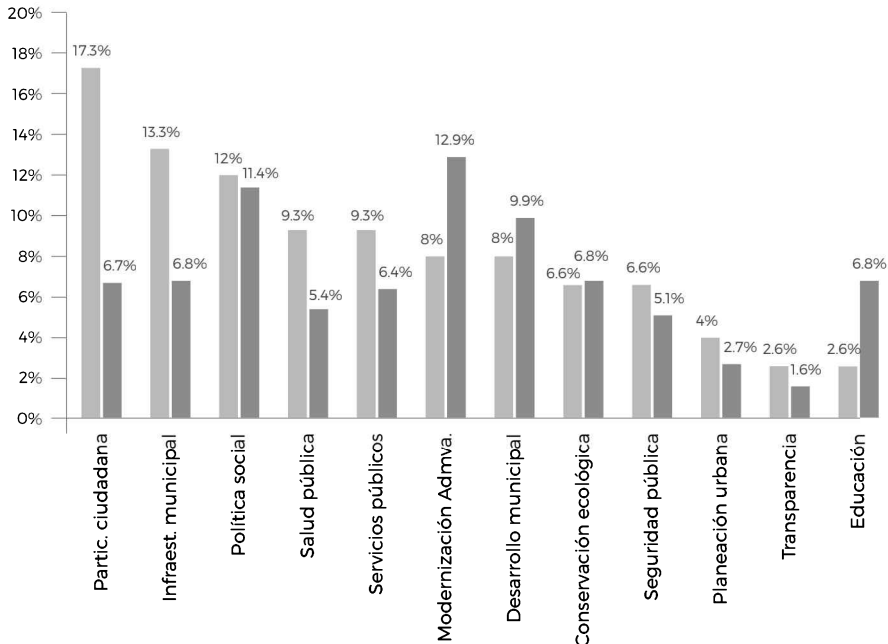
Otro aspecto importante de analizar, es la distribución geográfica de los municipios. En este apartado tomamos para el caso de Tlaxcala, la regionalización contemplada en el Plan de Ordenamiento Territorial del Estado de Tlaxcala (2000-2005). En el ámbito nacional se considera sólo la región: centro, sur y norte, en el caso que nos ocupa, creímos pertinente tomar esta regionalización.

Dentro del tema de distribución geográfica se concentró en la región Centro-Sur del Estado, en donde se localizaron el 38.7%, de las experiencias recabadas, mientras que en el Centro-Norte y Norte-Oriente tienen un 16.1%, respectivamente, le sigue en importancia la región Norte-Poniente con un 12.9%, la región Sur y Norte con un 9.6% y 6.4%, respectivamente. Cabe mencionar, que la participación de la región Norte-Oriente se debe a que el Municipio de Huamantla ha participado en 3 ediciones del Premio y con un número relevante de programas.

En el caso, de la región centro-sur la diversidad de municipios involucrados se debe más a la cercanía que tenemos para motivar su participación.

El tamaño de los municipios que participan es posiblemente el mejor indicador de que el Premio ha sido un éxito. No es fácil comparar experiencias de municipios cuya población alcanza los 100 mil habitantes y que, por ende tienen presupuestos altos, con municipios que apenas llegan a los mil habitantes y cuyo presupuesto no alcanza el millón de pesos anual. Sin embargo, el formato utilizado permite neutralizar el efecto de las dimensiones para centrarse en el impacto que las experiencias tienen en su población. El criterio para realizar las subdivisiones siempre ha sido el mismo: define a los municipios medianos como aquellos con poblaciones mayores a 50,000 habitantes y menores a 500,000 habitantes. Si se toman los seis ciclos del certamen podremos constatar que la mayoría de los participantes son los municipios medianos con un 77% y el resto son de municipios pequeños (23%).

Gráfica 3. Porcentaje de Comparación por Área temática 2001-2006



Fuente: Elaboración propia. Base de datos del Premio, CIDE.

Este análisis, nos permite conocer cómo ha sido la participación de los gobiernos locales del Estado de Tlaxcala en las seis ediciones del Premio, es significativo ver que están incluidas todas las áreas temáticas de la agenda nacional en la estatal. En este sentido, podemos comparar el nivel de participación que tiene el Estado con respecto a la participación en el ámbito nacional, (Ver Gráfica: 3), es interesante observar, que en los temas de participación ciudadana e infraestructura municipal Tlaxcala, tiene el doble de participación con respecto al nacional, con respecto al tema de política social, salud y servicios públicos tienen participación relevante el ámbito estatal y el tema de modernización administrativa si es una prioridad en otros municipios del país.

Conclusiones

Las condiciones de acción en el espacio local son las más difíciles para los servidores públicos que realmente tienen vocación de serlo. La escasez de recursos es una constante mientras que los problemas y las exigencias son cada vez mayores. La necesidad de dar respuestas concretas y de corto plazo acotan las posibilidades de evasión. Los gobiernos locales, saben que si no trabajan y se movilizan intensamente por aprender y mejorar cada día la cultura de la innovación y el buen gobierno, la población se los estará exigiendo, pues, actualmente se cuenta con ciudadanos más informados y preparados.

Se encuentran evidencias de que efectivamente en los espacios locales se están construyendo y consolidando las prácticas democráticas que la sociedad contemporánea exige. Se ha buscado y trabajado para que los gobiernos locales gradualmente se transformen y no sólo atiendan su papel tradicional de agencias prestadoras de servicios básicos, sino que amplíen su visión de actuación. Pero también nos queda claro que: una cosa es que la política se formule y se diseñe de una manera y otra muy diferente es cómo llevarla a cabo; ahí está la gran falla. Este problema es una constante en la mayoría de los municipios haciendo que las políticas públicas fallen al momento de su implementación. Como lo menciona Mariñez:

Otra falla es que las políticas públicas no se evalúan, y seguimos cometiendo el error de implementarlas mal. La experiencia nos ha demostrado que no se aplican como están diseñadas, pues hay varios factores políticos y de clientelas que inhiben los procesos, como la relación de los partidos políticos con el gobierno, y la relación del partido de

gobierno con la burocracia; éstos son elementos que no han sido resueltos y que están incidiendo en la brecha de la implementación (2009:73).

Éste indica que la salida para una implementación eficaz de las políticas públicas, que estén acordes con el diseño, es justamente esta visión novedosa de la democracia, en la que la burocracia ya no es el único actor y se establece la participación de otros participantes como la sociedad civil y la iniciativa privada (empresarios vinculados a la temática de la política). «Para que la política pública sea implementada, necesita del gobierno pero también de otros actores; el gobierno no tiene que ser el único involucrado» (Mariñez, 2009:76).

No es fácil poner en marcha una política pública ya que conlleva una metodología que puede ser flexible o estricta según la situación que esté dada. La creación de una política pública y su consecuente implementación es siempre para corregir una falla en la administración pública y tomar la decisión gubernamental para satisfacer una demanda social. Siendo esto así, la elaboración de las políticas no es nada fácil, se trata de un procedimiento realmente complicado.

La definición de problemas es por tanto un primer paso en el que los diversos actores políticos, sociales y diversos grupos de interés, extienden su capacidad de influencia para que sean resueltos de una determinada manera cada problema público, de esta forma, entre el conflicto y la negociación, se integran los diversos temas que integrarán la agenda. Una vez que se ha establecido la agenda es necesario analizar las diversas alternativas que existen para la solución de los problemas, casi siempre hay más de una manera para resolver los asuntos, cada una de ellas deja más satisfecho a unos que otros porque implica beneficios diferenciales para ambos.

Los mecanismos tradicionales de planeación ya no son funcionales a las realidades actuales que viven los municipios mexicanos. La composición, la dinámica y el desempeño de la sociedad se han modificado; lo que exige a la administración pública, —en particular a la local— innovar sus estructuras, sus procesos y sus actitudes hacia esta nueva complejidad de cambios políticos, económicos y sociales. La redefinición de la formulación de políticas debe apoyarse en las estrategias ofrecidas por la política pública, para entender a ésta como aquella fase en que:

Se determinan los objetivos a perseguir, se analizan las alternativas disponibles, se evalúan las consecuencias, se reciben presiones de grupos externos, se negocia con ellos y con los sectores de opiniones discordantes, para llegar finalmente a una decisión que define la política. (Cardoso, 2006:15).

Según Rivera (1997), la formulación, desde la perspectiva de la política pública, debe integrar el pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de decisión y ejecución, con el objeto de analizar el papel de los diferentes sectores público y privado, sus interacciones y los mecanismos formales o informales de articulación existente.²

El Premio Gobierno y Gestión Local, nos ha permitido acercarnos a la realidad municipal de un México en transformación. Las modificaciones sufridas por nuestro país en este período de transición política, se manifiestan en los espacios locales a través de cambios en las prácticas de gobierno, que abarcan como ya lo hemos constatado un conjunto de experiencias tanto en materia técnica y administrativa como en estrategias de vinculación entre la ciudadanía y el gobierno municipal. En el escenario actual en el que la economía, la política y la sociedad, se amplían y se globalizan cada vez más, se fortalece también la idea de que es el espacio local en donde es posible generar las estrategias necesarias para hacer frente a los retos que plantean el desarrollo y la gobernabilidad.

Encontramos las evidencias de que efectivamente en los espacios locales se están construyendo y consolidando las prácticas democráticas que la sociedad contemporánea exige. Se ha buscado y trabajado para que los gobiernos locales gradualmente se transformen y no sólo atiendan su papel tradicional de agencias prestadoras de servicios básicos, sino que amplíen su visión de actuación.

Referencias

- Aguilar, L. F (coord.).(1996) “Estudio Introductorio”, en *Antología I, II, III y IV*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Arellano, David. (2010) “El enfoque organizacional en la política y la gestión pública”, en *Mauricio Merino y Guillermo Cejudo* (comps.), Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública, FCE-CIDE, México.
- Cabrero, Enrique y García Rodolfo (2001), “Relaciones intergubernamentales: Algunas reflexiones para su estudio”, en: *Congreso de Investigadores en Gobiernos Locales de México* (IGLOM). Santiago de Querétaro: México, 26 y 27 abril.

² Esta actividad bien podría ser auxiliada por las Relaciones Intergubernamentales, como componente importante de la política pública cuyo propósito consiste en: “explicar el funcionamiento concreto de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, aplicadas a la solución de problemas específicos, detectando los problemas institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación, y determinan el fracaso o la ineficacia de las actuaciones públicas”. (Morata, 1991:154).

- Cabrero, Enrique. (2002). *Innovación en Gobiernos Locales un Panorama de Experiencias Municipales en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cabrero, Enrique (coord.) (2003). *Políticas Públicas Municipales: Una agenda en construcción*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cardoso, Myriam (2006) *La Evaluación de políticas y programas públicos*. Miguel Ángel Porrúa. México
- Cejudo, Guillermo, (2010) “Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista”, en Mauricio Merino y Guillermo Cejudo, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, FCE-CIDE, México.
- Consejo Estatal de Población., 2000. México
- Dye, T. R., (1992) *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Franco, Rolando. (1994) “Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina”, *Revista América Latina Hoy* núm. 8, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994.
- Heredia, Blanca (2002). “La economía política de la Reforma de sistemas de Administración de personal público en América Latina: Un marco de análisis”. Documento de Trabajo. BID. Diálogo Regional de Política, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública. Tercera Reunión. La Reforma del Servicio Civil, Washington, D.C. 14 y 15 de Noviembre de 2002.
- INEGI, 2000, Censo General de Población y Vivienda y Anuario Estadístico.
- Lasswell, Harold, (1996) “La concepción emergente de las ciencias de las políticas”, en L. F Aguilar, *el estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- (1996). “La orientación hacia las políticas”, en L. F Aguilar, *el estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Mariñez, Freddy, (2009) “*Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*”. San Andes (Argentina), la Fundación Getulio Vargas (Brasil), el Centre D’Etudes Et De Recherche Amerique Latine-Europe (Cerale-Francia), el Proyecto Estado de la Nación (Costa Rica) y la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP),
- Merino, Mauricio y Cejudo, Guillermo (2010a) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, FCE-CIDE, México.
- (2010b) “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”, en Mauricio Merino y Guillermo Cejudo, *Problemas, decisiones y soluciones, Enfoques de política pública*, FCE-CIDE, México.

- Morata, Francesc (1991), “Políticas públicas y relaciones intergubernamentales”, en: *Documentación administrativa*, núm. 224-225, pp. 153-166. Universidad Autónoma de Barcelona. España
- Olmedo, Raúl. (1999) *El Cuarto Orden de Estado: el gobierno de la Comunidad*. Ed. Comuna Premio Gobierno y Gestión Local. (2006) *Prácticas Municipales Exitosas, Tomo: I, II, III, IV, V y VI*, CIDE-Fundación Ford, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.
- Pressman, J y Wildavsky, A. (1973) *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. University of California Press.
- Rivera, R., Enrique, (1997) “El estado actual de los estudios sobre políticas públicas municipales”, en *Rodolfo Vega, (coord.), El Municipio*. Ed. IAQ-FUNDA, México.
- Mazmanian, D. A y Sabatier, A (1983) *Implementation and Public Policy*, Glenview, IL: Scott, Foresman and Co.
- Uvalle, Ricardo., (1996) *Política Pública y Gobierno Local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Admón. Pública, México.
- Van Meter, Donald y Van Horn, Carl. (1996) *Implementación de las políticas .Un marco conceptual*, en *Luis F Aguilar, Implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Wildavsky, Aarón. (1978) “Implementación y evolución”, en *Howard, Freeman*. Ed. Policy Studies Review Annual, vol. 2, Beverly Hills, California.
- <<http://www.premio.municipal.org.mx>>.

La implementación municipal de las políticas públicas de equidad de género y el empoderamiento económico de las mujeres. El caso de estudio del municipio de Degollado, Jalisco, 2007-2010

Sergio Manuel González Rodríguez¹
María Dolores Ávila Jiménez²

Introducción

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, fue el marco del seguimiento a una serie de conferencias, asambleas y cumbres sobre las mujeres. Dichas reuniones dieron como resultado que la comunidad internacional asumiera compromisos categóricos con respecto a la igualdad de género, pero sobre todo, reconocieran el derecho de la mujer a tener acceso y control sobre los recursos económicos; esto permitió admitir que el empoderamiento de la mujer, es un factor importante para lograr la erradicación de la pobreza y un camino para eliminar la persistente desigualdad de género.

Una de las recomendaciones que se obtuvieron de estas reuniones fue el hecho de que los gobiernos participantes en conjunto con la comunidad internacional examinaran las políticas y programas desde la perspectiva de género con la finalidad de promover la distribución más equitativa de los activos productivos: riqueza, oportunidades, ingreso y servicios; así como también formular políticas y programas que garanticen los medios necesarios para tener un buen nivel de vida y acceso a la protección y seguridad social. Se pensó que al implementar

¹ Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Regionales-INESER Universidad de Guadalajara, email: sergiom@cucea.udg.mx.

² Profesora-Investigadora del Departamento de Estudios Regionales-INESER Universidad de Guadalajara email: mariad@cucea.udg.mx.

programas y crear políticas que promovieran la igualdad de acceso y control de los recursos financieros y económicos, se eliminaría la creciente pobreza de la mujer (ONU: 2009).

Al crear e implementar políticas que mejoren el acceso de las mujeres a los recursos económicos, se obtendrán resultados directos con respecto a su empoderamiento económico y por ende en los procesos de desarrollo. Esto lo afirman las Naciones Unidas en su informe sobre el papel de la mujer en el desarrollo. En donde menciona que la igualdad entre los géneros con respecto a la distribución de los recursos económicos y financieros, no solamente aporta al bienestar y al empoderamiento de la mujer, sino que, también tiene un efecto multiplicador positivo en una gama de objetivos clave del desarrollo, en donde se incluye la reducción de la pobreza y el crecimiento económico; además de resaltar la importancia del trabajo remunerado y no remunerado de la mujer como un medio que ha permitido que las familias solventen las crisis económicas sentidas en los últimos decenios (ONU: 2009).

A este respecto, en México a la mujer se le ubica dentro de los grupos vulnerables, los cuales requieren atención especial y diferente. Por otro lado, es necesario considerar que con su incursión en los mercados laborales las mujeres están requiriendo de otro tipo de atenciones. Mismas que representan nuevos retos tanto para las mujeres como para el gobierno, el cual debe desarrollar planes y programas que respondan a esas necesidades. Ahora bien dicha incursión también ha repercutido en la participación de nuestro país en reuniones internacionales sobre mujeres y en la firma de acuerdos y adquisición de compromisos internacionales. Como por ejemplo, el adquirido en Beijing, en donde se comprometió a desarrollar programas y políticas públicas que permitan alcanzar las metas de igualdad, desarrollo y paz de las mujeres con especial atención en esferas decisivas y de especial preocupación como son pobreza, educación y formación, salud, violencia, y economía entre otros. Es importante mencionar que esta política de participación que México ha desarrollado a partir de estas reuniones, ha permitido la promulgación de leyes como por ejemplo “La ley general para la igualdad entre mujeres y hombres” y la “Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia”

Bajo este marco jurídico que poco a poco se fue conformando en nuestro país y con el objetivo primordial de lograr una transversalización, se consideró necesario contar con un organismo que promoviera y fomentara las condiciones necesarias de erradicación de la discriminación, por lo cual se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en el año 2001.

Para poder implementar las políticas de equidad de género en todo el país y que mermara la violencia en los estados y municipios de éste, se crearon instituciones que coordinaran e implementaran dichas instituciones en sus respectivas jurisdicciones. De esta forma Jalisco fue el primer estado de la República Mexicana que creó una instancia encargada de la coordinación y diseño de las políticas de equidad de género a nivel estatal.

El Congreso del estado de Jalisco aprobó la “Ley del Instituto Jalisciense de las mujeres” el 18 de diciembre de 2001 publicada el 29 de diciembre del mismo año y entro en vigencia el 1 de enero de 2002. El Instituto tuvo su apertura el 1 de marzo del 2002; éste es un organismo descentralizado con personal jurídico y patrimonio propio del poder ejecutivo del estado, encargado de promover, elaborar y ejecutar las políticas públicas del estado a favor de las mujeres.

Ahora bien, ¿Cómo ha sido ese proceso y cuáles son los resultados que se han obtenido hasta el momento? Y específicamente ¿Cómo han aplicado estos programas y políticas los municipios? El presente trabajo pretende hacer un acercamiento a este proceso. Específicamente en el municipio de Degollado Jalisco, ya que consideramos que es uno de los lugares que ha seguido la política para lograr la equidad de género. Éste, cuenta con una instancia municipal de la mujer que junto con otras instancias municipales como por ejemplo el DIF, ha implementado programas que a partir de la promulgación en el año 2006 de la Ley de Equidad de Género, buscan beneficiar a hombres y mujeres de este municipio, por lo cual pensamos podría ser un caso de interés para explorar, con el fin de adentrarnos a la problemática a la que se enfrentan estas instancias de gobierno al momento de la implementación de políticas de género, así como también para explorar los cambios sentidos por los diferentes sectores participantes en la aplicación y recepción de beneficios y programas.

Antecedentes de las políticas públicas con enfoque de género en México

Después de la Convención Internacional sobre Derechos Políticos de las mujeres, celebrada por las Naciones Unidas en 1952 y que entrara en vigor en 1954; en México, al igual que en otros países, se intensificó el interés de incluir la categoría “mujer” en la política de desarrollo y lo primero que se llevó a cabo en nuestro país, fue el reconocimiento del derecho al voto de las mujeres. Pero aunque ello significó el principio de un largo peregrinaje, los cambios o modificaciones encaminadas

a lograr la igualdad y equidad entre hombres y mujeres, se ha visto envuelto en un largo y agotador camino, así como constantes luchas por parte de grupos de mujeres, ong's y organismos internacionales, por ejemplo, en el caso de México, después de reconocerse el derecho al voto de las mujeres en 1953 y que por primera vez el 3 de julio de 1955 las mujeres acudieran a las urnas.³

Otro ejemplo de la extensión en los intervalos de tiempo que conlleva los reconocimientos de los derechos de las mujeres y su participación en el desarrollo del país, es el reconocimiento internacional de que la mujer casada con un extranjero elija la nacionalidad que le convenga, este evento tuvo lugar en 1958, en tanto que en México no fue sino hasta 1979 cuando el senado lo aprobó, o el derecho de las mujeres a contraer matrimonio de manera libre, derecho reconocido internacionalmente en 1962 y aprobado en México hasta 1983. Existen muchos ejemplos que dan muestra de que los procesos de reconocimiento de los derechos de las mujeres en nuestro país han sido a cuenta gotas (ver tabla 1), sin embargo es importante reconocer que a pesar de ello se han tenido grandes avances que han modificado la manera de mirar a la mujer y su papel en la sociedad, ello ha propiciado cambios importantes, incluso en el modelo tradicional hegemónico de familia, en cuanto a su estructura y organización.

Es conveniente mencionar, que para el caso concreto de nuestro país, la “presión” internacional ha significado en muchas de las veces el primer empuje para realizar dichos cambios. Muestra de ello son el diseño de una serie de leyes y políticas propuestas por el gobierno federal que van encaminadas a combatir la violencia, discriminación e inequidad de género en todos los ámbitos de la vida social del país, destacando la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJER) en el año 2001; así como “La ley general para la igualdad entre mujeres y hombres” promulgada en el 2006 con la finalidad de regular y garantizar la igualdad entre hombres y mujeres a través de mecanismos y lineamientos orientados al cumplimiento tanto en el ámbito público como en el privado, promoviendo con ello el empoderamiento de las mujeres. De ésta ley se derivó el sistema nacional para la igualdad entre hombres y mujeres; la “Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia” y el sistema integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

3 Este avance no se materializó sino hasta dos décadas después, debido a que en la mayoría de los casos, los hombres seguían decidiendo sobre ellas, es por ello que la ratificación del convenio firmado con las Naciones Unidas no fue hasta 1981, posterior a esto, en 1982 se postula por primera vez una candidata a la Presidencia de la República, en la persona de Rosario Ibarra de Piedra.

Tabla 1. Eventos que han contribuido en la condición de las mujeres en México 1974-2011

Actividad	Año del evento
Modificación del Artículo 4º constitucional que brinda igualdad explícita a mujeres y hombres	1974
México como sede de la 1ª Conferencia Mundial sobre la Condición Jurídica y Social de las Mujeres, convocada por la ONU	1975
La Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	1979
Creación de la Comisión Nacional de la Mujer	1983
Se realiza la 3ª Conferencia Mundial de la Mujer en Nairobi, Kenya	1985
Se celebra la 4ª Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, China. Entrando en vigor la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer	1995
Se lanza en México el primer programa nacional de la mujer (PRONAM) para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas	1996
Promulgación de la Ley del Instituto Nacional de la Mujeres (INMUJERES) para propiciar el desarrollo integral de todas las mujeres mexicanas	2001
Se promulga la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la discriminación	2003
Se promulga la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres	2006
Se publica la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas	2007
Se pone en marcha ONU MUJERES, agencia de las Naciones Unidas encargada de promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres	2011

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INMUJERES.

Es importante recalcar que las leyes anteriormente mencionadas tienen la finalidad de lograr el empoderamiento de las mujeres en México; es decir, mejorar la situación y las condiciones de las mexicanas mediante el impulso de es-

trategias que las faculte y capacite para realizar actividades con autoridad, siendo reconocidas y valoradas; para lo cual es necesario la realización de actividades y programas que repercutan culturalmente hablando, sobre las mentalidades colectivas de hombres y mujeres. El cambio se evidencia con el bienestar, desarrollo, participación, goce de derechos y libertades de las mujeres (FEMEVAL: 2005).

El surgimiento del concepto de empoderamiento de la mujer

La aparición del tema del empoderamiento no es un asunto reciente, surge en los años setenta, desde el movimiento de académicas feministas denominado “Alternativas de desarrollo con mujeres para una nueva era” (DAWN por sus siglas en inglés). Este movimiento, al igual que algunos economistas y estudiosos del desarrollo, externaron su preocupación al advertir que dicho desarrollo no se estaba dando con la facilidad que se esperaba y que mantenía en un continuo subdesarrollo a las mujeres, sobre todo a las del tercer mundo, a las cuales no se les reconocía ni validaba, situación que ponía de manifiesto que, era necesario realizar nuevas propuestas que incluyeran la satisfacción de las necesidades primordiales de las mujeres. Es aquí donde surge una nueva forma de abordaje de conocimiento denominado “Mujer y Desarrollo” (MED). Este grupo de especialistas, con sus aportaciones buscan integrar a la mujer en el desarrollo bajo dos premisas fundamentales: la equidad y la eficiencia económica; ello a través de medidas legales, cambios de actitud y la implementación de políticas, programas y proyectos que beneficien a las mujeres.

Sin embargo para Nidia Hidalgo (2002), este planteamiento tiene tres limitaciones que lo hacen ineficiente: primero: consideran a las mujeres de forma aislada, sin involucrar a los hombres; segundo: concibe los problemas de las mujeres en función de sus diferencias biológicas con relación a los hombres y no como una relación social, cultural, económica y religiosa; y tercero: las políticas, programas y proyectos generados a partir del MED tienen problemas de orden práctico. Es decir, no cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación, así como de personal profesional preparado para poder dar seguimiento y evaluación a los programas implementados.

Bajo este panorama surge el enfoque de “Género en el Desarrollo” el cual considera las construcciones sociales sobre las diferencias biológicas entre hombres y mujeres y que, a la larga se convierten en desigualdades sociales, subordinación y discriminación hacia las mujeres; bajo este enfoque han surgido políticas

públicas que buscan incorporar el género en el desarrollo con miras a lograr el empoderamiento de las mujeres, el cual debe ser entendido, no como un poder sobre el hombre sino como, formas alternativas de *poder* que permitan centrar las fuerzas tanto individuales como colectivas, en la búsqueda de fines de beneficio común, sin coerción o dominación de unos sobre otras.

El denominado enfoque “Género y Desarrollo” ha cumplido ya dos décadas de su aparición y para investigadores como Aruna y Kelleher (2005) los esfuerzos para hacer del desarrollo una corriente principal de trabajo para las mujeres, han dado lugar a avances impresionantes, pero también a fallas sorprendentes. Los programas e iniciativas son vistos como los fines y no como medios para lograr la igualdad de género y para el grupo de feministas radicales, el problema de la desigualdad entre hombres y mujeres no es el acceso a los recursos, sino que, los parámetros en los que las mujeres han participado y en los cuales se han movido a través de la historia, son establecidos por los hombres y para los hombres, como lo menciona Pineda:

Se debe buscar transformar todas las reglas del juego en que actúan las mujeres, debido a que no es suficiente con las reformas para que las mujeres accedan a jugar bajo dichas reglas. En este orden de ideas, ni las reformas legales encaminadas a la igualdad de las mujeres, ni la reevaluación del trabajo femenino o de las formas de pensar femeninas van a lograr ningún cambio fundamental. Desde este punto de vista, los programas de desarrollo, como los de microempresas, sólo serán útiles si desafían el orden de género establecido, las relaciones de poder y el dominio sexual de los hombres (2004: 42).

Es decir, es necesario colocar a la mujer como un agente capaz de controlar su vida, con conciencia de elegir entre las diferentes opciones, con mayor acceso a recursos y opciones para transformar las acciones que la han colocado en situaciones de discriminación y desigualdad.

Las políticas públicas de género, en busca de la inclusión de la mujer al desarrollo

Las políticas públicas con equidad de género, comenzaron a ser consideradas dentro de las agendas políticas de los países en desarrollo: en donde se incluye a México, a finales de los años noventa y principios del siglo XXI. Ello, debido a la presión externa de la comunidad internacional, que a raíz de los diversos foros, reuniones y convenciones, dieron como resultado la firma de diversos convenios

en donde los países que se adhirieron a ellos, se comprometían a crear y formular políticas públicas con equidad de género.

Para el caso de nuestro país, las dos convenciones que más influyeron en las políticas públicas de equidad entre hombres y mujeres, fue la “Convención de Belem do Para” celebrada en Brasil en 1994 y “La IV Conferencia mundial sobre la mujer” de Beijing 1995; esta última impulsó la estrategia de “Transversalidad del género”. Este término se refiere a la integración sistemática del principio de equidad de género a todos los sistemas, estructuras, políticas, programas, procesos y proyectos del Estado (Gobierno del Distrito Federal: 2004) Pero para poder institucionalizar la perspectiva de género el Estado necesitaba reunir algunos requisitos entre los que encontramos:

- La voluntad política de las autoridades,
- El diagnóstico integral y profundo de las relaciones de género,
- Contar con estadísticas desagregadas por sexo e indicadores de género,
- Conocimiento de los procedimientos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas,
- Presupuestos públicos sensibles al género,
- Recursos humanos coordinados y formados en género y,
- Participación política de las mujeres y acceso a puestos y procesos de toma de decisión (INMUJER, PNUD: 2007).

Con el fin de colaborar en el diseño e implementación⁴ de las políticas de género, así como, promover y fomentar las condiciones que dieran lugar a la no discriminación, igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; se promulgó la Ley que creó al Instituto Nacional de la Mujeres (INMUJERES), abriendo sus puertas el 8 de marzo de 2001. Este instituto es concebido como un órgano público descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.

También es importante destacar la creación del “programa vive sin violencia” cuya base esencial es la “Ley General de Acceso a las mujeres a una vida libre de violencia”, promulgada el 1 de febrero de 2007; donde el INMUJERES y las

4 Según los autores Van Meter y Van Horn, la implementación de políticas públicas comprende aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios grandes o pequeños, ordenados por las decisiones políticas.

autoridades competentes serán las encargadas de aplicar, prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia hacia las mujeres. Dicha ley ha sido promulgada también en todas las entidades de la República Mexicana. Otras de las leyes que han acompañado a los diversos programas son: la “Ley de igualdad entre hombres y mujeres” puesta en marcha en el año 2006; la “Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación” formulada el 11 de junio de 2003 y actualizada el 27 de noviembre de 2007.

Ahora bien con base a todo este grupo de leyes, reglamentos e instituciones durante el periodo 2000-2006 se tuvieron en concreto ocho políticas públicas que buscaban la equidad de género en los siguientes aspectos: Pobreza, Salud reproductiva; Salud Integral Para la mujer; violencia de género, mecanismos de género, Derechos humanos de las mujeres y lo laboral; implementados por medio de programas con presupuestos etiquetados para el logro de sus objetivos.

Para el caso específico de Jalisco, se han creado instancias municipales que colaboran en la aplicación de programas con miras a lograr la igualdad de género, como son: institutos municipales, institutos de equidad de género, centros de atención a la mujer y comisiones de cabildo; estas instancias a su vez, realizan las diligencias necesarias para allegarse de recursos económicos etiquetados para apoyar programas como: “Oportunidades”, “Hábitat”, “70 y más” y “Becas a estudiantes”. Sin embargo es necesario mencionar que según el monitoreo de la política nacional para los tres poderes y órdenes de gobierno realizado en el 2012, el estado de Jalisco fue evaluado con un grado de desempeño medio en cuestión de género ya que, si bien cuenta con una Ley para la igualdad entre hombres y mujeres, carece de un reglamento que permita su aplicación (Herrera & Juárez: 2012).

Es importante destacar que el periodo de gobierno federal en el cual se institucionalizó la perspectiva de género en las políticas públicas, fue con el Lic. Vicente Fox Quezada (2000-2006) las cuales tenían como meta la adaptación de estrategias como la igualdad de oportunidades, las acciones afirmativas, la transversalidad y otros instrumentos.

Como podemos ver, el fomento de las políticas públicas en México busca aplicar el enfoque de “género y desarrollo” y éstas, han representado un avance significativo en materia de equidad; sin embargo, aún existen rezagos en la implementación de este tipo de políticas públicas. Lo que limita su llegada a la sociedad civil y su impacto transformador. Este problema se debe fundamentalmente a que, de los tres niveles de gobierno, el municipal es el encargado de la

implementación de las políticas públicas; ya que se cree que esta instancia es la que tiene más acercamiento a las necesidades y demandas de la población, además de conocer mejor los problemas y las potencialidades del territorio.

Sin embargo, para algunos investigadores estos son sólo supuestos, ya que tales atributos otorgados al municipio se ponen a prueba al momento de la gestión pública, en cuanto a formas y capacidades; a pesar de ello, es el municipio el encargado de la dotación de los servicios básicos de subsistencia de la población. Es él el que realiza las obras de infraestructura prioritarias para el buen funcionamiento de los territorios que gobierna y con la crisis y quiebra del estado benefactor en los años ochenta es actualmente el encargado de cumplir con los programas de asistencia social y de promoción del desarrollo económico.

Ahora bien siendo que las políticas de equidad de género cuentan con un fuerte componente de bienestar social y que pueden brindar las oportunidades de mejoras de empleo e ingreso, el gobierno municipal se convierte en el principal ejecutor de las políticas de equidad de género. Pero con las grandes limitaciones económicas y de funcionamiento al que muchas veces se enfrenta este nivel de gobierno, hace aún más difícil la implementación de políticas con este tipo de enfoque.

En México se han implementado una serie de programas como por ejemplo el Fondo de Financiamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), Programa de Fondo Proequidad (PROEQUIDAD), Programa de la Mujer del Sector Agrario (PROMUSAG) y el Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), que buscaban implementar estrategias de atención a la mujer a través de las diferentes instituciones y centros creados para tales fines. Estos centros se han encargado de hacer partícipes a las mujeres en proyectos de desarrollo tales como la formación de microempresas. Este tipo de programas cuenta también con fondos monetarios contemplados dentro de las partidas presupuestarias de los diferentes niveles de gobierno; así estos programas en voz de grupos feministas, son favorables si con ello se contribuye a erradicar la subordinación de la mujer en el hogar y en la sociedad, ya que la cantidad de mujeres beneficiadas con estos fondos monetarios, no se traduce en un mejoramiento de su posición social; lo cual se clasificaría como infructífero y ello se explica bajo el pensamiento liberal feminista que menciona que las razones por las cuales las mujeres se encuentran en desventaja con relación a los hombres, es debido a que no se les han ofrecido las mismas oportunidades en el mercado de trabajo. Ya que el integrar

a la mujer enteramente es añadirlas no sólo a recursos económicos y productivos sino a la educación, capacitación y al trabajo.

La participación del municipio en la implementación de las políticas de Género

Con la reforma constitucional del artículo 115 en el año 1999, el gobierno municipal se convirtió en una importante instancia política para México.—Al municipio se le considera un factor crucial para el desarrollo y modernización—. Con la reforma, esta instancia política pasó de ser una simple administración pública municipal a una verdadera forma de gobierno, otorgándosele atribuciones propias que ninguno de los otros dos niveles de gobierno tienen, como por ejemplo: la administración de los servicios públicos; y el organizar y administrar su hacienda pública, lo que le permite acrecentar sus recursos haciéndolo sin la intervención de ningún otro nivel de gobierno; por otro lado, es una instancia importante para la implementación de la política de desarrollo social de los gobiernos federal y estatal, también conforma una parte activa en la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y por ende se ensanchan más sus obligaciones formales (Merino: 2007). Sin embargo y no obstante de las diferentes atribuciones y beneficios que trajo consigo la reforma de 1999, esta figura gubernamental sigue siendo muy débil, principalmente en cuanto a los recursos disponibles, que no les permite margen de maniobra, razón por la cual muchos de los municipio del país se ubican en grados de marginación que van de medio a muy alto.

Un dato importante que debemos de considerar, es que con la crisis del Estado fiscal o del Estado benefactor, el gobierno nacional se retira de la política de asistencia social de una manera paulatina, e incluso del proyecto de desarrollo económico; lo cual obliga al gobierno municipal, que es la instancia de gobierno más cercana al ciudadano común a hacer frente a las necesidades de sus habitantes y subsanar sus carencias.

También, los municipios se han visto limitados en la principal función que tienen: como es, la de dotar de los servicios públicos que por mandato constitucional les corresponde (seguridad pública, agua potable y alcantarillado, alumbrado público, servicios de salud, etc.). Dado a que la cobertura de sus servicios se ve limitada, tanto para los grandes municipios pertenecientes al sistema urbano nacional, por la sobrecarga de demanda de servicios públicos, como también, para los municipios que no pertenecen al sistema urbano nacional, sobre todo los rura-

les, que se ven afectados por la dispersión de la población y la ausencia de recursos suficientes para hacerles llegar los servicios.

Esta situación es la que enfrentan los municipios para poder ejecutar las disposiciones constitucionales emanadas de las reformas de 1999 y a las cuales se suman las políticas de equidad de género, incluidas en la constitución política mexicana y las propias de la “Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia” más la “Ley para la igualdad entre hombres y mujeres”, que vienen a agregar responsabilidades al municipio.

Conscientes de que cada municipio cuenta con características que los hacen únicos y especiales y de que es un error implementar una política pública sin considerar esta multiplicidad de características, es que nos permitimos explorar el caso del Municipio de Degollado Jalisco con el objeto de conocer cómo es que se han implementado las políticas públicas con enfoque de género. Específicamente aquellas que buscan el empoderamiento económico de las mujeres, ya que en una exploración previa llevada a cabo en el 2010, nos percatamos de que este municipio tenía una participación activa en la implementación de políticas de este tipo. Ahora bien la finalidad de retomar a Degollado es el percibir qué tanto se han logrado los objetivos planteados por los grupos feministas y organismos internacionales, así como los mismos planes de desarrollo nacional, en el sentido de lograr una equidad en el posicionamiento de las mujeres en lo económico y social específicamente.

En el siguiente apartado ofrecemos una descripción general del municipio de Degollado Jalisco con la finalidad de obtener datos que nos permitan conocer la situación socioeconómica de la población femenina con respecto a los varones, de igual manera consideramos que nos permitirá vislumbrar el motivo por el cual se optó por la adaptación, muchas veces específica, de programas y políticas públicas.

Municipio de Degollado.

Perfil poblacional, económico y social

El municipio de Degollado, se ubica al este del estado de Jalisco; limita al norte con el municipio de Jesús María; al sur, con el Estado de Michoacán; al oeste, con el Estado de Guanajuato; y con el municipio de Ayotlán. De acuerdo a los resultados que presenta el censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, este municipio cuenta con 21,132 habitantes, de los cuales, 11,013 son mujeres y 10,119 son hombres. Este municipio se encuentra clasificado según el Consejo nacional de

Población, con un grado de marginación medio. El 46 por ciento de su población se encuentra dispersa en localidades menores a los 5 mil habitantes, principalmente en aquellas localidades de 1 a 249 habitantes en donde habitan una quinta parte de la población municipal (4009 habitantes).

En lo que respecta a la actividad económica, Degollado es un municipio con un gran potencial agropecuario: se cría ganado bovino productor de carne y leche, porcino, caprino, equino y colmenas; en cuanto a la agricultura destaca el cultivo de: maíz, sorgo, frijol, trigo, garbanzo, avena, calabacita, chile verde, jitomate y elote; en la rama industrial: la ventanearía, elaboración de tabique, mosaico y cantera labrada; en minería se encuentra la explotación de yacimientos de cantera (COPLADE. 2007).

Sin embargo y no obstante al potencial con que cuenta el municipio, la insuficiente infraestructura tecnológica de punta, así como la infraestructura física y humana; la baja calidad y la insuficiencia educativa a nivel secundaria, media superior y superior y los altos índices de analfabetismo, derivan en la escasa mano de obra calificada, que en cierta manera ha contribuido en el escaso desarrollo económico y social de esta entidad municipal (COPLADE. 2003). Dicha situación ha propiciado que alrededor del 55% de su población ocupada gane hasta 2 salarios mínimos. Así pues existe un alto grado de analfabetismo, ya que el 9.80% de su población de 15 años y más se encuentra en esta situación, y un 35.86% no terminó la educación primaria, lo cual nos revela que poco más del 45% no está capacitada para ejercer un mejor empleo. Aunado a esto mencionemos que por las escasas oportunidades de crecimiento y las pocas fuentes de empleo que ofrece el municipio, existe un alto índice de migración, ya no solo del jefe de familia sino, de familias completas que migran con la esperanza de mejorar su calidad de vida, por lo que se tiende a la despoblación de comunidades.⁵

Algunos datos sobre género

En el aspecto demográfico, como sabemos, la mayoría de la población del municipio de Degollado son mujeres, ya que representan el 52.11% de la población, es decir 11,013 mujeres, de este total el 45.32% de las mujeres (4,991) viven en localidades menores a los 2,500 habitantes, y el 54.68% en localidades de 10 mil a 14,999 habitantes; es decir, hay un porcentaje importante de las mujeres dispersas en localidades rurales del municipio. Por otra parte, del total de los 10,119 hombres

5 Plan Municipal de Desarrollo del municipio de Degollado, Jalisco, 2007-2009.

del municipio, la mayoría se ubica en el rango de edad de 0 a 19 años, el 43.2%; mientras que las mujeres en ese mismo rango de edad son el 40%, y en el rango de edad de 20 a 39 años cuenta con el 30%; es decir, el 70% de las mujeres tiene edades de 0 a 39 años.

También, las mujeres son mayoría en lo que respecta a la población en edad de trabajar (12 años y más); ya que para el año 2010 Degollado contaba con un total de 15,891 habitantes. De los cuales el 46.8% son hombres y el restante 53.2% son mujeres. Sin embargo, cuando hablamos de la Población Económicamente Activa (PEA), las cifras se revierten, de las 7,729 PEA del municipio el 72.6% son hombres y el 27.4% son mujeres. Del total de la población económicamente activa del municipio el 95% está ocupado y el 5% restante está desocupado. Los hombres representan el 71.7% del total PEA ocupada y las mujeres el 24.3%.

En lo que respecta a los datos de la actividad económica, según el censo económico del 2008 el municipio de Degollado contaba con un total de personal ocupado de 2493 personas de las cuales el 60% son hombres y el 40% mujeres. Del total del personal ocupado el 35.8% se emplea en la industria manufacturera, el 31.9% en el comercio al por menor, el 8% en los servicios de alojamiento y elaboración de alimento y un 8% en otros servicios. Por su parte las mujeres se emplean en su mayoría en el comercio al por menor, ya que el 49% del total del personal ocupado se emplea en este sector, le sigue la industria manufacturera con un 19%, y los servicios de alojamiento y elaboración de alimentos con un 10%, como los más representativos (véase tabla 2).

Una de las variables de mayor relevancia es la remuneración del personal ocupado, ya que nos permite saber si dicha actividad es formal o informal; o si se trata de negocios familiares, así tenemos que del total de la población ocupada del municipio de Degollado solamente el 42.1% es remunerado, es decir, 1051 personas. De esta cifra la industria manufacturera representa el 49% y el 18.7% en el comercio al por menor. En lo que respecta a los hombres, el total de personal ocupado: 42.2% es remunerado. Y nuevamente la industria manufacturera es la que concentra la mayoría de la población ocupada remunerada de este género, al contar con un 59.5%. El sexo femenino, tiene un porcentaje parecido al de los hombres, ya que cuenta con el 42% de su total de personal ocupado y remunerado. La industria manufacturera y el comercio al por menor son dos de las actividades que cuentan con el mayor porcentaje de personal ocupado remunerado del sexo femenino (véase tabla 2).

Tabla 2. Personal ocupado total: hombres y mujeres, municipio de Degollado, Jalisco, 2008

Actividad económica	Personal ocupado total	Personal ocupado Hombres	Personal ocupado Mujeres
11 Agropecuario, forestal, pesca y caza	39	39	0
21 Minería	12	12	0
22 Energía eléctrica agua y de gas	36	26	10
31 -33 Ind. Manuf.	894	701	193
43 Comercio al por mayor	106	66	40
46 Comercio al por menor	796	300	496
51 Información en medios masivos	4	2	2
52 Servicios financieros y de seguros	5	2	3
53 Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	2	1	1
54 Servicios profesionales, científicos y técnicos	40	16	24
56 Servicios de apoyo a los negocios, manejo de desechos y servicios de remediación	33	14	19
61 Servicios educativos	39	14	25
62 Servicios de salud y de asistencia social	76	40	36
71 Servicios de esparcimiento cultural, deportivos y otros servicios recreativos	21	13	8
72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	196	94	102
81 Otros servicios excepto actividades gubernamentales	194	146	48
Total	2493	1486	1007

Fuente: Elaboración propia con base en los censos económicos 2008, INEGI.

En lo que respecta al personal ocupado no remunerado, la mayoría del personal del municipio se emplea en: el comercio al por menor 42.1%; la industria manufacturera 26.3%; los servicios de alojamiento y preparación de alimentos y otros

servicios cada uno con el 8.7%. Por otra parte la mayoría del personal ocupado no remunerado del sexo masculino se emplea en la industria manufacturera con el 38.2%, seguido del comercio al menudeo con el 27.3%. En cambio el personal ocupado no remunerado del sexo femenino, en su gran mayoría se emplea en el comercio al por menor al contar con un porcentaje del 63.8%, seguido de los servicios de alojamiento y elaboración de alimentos con un 11.8%. Es bien sabido que las mujeres en las poblaciones pequeñas como es el caso de Degollado asumen un doble rol en cuanto a sus actividades atendiendo a las del hogar y un trabajo que muchas de las veces es informal, es por ello que en su mayoría se emplean en actividades que además de que les permita obtener un ingreso también les permita desarrollar sus quehaceres del hogar.

Tabla 3. Personal ocupado remunerado y no remunerado, hombres y mujeres. Degollado, Jalisco, 2008

Actividad económica	Personal ocupado Rem. * total	Personal Ocupado rem. Hombres	Personal Ocupado Rem. Mujeres	Personal Ocupado No rem.** total	Personal Ocupado no rem. Hombres	Personal Ocupado no rem. Mujeres
11 Agropecuario, forestal, pesca y caza	4	4	0	35	35	0
21 Minería	6	6	0	6	6	0
22 Energía eléctrica agua y de gas	25	20	5	1	1	0
31 -33 ind. Maf.	514	374	140	369	319	50
43 Comercio al por mayor	66	42	24	39	24	15
46 Comercio al por menor	197	68	129	590	228	362
51 Información en medios masivos	2	0	2	2	2	0
52 Servicios financieros y de seguros	2	0	2	3	2	1

LA IMPLEMENTACIÓN MUNICIPAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EQUIDAD

Actividad económica	Personal ocupado Rem. * total	Personal Ocupado rem. Hombres	Personal Ocupado Rem. Mujeres	Personal Ocupado No rem.** total	Personal Ocupado no rem. Hombres	Personal Ocupado no rem. Mujeres
53 Servicios inmobiliarios y de alquiler	1	0	1	1	1	0
54 Servicios profesionales,	21	2	19	18	14	4
56 Servicios de apoyo a los negocios	10	0	10	22	14	8
61 Servicios educativos	33	10	23	6	4	2
62 Servicios de salud y de asistencia social	29	6	23	47	34	13
71 Servicios de esparcimiento	4	1	3	17	12	5
72 Servicios de alojamiento y de preparación de alimentos	69	35	34	122	55	67
81 Otros servicios, excepto actividades gubernamentales	68	60	8	122	82	40
Total	1051	628	423	1400	833	567

Fuente: Elaboración propia con base al Censo económico 2008, INEGI.

*Remunerado.

**Propietarios familiares y otros trabajadores no remunerado.

En lo que respecta a las actividades económicas en el campo, la tabla 4, nos muestra la participación de hombres y mujeres en estas labores. En todas estas actividades, las mujeres tiene una participación discreta, lo cual, es normal dado que es en el espacio rural en donde tradicionalmente la mujer se dedica a los quehaceres domésticos. De esta forma podemos ver que en la gran mayoría de los empleos del campo, existe una presencia mayoritaria de hombres.

Tabla 4. Participación laboral de hombres y mujeres en el campo, Degollado, Jalisco, 2007.

Actividad	Total	Hombres	Mujeres
Productores agropecuarios	1,239	1,163	76
Ejidatarios y comuneros	1,083	931	152
Ejidos y comunidades con posesionarios	368	316	52
Participación de actividades agropecuarias y forestales de los familiares	1,315	923	392
Personal contratado para realizar actividades agropecuarias o forestales	2,639	2,341	298

Fuente: Elaboración propia con base al censo agropecuario, 2007.

Así tenemos que de los 1239 productores agropecuarios el 94% son hombres; de los 1083 ejidatarios y comuneros el 84% son hombres; de los ejidos y propiedades en posesión el 85% son hombres; en la participación de actividades agropecuarias y forestales de los familiares el 70.2% son hombres; y del personal contratado para realizar actividades agropecuarias o forestales el 88.7% son hombres. Por otro lado en donde mayormente participa la mujer es en las labores del campo de tipo familiar, con un 28.8%, en los ejidatarios en posesión con el 15%, y en el personal contratado con el 11.3%. El tipo de participación en estas labores es de apoyo al hombre, con la alta posibilidad de llevar a cabo una doble jornada laboral, es decir, combinan el trabajo doméstico con las labores en el campo sin recibir remuneración económica alguna.

En lo que respecta al estado civil que de una u otra forma representa la estructura familiar básica en el municipio, se encuentra distribuida de la siguiente manera: de la población de 12 años y más (15,891 personas) la mayoría se encuentra casada (50%), el 37% es soltera y el 13% restante se encuentra en los rubros de viuda, unión libre, divorciada o separada. Si hacemos la comparación por sexo en la población total del municipio, las cifras son similares; sin embargo, llama la atención el caso de las mujeres, ya que 15% de estas se encuentran ubicadas en el título de unión libre, divorciada o viudas, que contrasta con el sexo masculino con el 10 por ciento de dichos rubros. Dentro de este contexto, otro dato a resaltar es la condición de viudez, ya que según datos del censo de población, de los 722 caso de viudos y viudas del municipio de Degollado, 559 son mujeres, es decir, el 77% y de este grupo de mujeres bajo la condición de viudez, 430 cuentan con edades

de 60 años y más, aunque también es importante mencionar el rango de mujeres cuyas edades oscilan entre 35 a 49 años (104), que por un lado representa más vulnerabilidad y por otro deben ostentarse como fuerza de trabajo con necesidades muy particulares para el grupo de 35 años y más.

Tabla 5. Situación conyugal hombres y mujeres de Degollado, Jalisco, 2010

		Total	Hombres	Mujeres
		Población de 12 años y más	15,891	7,446
Situación conyugal	Casada	5,880	2,821	3,059
	Civil	704	324	380
	Religiosa	120	54	66
	Ambos	7,133	3,473	3,660
	Unión libre	947	454	493
	Separada	310	115	195
	Divorciada	61	32	29
	Viuda	722	163	559

Fuente: Elaboración propia con base al censo de población y vivienda, 2010, INEGI.

Otro dato importante y que muestra la situación en que se encuentran las familias del municipio de Degollado, tiene que ver con la residencia o no residencia en el hogar del cónyuge. En la tabla 6, se presenta la población casada o en unión libre, según residencia del cónyuge. Del total de los 4,435 hombres casados o en unión libre, solamente el 2.25% su cónyuge no es residente. Por otro lado, de las mujeres casadas y en unión libre el 9.81% (473 personas) su cónyuge no reside en el hogar. Esto muestra también un grado de vulnerabilidad de las mujeres ya que ellas tienen que afrontar solas las obligaciones que implica el mantener un hogar.

Tabla 6. Situación conyugal y residencia del cónyuge, hombres y mujeres, Degollado, Jalisco 2010

Total por sexo	Total de población de 12 años y más	Cónyuge residente Porcentaje	Cónyuge no residente Porcentaje	No especificado Porcentaje
Total	9,266	92.95	6.19	0.85
Total Casado	8,219	93.38	6.18	0.44
Total Unión Libre	1,047	89.59	6.30	4.11
Total Hombres	4,435	96.71	2.25	1.04
Total casado	3,954	96.91	2.53	0.56
Total Unión libre	481	95.01	0.00	4.99
Total Mujeres	4,831	89.51	9.81	0.68
Total casadas	4,265	90.11	9.57	0.33
Total Unión Libre	566	84.98	11.66	3.36

Fuente: Elaboración propia con base al censo de población y vivienda, 2010, INEGI.

Otras cifras relacionadas con los datos anteriores nos ayudan a comprobar el grado de vulnerabilidad social en la que se encuentran las mujeres del municipio de Degollado. Los datos del censo de población 2010 señalan un total de 5,259 jefes de familia, de los cuales el 77% son hombres y el 23% son mujeres. Si consideramos la edad de éstos, encontramos que para el caso de los hombres el 12.5% cuentan con edades de entre 35 a 39 años, le sigue el rango de edad de los 40 a 44 años con el 11.2%, y un 11% con edades de 30 a 34 años. En lo que respecta a las mujeres, llama la atención que un porcentaje importante de estas jefas de familia, son adultos mayores, ya que el 42.6% de ellas, tienen edades de 60 años y más. De estas 513 jefas de familia 194 viven solas y 317 encabezan una familia nuclear o ampliada. Las jefas de familia con edades de 30 a 59 años de edad representan el 48.5%, es decir 583, de las cuales 525 encabezan familias nucleares o ampliadas y 55 son unipersonales. Podríamos decir que la mayoría de las jefas de familia son personas adultas y de la tercera edad.

Como podemos ver, la mayoría de la población del municipio son mujeres, al igual que otras poblaciones del estado de Jalisco y del país. Aquí también se comparten los mismos problemas, principalmente aquellos que propician la inequidad de género.

Tabla 7. Jefes y jefas de familia por edad quinquenal, Degollada, Jalisco 2010

Grupos de edad	Total	Hombres	Mujeres
Total	5,259	5,259	1,203
15-19 años	23	23	9
20-24 años	209	209	45
25-29 años	365	365	53
30-34 años	531	531	86
35-39 años	602	602	93
40-44 años	571	571	114
45-49 años	503	503	105
50-54 años	456	456	101
55-59 años	390	390	84
60-64 años	411	411	82
65-69 años	352	352	103
70-74 años	336	336	116
75-79 años	213	213	86
80-84 años	156	156	69
85 años y más	139	139	57
No especificado	2	2	

Fuente: Elaboración propia con base al censo de población y vivienda 2010, INEGI.

A través de una serie de entrevistas realizadas a funcionarios municipales tanto del periodo 2007-2010 y el más reciente 2012-2015, se detectaron los siguientes problemas: la discriminación manifestada principalmente por el machismo, la violencia, la pobreza y el desempleo. En particular, existe el problema de pobreza; principalmente en el medio rural del municipio, donde un número importante de mujeres son solas, o están abandonadas o separadas de la pareja y tienen que sacar adelante a su familia. En el siguiente apartado, a través de una serie de entrevistas con funcionarios municipales de estos dos periodos de gobierno podemos deducir cuál ha sido la propuesta de una política pública de equidad de género. Hay que mencionar que para nuestro caso haremos más énfasis en aquellas tendencias a buscar un empoderamiento económico de las mujeres como una forma de propiciar la equidad de género.

Las políticas públicas de equidad de género y empoderamiento de las mujeres en el municipio de Degollado, Jalisco, periodos 2007-2010, 2012-2015

Como sabemos los diferentes programas destinados a combatir la discriminación y la inequidad de género, han sido propias de las administraciones federal y estatal; el municipio ha fungido como un gestor o intermediario, entre la “población objetivo” y los programas estatales y federales. Por lo cual en el ámbito de las políticas públicas de género se sigue sufriendo un “Federalismo Dual”⁶, lo que ocasiona que el municipio difícilmente tenga una propuesta de política pública original, encaminada a resolver los problemas de índole de género, ya que depende ampliamente de los poderes estatales. En sí, podríamos decir que el municipio se encarga de la implementación de las políticas públicas de equidad de género bajo los lineamientos que proponen las autoridades estatales y federales.

Bajo este contexto durante la administración del periodo 2007-2010, uno de los avances significativos en esta administración, es el haber creado el Instituto Municipal de la Mujer. Cuya titular en aquel entonces, era la Lic. María del Refugio López Ángel. Entre las estrategias que en el plan municipal de desarrollo se habían trazado, la línea primordial era la “Calidad de vida a través de la equidad” mediante acciones para “Fomentar y fortalecer los programas enfocados a las mujeres”. Para cumplir con esta estrategia se llevaron a cabo las siguientes acciones: la realización de talleres de formación e información sobre los derechos humanos; se creó la Unidad de Atención y Prevención de Género, la cual tiene como finalidad brindar atención jurídica, social y psicológica a familias con problemas de violencia.

Esta Unidad se ha trazado como objetivos el fomentar y fortalecer los programas enfocados a las mujeres, con el fin de proporcionar atención psicológica, asesoría jurídica e impulsar los programas federales y estatales. Para realizar estas tareas se coordinaban el Instituto Jalisciense de las mujeres, el DIF municipal y

6 Antes de la reforma de 1999, la tradición constitucional mexicana había consistido en privilegiar la interpretación derivada del llamado “federalismo dual”, que consideraba al “gobierno interior” como un asunto de competencia exclusiva de las legislaturas estatales, regulado sólo en sus rasgos más generales desde la constitución federal, a efecto de no perder su coherencia institucional.

Pero las consecuencias de esa visión había sido que los municipios quedaban subordinados al ámbito jurídico de las entidades federativas, y controlados en la práctica por los poderes estatales (Merino, 2010).

la dirección de promoción y desarrollo social del municipio, esta última era la que atendían los programas sociales de las dependencias estatal y municipal.⁷

Por otro lado, el municipio ha implementado mediante la secretaría de desarrollo social municipal, los diferentes programas de combate a la pobreza y marginalidad, como sabemos, estos programas eran destinados a la población objetivo sin distinción de sexo, sin embargo, eran las mujeres las principales beneficiadas y protagonistas de los diferentes apoyos que estos otorgan. Así, el gobierno municipal a través de la aplicación de encuestas y otros medios trataba de definir la población objetivo, para saber qué tipo de programas iba a implementar. Entre éstos, estaba el programa “Oportunidades” cuyo apoyo iba dirigido a familias de escasos recursos económicos y tenía como finalidad atender los sectores de salud, educación y nutrición, con el único requisito de que los acreedores deberían de asistir a las reuniones, cursos y talleres que se impartían y que hacían referencia a temas importantes para el crecimiento físico y mental.

Otro programa de nivel federal que buscaba combatir la pobreza y que estaba relacionado con el género, es el de “70 y más” el cual, otorgaba ayuda económica, específicamente a personas de la tercera edad y son las mujeres las que más participan en estos programas; debemos recordar que las mujeres de 70 años o más, de este municipio sumaban un total de 638, lo que representan el 5.8% del total de las mujeres. La mayoría de las mujeres de estas edades viven en localidades menores a los 2500 habitantes (51%); alrededor de 323 son jefas de familia y 194 son viudas y viven solas.

También, entre los programas que han implementado los tres niveles de gobierno están: las becas para continuar estudios de secundaria y preparatoria; el programa de “tinacos” que dotaba de tinacos a los hogares ya que se consideraban fundamentales para el bienestar del hogar. Si bien, estos beneficios se dan sin distinción de sexo, como sabemos, SEDESOL privilegia a las mujeres, la cual es vista como una administradora de los recursos proveniente de este programa.

En lo que respecta al problema de la falta de oportunidades de empleo y aquí entra el empoderamiento económico de las mujeres. Este problema ha surgido por múltiples factores, entre ellos: la discriminación laboral principalmente en el campo, donde a la mujer no se le confía la propiedad de un ejido; el abandono de la pareja, que motivado por la precaria situación económica en que viven, migran

7 Plan Municipal de Desarrollo del municipio de Degollado, Jalisco 2007-2009

a las ciudades o los Estados Unidos dejando a la mujer con la responsabilidad de mantener el hogar y sacar adelante a sus hijos.⁸

Una de las iniciativas que ha realizado el gobierno municipal a través de su Dirección de Promoción Económica, es ayudar a la población en general y en particular a las mujeres a tramitar uno de los créditos que el Fondo Jalisco (FOJAL) promueve en todo el estado, con la intención de crear micro negocios; de esta forma las jefas de familia, pueden hacerse de empleos e ingresos para el sostenimiento de sus familias.

Y tal vez los principales programas que la Secretaría de Agricultura y Recursos Agropecuarios (SAGARPA); la Secretaría de la Reforma Agraria del gobierno federal —que destina recursos para apoyo exclusivamente de familias de bajos ingresos en zonas y grupos prioritarios, como lo son las mujeres, jóvenes, tercera edad, indígenas y discapacitados a través del Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)— ;el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organizaciones Rurales (PROFEMOR); y también el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) destinan para apoyo, buscan beneficiar a la mujer, específicamente a la del medio rural. Así pues, tanto la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER) del Gobierno del estado y la secretaría de desarrollo rural del gobierno municipal de Degollado participaron en la implementación de estos programas. La secretaría de desarrollo rural municipal se hacía cargo de detectar a la población objetivo, es decir, a mujeres del sector rural en pobreza extrema y facilitarles la información sobre los beneficios de estos programas, luego los asesoraba en los tramites y la llena de formas que envían a las dependencias encargadas de este programa las cuales hacían llegar los recursos a los beneficiados. Teniendo como resultado 25 proyectos exclusivos para las mujeres, mismos que se muestran en la tabla 7.

Con respecto a la administración 2012-2015 del mismo municipio de Degollado, como representante del Instituto Municipal de la Mujer se encuentra la Licenciada Teresa Bravo Mendoza, la cual, refiere que en el municipio sigue prevaleciendo la discriminación a la mujer y el poco respeto a ellas, la pobreza, el desempleo y la falta de oportunidades, así como la violencia intrafamiliar. Aunque señala que en el ámbito de la política hay algunos avances, ya que en la actualidad y con el fin de darle participación a las comunidades del

8 Según estimaciones del Plan Municipal de Desarrollo 2007-2009 del municipio de Degollado, para el año 2000 alrededor del 20% de los hogares del municipio el jefe de familia era la mujer, hecho motivado por la migración a los Estados Unidos por parte del Marido y en varios de los casos también del hijo varón (página 38)

municipio, se nombraron agentes municipales y muchos de ellos son mujeres, lo que significa que ya se le está dando participación a las mujeres en la toma de decisiones.

Las funciones de Instituto siguen siendo las mismas que en el periodo 2007-2010, es decir, el fomentar y fortalecer los programas enfocados a las mujeres, con el fin de proporcionar atención psicológica, asesoría jurídica e impulsar los programas federales y estatales, tales como el de la organización del día internacional de la mujer; día en el cual se da un reconocimiento a las mujeres más sobresalientes del municipio. Sin embargo, también en la actual administración, el instituto de la mujer sigue teniendo muchas carestías y limitantes; entre ellas, el no contar con un presupuesto propio, ni tampoco con personal a su cargo. Así, para sortear esta situación, han localiza dos despacho en las instalaciones del DIF municipal para poder utilizar las instalaciones y los servicios de asesoría jurídica, psicológica y de salud que éste presta.

Otra limitante que se ha tenido en la gestión actual, es que no se han realizado acciones tendientes a la transversalización de las políticas de género: hasta el momento no se ha realizado ningún curso para la sensibilización de género, dirigido a funcionarios públicos municipales, con el cual se permita la incorporación de la perspectiva de género en las acciones para lograr la equidad de género a nivel municipal. No obstante de estas limitantes, cuando tocamos el tema del empoderamiento económico de las mujeres, podemos decir que de lo que va de la administración, la encargada del instituto ha impulsado por lo menos dos proyectos tendientes al autoempleo.

Uno de ellos es el curso de pastelería y repostería en conjunto con el Sistema Nacional del Empleo, el cual tiene la finalidad de propiciar el autoempleo en las 16 mujeres participantes; de igual manera se envió la propuesta de un curso para bordado de listón. La participación del Sistema Nacional del Empleo, es otorgar una beca de 1,600 pesos a las participantes así como el pago a la instructora y el pago de la materia prima, es importante resaltar que este proyecto se realizó por medio del DIF municipal, ya que el Instituto de la mujer no cuenta con ninguna partida presupuestaria propia. También, con la colaboración del DIF municipal se está gestando un proyecto de apoyo para el establecimiento de una estética. Para ello la titular del instituto realiza los trámites de las becas Projovent del Sistema Nacional del Empleo, que tiene la finalidad de apoyar para que los jóvenes continúen estudiando y se auto-empleen. Este programa tiene la etiqueta preferente de apoyo a mujeres solas y jefas de familia.

Por otro lado y considerando, que no únicamente el instituto municipal de la mujer lleva a cabo acciones tendientes al empoderamiento económico de ésta, nos dimos a la tarea de entrevistar al Lic. Ricardo García Garnica, titular de la Dirección General de Promoción Económica y Turismo. Primeramente le preguntamos si ha recibido capacitación y/o sensibilización sobre género, la respuesta fue que no; aunque menciona que existe una coordinación muy cercana con el Instituto de la Mujer. Al preguntarle si había algún programa por parte del municipio, cuyo objetivo fuera el empoderamiento económico, el funcionario contestó que no existe ninguno como tal, pero si hay apoyos en los cuales se ha beneficiado a la mujer de una forma indirecta, como es el caso de los créditos del Fondo Jalisco (FOJAL). Si bien los créditos se han otorgado indistintamente del género y la condición social de quien lo solicita, señala que se han gestionado 22 créditos para la instalación de tiendas de abarrotes y que la mayoría de las solicitantes son del sexo femenino; menciona también que algunos otros créditos aprobados fueron utilizados para instalar estéticas o tiendas de ropa cuyos solicitantes son también mujeres.

Pero tal vez, el proyecto que reúne las características necesarias tendientes al empoderamiento de las mujeres y que busca una mayor equidad, es el proyecto de la cooperativa de producción de rosarios de la comunidad de Castillo. Dicho proyecto consiste en la formación de una cooperativa conformada por 15 mujeres que elaboran rosarios; se pretende por medio de este apoyo fomentar el autoempleo para que las ganancias obtenidas de la venta del producto beneficien directamente a quien las elaboran. Es importante resaltar que el apoyo que se les ha proporcionando a este grupo de mujeres, fue el resultado de un compromiso que se adquirió en la reciente campaña política y el apoyo consiste en viáticos para la participación de este grupo en tianguis de artesanías o ferias artesanales. Finalmente, también se está buscando obtener fondos de FOJAL para la conformación de talleres de costura y bordado, estos fondos permitirán a las beneficiadas la compra de máquinas de coser. Cabe señalar que este tipo de fondos son destinados a la población femenina que se encuentre en situación de pobreza: sea madre soltera, o/y jefa de familia.

Por último, entrevistamos al titular de la Secretaria de desarrollo rural del ayuntamiento de Degollado, el Lic. Jesús Salvador Casillas Gutiérrez. Al igual que en las otras dependencias visitadas, el titular de Desarrollo Rural, manifiesta que no ha recibido ningún tipo de capacitación sobre transversalización de la política de género, por lo cual las acciones que su dependencia lleva a cabo no tiene

la llamada “sensibilidad de género”. A pregunta expresa sobre los 25 proyectos que promovió la administración 2007-2010, de invernaderos, granjas y huertas, con recursos de PROMUSAG y PAPIR, el Licenciado Casillas mencionó, que de los invernaderos instalados sólo uno seguía funcionando, pero que sólo una familia era quien se había beneficiado y no el grupo de mujeres que lo habían iniciado y, que el 80% restante se encontraba destruido. Uno de los motivos que se mencionó fue, que no se informó sobre la importancia de la diversificación de cultivos y todos los invernaderos optaron por jitomate, lo cual significó una sobreoferta del mismo. Con respecto a los criaderos de animales pequeños a ciencia cierta no se sabe nada de ellos, pero considera que corrieron con la misma suerte de los invernaderos.

A opinión del titular de Desarrollo Rural, este tipo de programas no prospera, ya que el gobierno federal y estatal sólo da créditos monetarios, lo que de alguna manera justifica su labor; pero no tiene un seguimiento de los mismos así como la continua capacitación de las y los acreedores del crédito, ni, de si se cumplió con los propósitos de dicho programa. A decir de él y dado algunas experiencias que ha tenido con la implementación de programas como PROMUSAG y PAPIR, realizados por la secretaria de la reforma agraria del gobierno federal, detrás de las mujeres que solicitan los recursos, está el marido, el cual, es el que ejerce los recursos y deja a la mujer a un lado. Para el funcionario los programas que pudieran funcionar mejor, son aquellos que no pertenecen a la llamada “discriminación positiva” es decir, a los exclusivos para mujeres o jefas de familia. Estos son los tipos de programas que ellos están impulsando.

El principal proyecto que ha echado a andar la actual administración es el de una “ventanilla única” denominada “Apoyo a la inversión, al equipamiento y la infraestructura”, con un fondo de 35 millones de pesos, que, aunque esto no está dirigido exclusivamente a mujeres, se tiene el dato de que el 50% de las solicitudes recibidas son mujeres quienes las realizan. Las solicitudes que más realizan son para la compra de ganado y de tractores. Aquí si existe la posibilidad de que las mujeres alcancen el empoderamiento económico a decir del funcionario.

Tabla 8. Proyectos productivos promovidos para las mujeres, por SAGARPA, SEDER del gobierno del estado de Jalisco y el Ayuntamiento de Degollado. Período 2007-2010

Grupo	N° de INT.	Proyecto	Comunidad
Mujeres Unidas Por La rana	14	Invernadero 3 etapas	La Rana
Mujeres unidas por Buenos Aires	6	Invernadero 3 etapas	Buenos Aires
Mujeres unidas por Huáscato	7	Invernadero 3 etapas	Huáscato
Mujeres unidas por los fresnos	5	Invernadero 2 etapas	Los Fresnos
Productores de las Limas	8	Producción porcícola	Las Limas
Mujeres polleras de Los Fresnos	6	Producción de pollos	Los Fresnos
Productoras de San Hipólito	6	Invernadero 2 etapas	San Hipólito
Productoras de ovinos La Pólvora	6	Borregas 2 etapas	Huáscato
Productoras de ovinos la Víbora	7	Borregas 2 etapas	La Víbora
Mujeres de La Juana	6	Producción de borregas	La Juana
Mujeres unidas por la Peña	6	Producción de borregas	La Peña
Productoras de flores Huáscato	6	Invernadero de flores	Huáscato
Productoras de ovinos el Derrumbadero	6	Producción de borregas	Derrumbadero
Productores de ovinos La Quemada	6	Producción de borregas	La Quemada
La Esperancita	6	Invernadero 2 etapas	El Mezquitillo
Grupo El Tapatío	6	Invernadero 2 etapas	El Mezquitillo
Polleras del Nacimiento	6	Engorda de pollos	El Nacimiento
Borregueras de Buenos Aires	6	Producción de borregas	Buenos Aires
Productores de pollo	6	Productores de Pollos engorda	Buenos Aires
Mujeres Unidas Por Degollado	6	Producción de borregas	Buenos Aires
Productoras de ovinos de Huáscato	6	Producción de borregas	Huáscato
Trabajadoras del Arca	7	Invernadero jitomate	El Arca
Productores de ovinos el Arca	6	Producción de borregas	El Arca
Producción de Chivas El Arca	6	Producción de Chivas	El Arca
Mujeres unidas por la UAIM	6	Invernadero jitomate	Tarimoro

Grupo	Nº de INT.	Proyecto	Comunidad
Jóvenes unidos por los Arrayanes	6	Invernadero fresas	Los Arrayanes
Productores de cerdos	6	Producción porcícola	El Tarimoro
Productoras de ovinos el Marijo	6	Borregas 2 etapas	El Marijo

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Municipio de Degollado, Jalisco, periodo 2007-2010.

Conclusiones

La multiplicidad de características en los municipios de México, han hecho imposible elaborar políticas públicas que se apliquen de forma indiscriminada a cada uno de ellos sin considerar las condiciones diferentes que presentan en lo particular. Es un error diseñar políticas que no se atengan a realidades, que no consideren las circunstancias y desarrollo específicos, pues en algunos ámbitos municipales estas políticas pueden ser aceptadas, pero para otros, la factibilidad de aplicación puede ser casi nula o nula (Bielma, 1996), esta consideración, nos lleva a pensar que en las políticas públicas de equidad de género y del empoderamiento económico de las mujeres, los resultados han tenido un desenlace parecido, ya que también resulta difícil implementar una política de género debido a la gran heterogeneidad de los municipios.

A la luz del caso de estudio del municipio de Degollado, nos dimos cuenta que la escasez de recursos propios para el municipio; los periodos cortos de las administraciones municipales y la falta de capacitación de las encargadas de los centros e institutos municipales de la mujer han propiciado que sea muy difícil implementar las políticas públicas de género. También en el estudio, se encontró que no existe un proceso de transversalización del enfoque de género, ya que no hay talleres o seminarios para la sensibilización en la planeación y presupuesto de la administración municipal lo cual dificulta la posibilidad de que los diferentes funcionarios de la administración municipal incorporen la visión de género en sus actividades. Podríamos decir que lo referente a la equidad de género queda encajillado únicamente en la política social del municipio, sin que se dé una relación estrecha, permanente y organizada entre las diferentes dependencias municipales.

Ahora bien no obstante, a las dificultades para la implementación de las políticas de género, los funcionarios municipales han tratado de innovar o ingeniárselas para tratar de cumplir con la demanda social de equidad de género, en particular aquellas que tienen que ver con recursos crediticios y de capacitación

para auto emplearse, la cual es una demanda muy frecuente de las mujeres de dicho municipio. Un ejemplo de ello han sido las dos administraciones del municipio de Degollado; las cuales han tratado de aprovechar los diferentes programas de las dependencias federal y estatal, para realizar proyectos tendientes al empoderamiento económico de las mujeres. Como ejemplo está el caso de los 28 micro proyectos de inversión para la creación de granjas, invernaderos y huertas, realizados en la administración 2007-2010, donde se denoto una coordinación entre el instituto municipal de las mujeres y la secretaría de desarrollo rural, que fungieron hasta cierta forma como intermediarios y gestores para la realización de dichos proyectos. Sin embargo, como sabemos el propósito de los programas PROMUSAG y PAPIR, no se cumplieron, principalmente por no existió seguimiento y evaluación de dichos proyectos, mismos que corresponden al gobierno federal, ya que el municipio se ve imposibilitado para darle seguimiento.

También en la reciente administración municipal, 2012-2015, pese a las limitaciones en que se encuentra el instituto municipal, se han emprendido algunas iniciativas tendientes al empoderamiento económico; como son, el curso de repostería y pastelería, así como, el otorgar créditos para mujeres jóvenes que quieren emprender un negocio. Esto por medio de la gestión de apoyos por parte del DIF municipal y el sistema nacional de empleos. Todos estos tramitados por la titular del Instituto.

También debe mencionarse la iniciativa de la secretaría de promoción económica y de turismos del ayuntamiento de Degollado, de implementar una cooperativa en la producción de rosarios para la comunidad del Castillo. Iniciativa en la cual no se ve incluida la encargada del instituto, ni tampoco fue resultado de la aplicación de la ley de equidad de género, o de algún taller sobre sensibilidad de género, sino, solamente es el cumplimiento de una promesa de campaña.

Finalmente, como sabemos el nivel de gobierno que más contacto tiene con los ciudadanos es el municipal, a este, se le dirigen todas las demandas ciudadanas de oportunidades de empleo, prestación de servicios, peticiones de obras y soluciones a los problemas sociales que aquejan a sus conciudadanos. Los problemas de violencia e inequidad de género son también una queja recurrente de la ciudadanía, que el municipio ha incluido en su agenda de asuntos prioritarios; sin embargo carece de los instrumentos legales, del personal capacitado y de los recursos propios para poder asumirlos y depende de lo que pueda conseguir de las dependencias y programas estatales y federales. Por esto sería necesario, que en primer plano tuviera su propia política de equidad de género y se buscara la

descentralización de los recursos a nivel municipal, lo cual le permitiera atender estas quejas. Éste debe de buscar que exista esa transversalización de género en el nivel municipal que propicie una planeación, de obras, servicios y créditos con una visión de género.

Así mismo debemos de hacer mayor énfasis del empoderamiento económico de las mujeres, ya que una de las soluciones para los graves problemas de violencia y discriminación, es el conseguir la independencia económica de éstas.

Referencias

- Aruna, R., D. Kelleher (2005) “is there life after gender mainstreaming?” *Gender and Development*, vol. 13, núm. 2, julio 2005.
- Ayuntamiento Municipal de Degollado, Jalisco; *Plan Municipal de Desarrollo 2007-2010*
- Ayuntamiento Municipal de Degollado, Jalisco, *Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015*.
- Bielrna Villanueva, A. (1996) “Política Pública contra gestión municipal” en: *Experiencias de buen gobierno municipal*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; 1996, México, D.F.
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), gobierno del Estado de Jalisco; *Plan de desarrollo regional 04 Ciénega*. Guadalajara Jalisco, 2003.
- FEMEVAL (Federación Empresarial Metalúrgica Valenciana). (2005) “Vías para el empoderamiento de las mujeres” en *Guía para el empoderamiento de las mujeres; proyecto Equal I.O. Metal*; 2005.
- Disponible en:
http://www.femeval.es/proyectos/ProyectosAnteriores/Sinnovaciontecnologia/Documents/ACCION3_cuadernor.pdf
- Gobierno del Distrito Federal; *Materiales y Herramientas conceptuales para la transversalidad de Género. México, D.F. 2004*.
- Herrera C., C. Juárez (coord.), (2012) *Monitoreo de la política nacional para la igualdad en los tres poderes y órdenes de gobierno*, INMUJERES, México, 2012.
- Hidalgo Celarié, N.; (2002) *Género, empoderamiento y micro finanzas: un estudio de caso en el norte de México*, Instituto Nacional de las Mujeres, México; 2002.
- Instituto Nacional de la Mujer; (200) *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres ¡Conócela!*; México, D.F. 2007.
- Merino, M., (2001) *Para entender El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostras Ediciones. México D.F. 2007.

- Naciones Unidas: Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo: Informe del Secretario General, El control por la mujer de los recursos económicos y del acceso a los recursos financieros, incluida la microfinanciación. 2009.
- Pineda Duquei, J., (2004) “Entre el empoderamiento y la subordinación: Los retos del enfoque de género y desarrollo en los programas de microempresas” en *Encuentro Internacional Aportes de la Perspectiva de Género en la promoción del microempresariado para el Desarrollo Territorial*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, Bogotá 29 y 30 de abril de 2004.
- Parpart Jane L., (1993) “¿Quién es la “otra”? una crítica feminista posmoderna de la teoría y la práctica de mujer y desarrollo”. *Development & change*, vol. 4, número 3 julio 1993 (439-464), publicado en español en “*Entre mujeres*”, Lima, mayo, 1994. Disponible en: <http://www.debatefeminista.com/PDF/Articulos/quiene760.pdf>
- Organización de Estados Americanos (OEA); *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer* “Belén do Pará” Brasil, junio de 1994.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-ONU, *IV Conferencia Mundial Sobre la Mujer*. Beijing, China, septiembre de 1995.
- Programa de las Naciones Unidas: “Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo” en Informe del Secretario General, El control por la mujer de los recursos económicos y del acceso a los recursos financieros, incluida la microfinanciación. 2009.

La gestión de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local en México: los casos de los gobiernos municipales de Zapopan y Zacoalco de Torres en Jalisco

Pedro Alberto Díaz Alayón¹

Introducción

A partir de la caída del muro de Berlín en 1989 y el final de la Guerra Fría, el sistema internacional ha experimentado “profundas transformaciones en su estructura, instituciones y funcionamiento” (Schiavon, 2010, pág. 1). De tal manera que el actual escenario global plantea una mayor interdependencia y complejidad. En este contexto, se reconoce el ascenso en el entramado internacional de una multiplicidad de actores, donde se cuestiona el rol protagonista y unívoco del Estado. Entre éstos, figuran los gobiernos locales y regionales, que en los últimos años han alcanzado una mayor presencia fuera de sus territorios.

Por su parte, el sistema de cooperación internacional también ha evolucionado hacia nuevos paradigmas en sus concepciones y prácticas. Ante lo cual, tales entidades públicas subnacionales se han constituido en actores emergentes, mediante la llamada “Cooperación Internacional Descentralizada”. El presente artículo² plantea los potenciales beneficios y desafíos para los gobiernos locales, de la gestión de esta modalidad de cooperación, en el ámbito del desarrollo local.

Se trabajará de la siguiente manera. Inicialmente se hace una revisión teórica sobre la gestión y modalidad de cooperación mencionada y se identifican los

¹ Docente en el Posgrado de la División Académica de Ciencias Económico-Administrativas, de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

² Es producto de un trabajo recepcional para obtener en 2011, el grado de maestro en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación por la Universidad de Guadalajara.

procesos clave del fortalecimiento de lo local. Posteriormente se ubica el marco legal e institucional en México, así como una numeraria básica de las relaciones institucionalizadas registradas hasta 2011. Finalmente se hace una revisión de los mecanismos y la instrumentación de la cooperación internacional descentralizada, en los municipios de Zapopan y de Zacoalco de Torres, en el Estado de Jalisco, durante el periodo 2010-2012.

Los gobiernos locales en el sistema internacional.

La paradiplomacia³

En los últimos años el mundo se encuentra inmerso en un proceso de globalización, aparejado a una creciente y compleja interdependencia. Lo cual se ha visto impulsado por el auge de las telecomunicaciones, la liberalización comercial y la creación de bloques regionales (Parker, 2005, pág. 1). Asimismo, se presentan modificaciones en la estructura tradicional de los Estados-nación, que implican una reformulación de sus funciones y atributos, ante el impulso de los procesos de descentralización política y administrativa y la emergencia de una sociedad civil transnacional (Martínez y Santander, 2009).

Aunque el Estado sigue manteniendo el control sobre la política exterior, enfrenta un escenario más complejo y heterogéneo. En este marco, los gobiernos locales y regionales, han emergido paulatinamente en la escena global, con intereses particulares y con una creciente capacidad de gestión internacional. Dicho fenómeno ha sido definido desde la teoría de las relaciones internacionales, con el término de: “paradiplomacia”, el cual Cornago Prieto (2010, pág. 109) define como:

la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanente ad hoc con entidades públicas o extranjeras muy diversas, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos, culturales o medioambientales, así como cualquier otra dimensión externa de sus propias competencias constitucionales.

No obstante, algunos autores cuestionan el uso del término paradiplomacia. Para Brian Hocking, vocablos como éste, sugieren actividades de segundo plano,

³ Este apartado inicial no pretende ser exhaustivo, solo plantea una visión general del fenómeno.

⁴ Ideado por Panayotis Soldatos. El vocablo “para” busca diferenciar este tipo de iniciativas y sus gestores y la diplomacia oficial que tradicionalmente es responsabilidad de los gobiernos centrales.

débiles imitaciones de la acción diplomática (Ugalde, 2006). Entre otros términos empleados están: diplomacia multinivel, diplomacia federativa o subestatal, o bien sólo: “acción exterior” o “relaciones exteriores” (Cornago, 2010).

La cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local entre los gobiernos subnacionales

Antecedentes

Los orígenes de la cooperación descentralizada se ubican según Buchelli (2008), en Europa. Finalizada la Segunda Guerra Mundial, cuando los primeros arreglos institucionales buscaron impulsar la reconstrucción, luchar por el mantenimiento de la paz y la reconciliación de los países. Algunas autoridades locales europeas emprendieron entonces iniciativas formales de cooperación. Una de las más reconocidas fue la de los *jumelages*, actualmente conocidos como hermanamientos, para fomentar el intercambio cultural de experiencias y conocimientos.

Los propios estados nacionales coadyuvaron para integrar a estos gobiernos como agentes de desarrollo y socios en el proceso de reconstrucción. Sin embargo, tal interés estatal disminuyó ante el avance de los proyectos dirigidos principalmente por la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (Buchelli, 2008), los cuales estaban basados en un mecanismo de subvención a fondo perdido o donaciones sin contraprestación (González y Ruiz, 2004, citados por Del Huerto, 2006:33).

Algunas décadas después, al gestarse un nuevo escenario donde fue superado el patrón tradicional que separaba el ámbito doméstico del internacional, se planteó una reorientación de la práctica cooperativa (Sol, Tesis de maestría no publicada: La ciudad: de objeto a sujeto en la escena internacional, 2003). Las políticas desarrolladas por las agencias de cooperación, impulsaron un viraje en el manejo de nuevos recursos y el diseño de sus programas hacia un nuevo modelo, basado en principios y valores que priorizaban el desarrollo y fortalecimiento de capacidades y competencias de los actores locales (Del Huerto, 2006).

Una de las principales iniciativas que trató de integrar estas innovaciones, fue la introducción por parte de la Unión Europea (UE) del enfoque de cooperación descentralizada en 1989, durante la IV Convención de Lomé entre la UE y los países de África, el Caribe y del Pacífico, llamados ACP. De acuerdo con ésta visión europea, se busca “suscitar cambios a largo plazo en cuanto a los procedimientos de la UE en materia de cooperación” (Viapatirin, 2004).

Esta evolución de los principios y las prácticas de la cooperación internacional, reflejó una reorientación en la percepción sobre el papel del Estado en el desarrollo y la distribución de la ayuda a los países más pobres. Se avanzó hacia un mayor nivel de apropiación de los afectados por los programas y proyectos, considerados meramente receptores (Boysuit, 1997).

Conceptualización y enfoques

Se identifican dos enfoques en torno a la definición de la cooperación internacional descentralizada. Uno de carácter amplio, que corresponde a la concepción de la Unión Europea (UE) y otro de tipo restringido, como es el caso de España. Para la UE, la cooperación internacional descentralizada (CID) corresponde a las acciones llevadas a cabo para el desarrollo de los países del Sur, por los actores no centrales públicos o privados. Se busca armonizar los esfuerzos entre los involucrados. Fomentar además la apropiación de los beneficiarios directos, que deben tener un papel activo y permanente (Douxchamps, 1996, citado por Palomo, 2002). En tanto que, en el caso de España como indica Ruiz Seisdedos (2007), la cooperación descentralizada comprende aquéllas acciones de cooperación al desarrollo realizadas exclusivamente por las entidades públicas descentralizadas: los ayuntamientos, diputaciones provinciales y gobiernos autonómicos. Y se distinguen dos formas: en forma directa cuando éstos desarrollan las actividades sin intermediarios y de forma indirecta, a través de la participación de la sociedad civil.

Por su parte Del Huerto (2006, pág. 52) define a la cooperación internacional descentralizada sobre el espíritu y principios que se considera la gestaron. Esto es: “El conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procuran estimular las capacidades de actores de base territorial y fomentar un desarrollo más participativo”.

La gestión de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local de los gobiernos locales mexicanos

Marco Jurídico

En México, la Carta Magna establece que solo al poder ejecutivo le corresponde conducir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado. En este sentido, se señalan prohibiciones muy puntuales respecto a la actuación de los estados y municipios en el exterior. El artículo 117 se

puntualiza que “los estados no pueden en ningún caso: celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras [...]”. En tanto que en el 119, se determina que “Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior” (Velázquez y Schiavon, 2009: 12).

No obstante, la Ley sobre la Celebración de Tratados (LCT) aprobada en 1991, otorgó a los gobiernos locales la facultad para establecer acuerdos interinstitucionales con sus contrapartes extranjeras o bien, con organismos internacionales (Barba, 2009, pág. 53). Se definió como acuerdo interinstitucional:

El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado (D.O.F., 1992).

Las autoridades locales que desarrollen tales convenios, deben hacerlo solo en el marco de sus competencias exclusivas e informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), la cual evaluará la procedencia del convenio, para su registro (Ruiz Alanís, 2009). Aunque como señala Díaz (2007), en la práctica, no todos los acuerdos son presentados para ser dictaminados y registrados por la SRE y de cualquier forma se materializan. Sin embargo el mismo autor recomienda dicho registro, puesto que proporciona mayor certeza a los socios extranjeros.

Por otro lado, en 2011 se aprobó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID). Ésta fue un paso importante para generar un marco legal adecuado. No obstante, sólo son considerados sujetos de la misma, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Además únicamente se refiere a acuerdos interinstitucionales celebrados por las dependencias federales, sin considerar los convenios firmados por gobiernos locales.

Más tarde se creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), que coordinará a las instancias de la Administración Pública Federal. Sin embargo, dentro de sus atribuciones aparece un apartado en torno al ámbito local, que permite al AMEXCID:

Celebrar, con la participación de las instancias competentes de la Secretaría, convenios con los gobiernos de las entidades federativas, de municipios, universidades e instituciones de educación superior e investigación, pertenecientes al sector público, para la realización de acciones de cooperación internacional (D.O.F., 2011).

Marco Institucional

En relación al entramado institucional para la acción internacional de los gobiernos subnacionales en México, se describen a continuación sus principales características según los niveles federal, estatal y municipal.

Nivel federal

El Gobierno Federal cuenta con un dispositivo institucional que funciona desde dos vertientes: la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la SRE. En cuanto a la primera, dentro del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), se cuenta con la Dirección de Asuntos Internacionales, encargada de impulsar y facilitar la gestión de los gobiernos locales, además de conformar una red de contactos con instancias internacionales dedicadas o relacionadas al fomento del federalismo y la descentralización (Díaz, 2007). Por su parte en la Secretaría de Relaciones Exteriores: instancia más relevante en la materia, dentro de la Dirección General de Coordinación Política (DGCP), se ubica el área de Dirección de Vinculación con Gobiernos Locales, responsable de enlazar a la dependencia Federal con los gobiernos subnacionales, para atender sus iniciativas y solicitudes de apoyo e información en materia de acción exterior y cooperación descentralizada (SRE, 2011).

Así pues la DGCP instrumenta el Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMEHCID), cuyo propósito es el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, mediante la promoción de esquemas propios de cooperación internacional descentralizada y acción exterior, en el ámbito de la “diplomacia federativa”⁵ (Barba, 2009). Y ésta a su vez se orienta en dos vertientes: la firma de “Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance” y los llamados “Acuerdos de Cooperación” en uno o más rubros específicos (salud, educación, cultura, obras públicas y cualquier otro tema según las competencias de estados o municipios).

Nivel estatal

Los gobiernos estatales de México, a diferencia de los municipios, tienen mayores posibilidades para instrumentar más eficazmente proyectos de cooperación internacional descentralizada. No solo cuentan con una mayor cantidad de recursos, sino con una amplia capacidad para establecer áreas especializadas según los

5 Término usado por la SRE para definir la acción internacional de la entidades subnacionales.

intereses o estándares nacionales e internacionales. Además cuentan con disposiciones definidas en sus constituciones locales para atraer inversión extranjera y gestionar sus iniciativas en el exterior. También en todos los estados existe alguna subsecretaría, dirección o coordinación, encargados de los asuntos internacionales. La mayoría, derivadas orgánicamente de las secretarías estatales de desarrollo económico. De tal forma que muy pocas dependen directamente del gobernador (Schiavon y López, 2005, citados por Díaz 2007).

En cuanto a la coordinación estatal del Programa PROMHECID, en ocasiones corresponde a la oficina de asuntos internacionales y en otros casos más, a una dependencia de alguna secretaría como Gobernación.

Nivel municipal

Díaz Abraham (2007) identifica ciertos elementos comunes que condicionan la actividad internacional de los gobiernos locales mexicanos.

Dado que la duración de la gestión municipal es de tres años, es muy corto el tiempo para una adecuada proyección internacional así como para consolidar las iniciativas de cooperación descentralizada pública. Ante la nula posibilidad de la reelección y la falta de un servicio profesional de carrera, se dificulta la continuidad y sostenibilidad de los proyectos.

Entre las entidades municipales que establecieron oficinas de asuntos internacionales, se observa la tendencia a integrarse en dos vertientes: por una parte existen unidades del área internacional circunscritas a la estructura de alguna cartera municipal, mayormente la de economía, con el fin de enfocarse en la promoción comercial o turística de la demarcación. La otra vertiente, se basa en establecer una oficina dependiente orgánicamente del despacho del presidente municipal. Esto posibilita una visión amplia sobre los espacios en los que la cooperación descentralizada puede contribuir para complementar las iniciativas para el desarrollo local. Se simplifican la gestión administrativa y el proceso de toma de decisiones y se amplía el rango de acción. Así, la práctica administrativa de esta oficina va de arriba hacia abajo.

Los procesos clave e incentivos

En relación a los factores impulsores de la inserción internacional de los gobiernos subnacionales mexicanos, se distinguen tres procesos clave, desarrollados en décadas recientes:

La democratización del sistema político mexicano

La alternancia en la presidencia de la República en el 2000, representó un giro trascendental para la vida pública en México. Sin embargo, como afirma Soto Reyes (Soto, 2009) ha sido a nivel municipal donde la alternancia en el poder ha asumido su expresión concreta. Al respecto (Remes, 1999 citado por Díaz, 2007) añade que la pluralidad política subnacional representa un factor clave en la reestructuración del gobierno democrático a nivel nacional.

En tanto que en materia de política exterior, aunque el Poder Ejecutivo mantiene el control de la misma, se observan dos cambios significativos. En primer lugar, un Legislativo más plural que presenta cuestionamientos a la acción internacional del Gobierno Federal. En segundo lugar, una mayor participación de diversos actores en asuntos internacionales. Desde las propias administraciones y órganos del gobierno Federal (ya no solo la Cancillería), el Senado, los Estados y municipios, las ONG, empresas transnacionales, entre otros (Schiavon, 2010).

Los procesos de descentralización

Ante una mayor pluralidad en todos los niveles de gobierno, el federalismo mexicano ha resurgido con vigor. Lo local se ha visto fortalecido por un proceso gradual de descentralización, que ha ampliado las competencias y capacidades de los gobiernos subnacionales. En particular, los municipios cuentan con más recursos y espacios de autonomía para ejercer sus nuevas atribuciones, tales como: la prestación de servicios básicos (educación, salud, vivienda, etc.), la creación y promoción de empleo, gestión descentralizada en asuntos del medio ambiente, políticas de combate a la pobreza, entre otras (Cabrero E. , 2010). No obstante aun con estos avances, se observa todavía un alto grado de centralismo en relación a los estándares de los países más desarrollados (Díaz, 2007). Esto se refleja según Cabrero (2008) en un desequilibrio notorio: una centralización por parte del ingreso frente a un considerable nivel de descentralización por la vía del gasto. Tal situación limita la acción gubernamental subnacional y se convierte en instrumento de control central sobre los estados y municipios.

La apertura económica y comercial

A partir de los años ochenta, un enfoque economicista permeó paulatinamente la política exterior mexicana. Se impulsó activamente la firma de acuerdos comerciales con otros países, así como la participación en organismos regionales y globales. En este contexto, los gobiernos subnacionales encontraron incentivos

para una mayor actividad internacional a fin de colocar sus productos de exportación y atraer inversión externa para el desarrollo de determinados sectores locales (Schiavon, 2010). Además se ampliaron y profundizaron diversas relaciones de cooperación entre las entidades locales del país con sus contrapartes en países con los que México contrajo convenios comerciales (Díaz, 2007).

Desafíos y áreas de oportunidad

Ante los cambios mencionados anteriormente, el escenario para los gobiernos locales plantea serios desafíos hacia una mayor efectividad en las estrategias para el desarrollo local. Ponce Adame (2008,108-109) señala serias debilidades técnicas que presentan los municipios en este ámbito y afirma que “Sus nuevas responsabilidades no necesariamente vienen acompañadas de recursos jurídicos que la sustenten, de recursos financieros adicionales o de los conocimientos o habilidades técnicas para llevar a cabo el diseño y la instrumentación de estrategias de desarrollo” Además existen amplias disparidades entre municipalidades mexicanas. Uno de los rubros clave, donde éstas se observan, según Ponce (2008), es en la prestación de servicios básicos. Algunas cuentan con altos niveles de cobertura, mientras otras mantienen fuertes rezagos sociales.

En materia de cooperación internacional descentralizada, según Oostveen (2010) se esperaría que los municipios promovieran vínculos internacionales para atraer inversiones y estimular sus economías locales, mejorar el manejo de sus catastros, etcétera, sin embargo, en muchos casos no es así debido tal vez a la falta de consciencia del rol que esta actividad puede jugar en el desarrollo local, o bien no están convencidos de cómo poder asumir dicho rol.

Los gobiernos locales que emprenden acciones en el exterior, en forma diferenciada, dadas las divergencias estructurales. Por un lado, están los ayuntamientos que aprovechan la cooperación para su proyección internacional e intercambiar experiencias en materia de atención social, medio ambiente y desarrollo económico. Por otra parte, están aquéllos municipios que más bien son objeto de la cooperación internacional, con un enfoque asistencialista y vertical, que aborda las cuestiones deficitarias del desarrollo (Ponce, 2008).

Las entidades locales de mayor tamaño y capacidad económica, son quienes ofrecen tanto a los ediles como a los encargados de los asuntos internacionales, muchas más posibilidades de realizar viajes de promoción de la entidad, insertarse en redes o asociaciones internacionales, entre otras acciones. Finalmente, un elemento clave para impulsar o limitar esta actividad, es la percepción del edil

municipal o el gobernador estatal acerca de la pertinencia y alcance de la cooperación internacional descentralizada. Cuando se carece de institucionalidad, la personalidad e intereses de los funcionarios y gobernantes suelen ser determinantes para el desarrollo de la misma.

Numeralia de los vínculos de cooperación internacional descentralizada en México y Jalisco

En los siguientes apartados se presentan aspectos cuantitativos básicos de la cooperación descentralizada de los gobiernos locales de México, según registros de la SRE, en 2011.

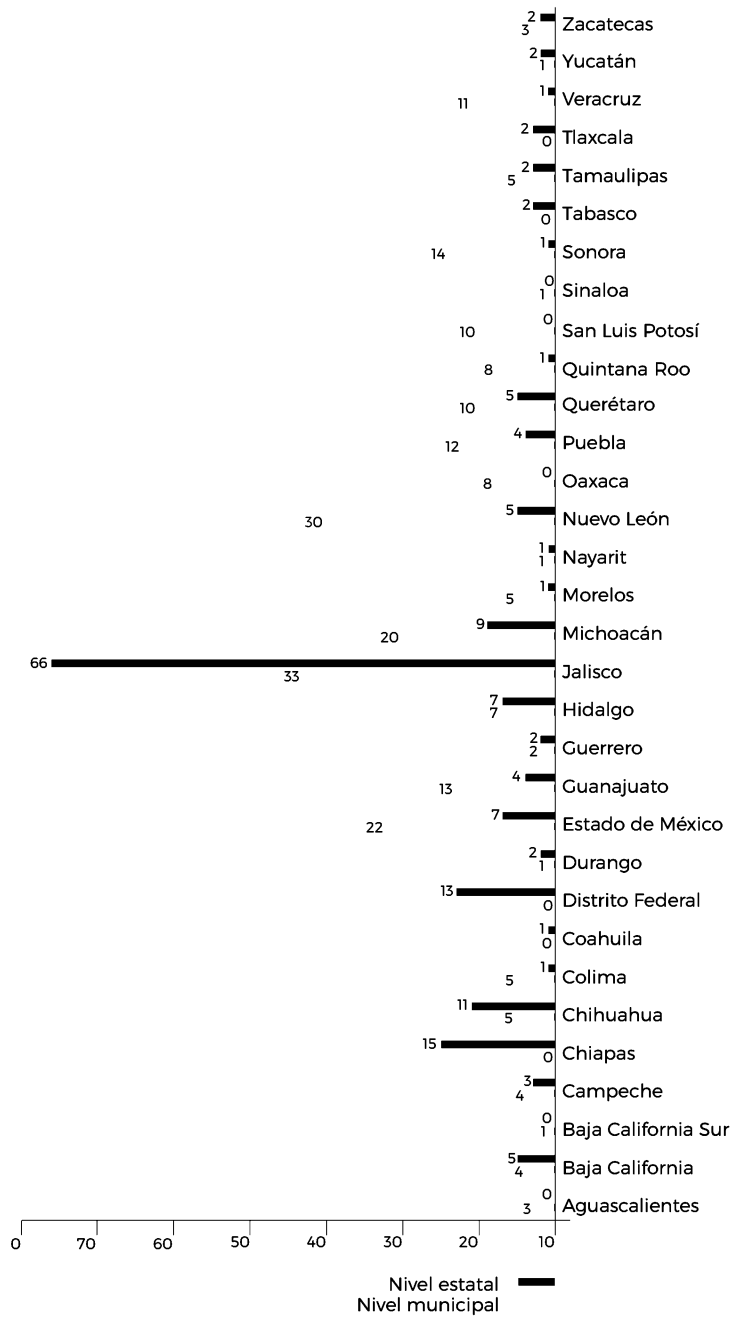
1) Las relaciones bilaterales internacionales

Son esquemas formales a través de los cuales los gobiernos locales se vinculan con sus contrapartes en el exterior (Gutiérrez, 2006). En México funcionan principalmente como hermanamientos o proyectos. La SRE los registra como acuerdos interinstitucionales. En cuanto a su numeralia, hasta abril de 2011 se identificaron entre otros aspectos, lo expuesto en la figura 1.

- Según los datos de la figura 1, de un total de 396 acuerdos interinstitucionales celebrados por los gobiernos locales, 224 de éstos son a nivel municipal y 172 por parte de las entidades federativas,
- El estado con mayor número de acuerdos interinstitucionales es Jalisco, que cuenta con 66 establecidos por el gobierno estatal y 33 por las autoridades municipales y
- Son 17 los estados donde se presentan más acuerdos municipales en proporción a los alcanzados por sus gobiernos estatales. Entre ellos, Veracruz (11:1), Nuevo León (30:5), San Luis (10:0), entre otros.

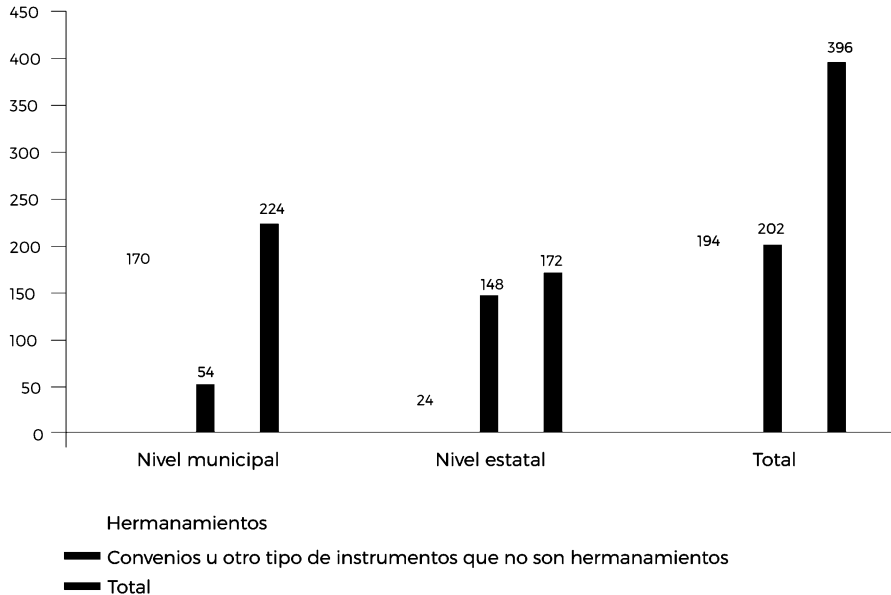
Respecto al tipo de acuerdos interinstitucionales establecidos (Ver figura 2), se observa que 194 son hermanamientos y 202 son convenios u otros tipos de instrumentos que no son hermanamientos. De los primeros, 170 son a nivel municipal y 24 por parte de los Estados. De los otros tipos de acuerdos, 54 se establecieron a nivel municipal y 148 por los Estados. Esta preferencia de los municipios hacia los hermanamientos, viene por la tradición o su uso generalizado, así como por el desconocimiento de las ventajas de otras modalidades. En los estados, predominan otro tipo de acuerdos.

Figura 1. Numeralia de los acuerdos interinstitucionales de los gobiernos locales de México, según la entidad federativa (abril 2011)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SRE, abril 2011.

Figura 2. Numeralia de los acuerdos interinstitucionales de los gobiernos locales de México, según nivel de gobierno y tipo de acuerdo (abril 2011)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SRE, 2011.

En el caso de Jalisco, (ver figura 3) se observa lo siguiente:

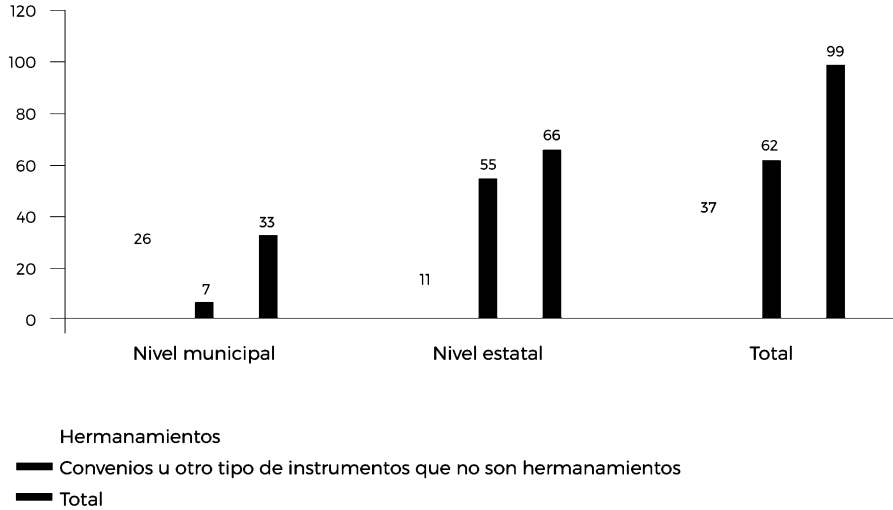
- De un total de 99 acuerdos, 66 fueron establecidos por parte del gobierno estatal y 33 por autoridades municipales.
- 37 de los acuerdos son en la modalidad de hermanamientos y 62 como convenios u otros tipos de instrumentos diferentes a aquél.

Por otro lado, para este estudio es importante identificar el origen de las contrapartes de los municipios jaliscienses en esta materia (ver figura 4).

- De un total de 33 acuerdos interinstitucionales, el 51.52 % se establecieron con gobiernos locales de Estados Unidos. Le siguen Asia con 18.18% y luego están la UE y América del Sur con 9.09% cada una.

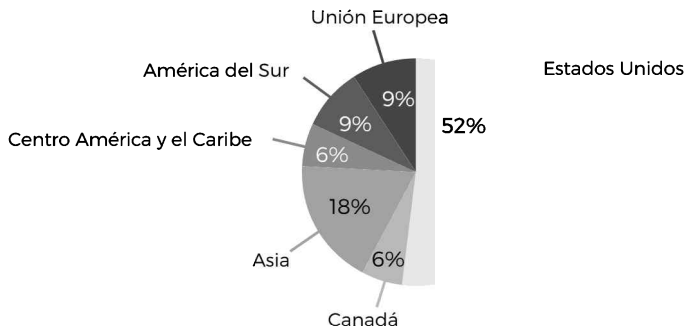
La preferencia hacia los Estados Unidos, además de la cercanía geográfica, viene por los impactos generados por TLCAN y la migración.

Figura 3. Numeralia de los acuerdos interinstitucionales del estado de Jalisco, según nivel de gobierno y tipo de acuerdo (abril 2011)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SRE, abril 2011.

Figura 4. Distribución de los acuerdos interinstitucionales de los gobiernos locales municipales de Jalisco, según origen de sus socios (en porcentajes, con datos en abril 2011)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SRE, abril de 2011.

2) Las relaciones plurinstitucionales: Las redes

Las relaciones de carácter plurinstitucional se caracterizan por integrar la participación de más de dos gobiernos subnacionales o asociaciones de estados o municipios en redes o grupos (Díaz, 2007). La Comisión Europea impulsa la creación de redes de ciudades y de otros actores, mediante el programa URBAL. En cuanto a la participación de los gobiernos locales en este programa, para 2008, sólo participaron 12 entidades locales en subredes URBAL en su primera fase. De éstas, únicamente tres coordinaron un proyecto. La primera fue Ciudad Victoria en 2001 con un proyecto sobre el marco jurídico para el desarrollo urbano. Pero ninguna ciudad coordinó una Red en URB-AL (Ponce, 2008).

Tan sólo el 10% de las entidades obtiene beneficios sobre proyectos comunes, productos del trabajo de la red (Díaz, 2007). Algunos especialistas afirman que URB-AL no ha sido aprovechado por las ciudades mexicanas, tal como lo han hecho otras urbes latinoamericanas, como las brasileñas. La falta de continuidad en la administración pública municipal desincentiva una mayor participación, dada la larga duración del ciclo de proyecto en URB-AL. Además se observa que las ciudades mexicanas insertas en URB-AL poseen altos niveles de desarrollo humano, con algunas excepciones (Ponce, 2008).

La gestión de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local, de los gobiernos municipales de Zacoalco de Torres y Zapopan, en Jalisco, México

En las siguientes líneas se analiza la gestión de dos gobiernos locales jaliscienses en materia de cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local. Zacoalco de Torres y Zapopan, ubicados en el estado de Jalisco.

El caso del gobierno municipal de Zacoalco de Torres.

Panorama general del municipio

El municipio de Zacoalco de Torres se encuentra ubicado a 60 km de la ciudad de Guadalajara Jalisco. Inmerso en la región sur, abarca 479.81 km², lo que representa el 0.610% del territorio del Estado.

A continuación se presenta un panorama general del nivel de desarrollo de la entidad. En el cual, se ubica claramente a esta entidad, como un municipio pequeño, de nivel de desarrollo humano medio bajo (0.7867). Al respecto, se identifica entre otras cosas: un grado de escolaridad de 6.74, con un alto nivel

de rezago educativo de 22.8%. De un índice de pobreza multidimensional⁶ de 49.0%, el 7.1% vive en condiciones de extrema pobreza. No obstante, cuenta con un considerable acceso a la seguridad social, de 73.1%. En cuanto a su actividad económica, destacan considerablemente el sector terciario y primario. Es además un municipio con un grado alto de intensidad migratoria. Se refleja además en el 20.46% de hogares que reciben remesas. Veamos el cuadro 1.

Cuadro 1. Aspectos sociodemográficos y económicos básicos de Zacoalco de Torres (2010)

INDICADOR	VARIABLE
Población total	27,901 habitantes
Relación hombres-mujeres	96.44
Rango de edad con mayor población	15 a 19 años
Porcentaje población de 15 años y más analfabeta	22.80%
El grado promedio de escolaridad	6.74
% de rezago educativo ¹⁾	22.80%
% de personas de 15 años o más sin escolaridad	3.31%
% de Población Económicamente activa (PEA)	44.84%
% PEA ocupada por sector	
Primario	28.69%
Secundario	21.20%
Comercio	17.03%
Servicios	32.70%
Viviendas particulares habitadas	6,735 viviendas
Porcentaje de viviendas con agua entubada	95.98%
Porcentaje de viviendas con energía eléctrica	98.71%
Porcentaje de viviendas con drenaje	94.80%
Porcentaje de acceso a los servicios de salud ²⁾	44.60%
% de acceso a la seguridad social ³⁾	73.1

6 Pobres multidimensionales.- Población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.

INDICADOR	VARIABLE
Índice de Desarrollo Humano (IDH) (2005)	0.7867
Lugar a nivel estatal	47 de 125 municipios
Lugar a nivel nacional	778 de 2457 municipios
Grado según PNUD	Medio
Índice de intensidad migratoria	1.33503
Grado de intensidad migratoria	ALTO
% Hogares que reciben remesas	20.46%
Población en situación de pobreza multidimensional ⁴⁾	49.00%
Moderada	41.90%
Extrema	7.10%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos presentados por el Consejo Estatal de Población de Jalisco en base a la información del INEGI. Censos de Población y Vivienda 2005, 2010.

Asimismo se tomaron datos del Consejo Estatal de Población, 2010.

¹⁾²⁾³⁾⁴⁾ Información obtenida del Sistema de Información, Estadística y Geografía de Jalisco, julio 2012.

La administración municipal y el índice de Desarrollo Institucional

Durante el periodo 2010 a 2012, el presidente municipal fue el Lic. Simón Fernando Llamas Bañuelos. El primer edil en la entidad, de extracción panista.

En relación a los procedimientos administrativos, en el Plan Municipal de Desarrollo (2010:64) se reconoce que: “actualmente, en el Ayuntamiento, como entidad técnica-administrativa, en términos generales, no cuenta con programas definidos de trabajo para cada una de las Direcciones, Jefaturas de Departamento y Áreas Administrativas”. Subsiste una insuficiente articulación en las acciones que desarrolla, donde cada área realiza sus tareas unilateralmente.

En lo referente a los ingresos municipales, el rubro por el que ingresa mayor cantidad de recursos al municipio es el de las participaciones federales. Para 2009 con un ingreso total de \$ 15, 300,188, se ubicó en 39.03 %. La estimación para 2010 indica que de un monto total de \$ 24, 578,510, el 39.17% corresponderá a participaciones federales. Le siguen las aportaciones federales para fines específicos con 23.19 % en 2008, 26 % en 2009 y 26.39 % en 2010.

El área de asuntos internacionales

La idea de integrar una oficina de Asuntos Internacionales, surge a inicios de la mencionada gestión municipal. La propuesta fue hecha por el LRI. Félix Madrigal, responsable de las áreas de Transparencia y de Agenda desde lo local. Entre los primeros pasos para la formalización de dicha oficina se pueden mencionar:

- a) La reunión con la directiva de la Oficina de Asuntos Internacionales del Estado de Jalisco, a cargo de la Mtra. Mónica Sánchez Torres, con el fin de conocer los procedimientos de gestión requeridos.
- b) Se presenta la propuesta ante el Consejo de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) con el apoyo del Director de Asuntos Internacionales del municipio de Zapopan, Erick Lobo.
- c) Se asigna a Félix Madrigal como enlace con la Oficina de Jalisco, así como un asesor externo para apoyar el proceso y las tareas que habrían de desarrollarse en torno a la proyección internacional del municipio.
- d) El enlace municipal se reúne con Montserrat Iglesias encargada de Gobiernos Locales de la SRE, quien proporciona la información sobre los elementos necesarios para realizar los trámites de formalización de la Oficina.
- e) Se participa en un taller en la Ciudad de Guadalajara acerca del PROMHECID. Se comienza entonces la elaboración del Perfil Municipal.
- f) Se establece internamente un nombramiento “de escritorio” del Director de Asuntos Internacionales del municipio de Zacoalco de Torres, que recae en el propio enlace municipal, el LRE. Félix Madrigal.
- g) El Perfil Municipal es enviado en una primera instancia directamente a la SRE, junto al nombramiento señalado.
- h) La SRE instruye al enlace municipal sobre el procedimiento correcto para la formalización de este proceso. Y Señala que tales documentos deberán ser enviados en primer lugar a la Dirección de Desarrollo Municipal de Jalisco, oficina encargada de la operación del PROMHECID en la entidad.
- i) Dichos documentos son remitidos de nuevo a la SRE, la cual hace ciertas observaciones sobre el diseño del Perfil Municipal y éstos se corrigen.

Se reconoce que el manual del PROMHECID ha sido muy útil en las gestiones realizadas hacia la formalización de la Oficina de Asuntos. Sin embargo,

para Félix Madrigal es indispensable una visión internacionalista para aprovechar adecuadamente la información presentada en dicho manual. No obstante, el déficit de institucionalización que se presenta. Ahora bien han sido los contactos personales del director del área y el asesor externo que colabora con la dependencia, lo que ha permitido el intercambio de información y los apoyos diversos de diferentes actores estatales y nacionales, así como la gestión de determinados proyectos. Sin embargo, también se identifican algunos obstáculos, como la falta de recursos para las tareas de la oficina, dado que no se encuentra en nómina, no hay una coordinación adecuada con otras áreas internas del municipio. Existe además una presión casi sistemática de los Regidores de los Partidos Políticos de oposición ante las iniciativas y proyectos de las distintas áreas municipales.

Por otro lado, se señala que la asistencia a diversos Foros y eventos relacionados al área, ha contribuido no solo al intercambio de conocimientos y experiencias de buenas prácticas, sino que, ha permitido además incrementar su red de relaciones estratégicas. Algunos de estos foros fueron:

- Foro de Organismos Internacionales II, Guadalajara, Agosto 2010.
- Foro de Política Digital, 2010.
- Cumbre Mundial de Alcaldes, Distrito Federal, 2010.
- Día del Migrante.

Respecto al impulso de la participación social en la entidad, no existen. El Comité de Ciudades Hermanas se encuentra aún en proceso de creación, así como la elaboración de su reglamento. Por otra parte, este gobierno se ha constituido en un promotor del proyecto del Centro Logístico Jalisco, una iniciativa de empresarios jaliscienses y regiomontanos. Por lo cual, se gestionó un acuerdo de cooperación con la municipalidad de Zaragoza, España. Localidad europea, que cuenta con el centro Logístico de mayores dimensiones del Continente Europeo, denominado Plaza Logística.

La propuesta del acuerdo interinstitucional, fue enviada a la SRE, tal como lo establece dicha dependencia, para que se realizaran las gestiones necesarias. No obstante aún no está definido el tiempo de respuesta de la dependencia sobre la viabilidad del acuerdo propuesto. Finalmente, otro proyecto que se encuentra en proceso de formalización es sobre un acuerdo de cooperación con Concord, California, en Estados Unidos, con el objetivo de promover el intercambio en materia comercial, cultural, conocimientos técnicos y administrativos y de seguridad pública primordialmente.

Panorama general del municipio de Zapopan

El municipio de Zapopan se encuentra enclavado en la zona metropolitana de Guadalajara. Inmerso en la Región Centro, con una extensión territorial de 893.15 km², lo que representa el 11.19 % de la superficie total del estado.

En el siguiente cuadro se presenta un panorama general del nivel de desarrollo de la entidad. En el cual, se identifica una zona dinámica, con el más alto nivel de desarrollo humano en Jalisco (0.8906). Entre otras cosas destacan: el elevado grado promedio de escolaridad, que asciende en 10.38. Zapopan, es una entidad donde se ubican importantes universidades y tecnológicos. Y se tiene una baja intensidad migratoria. Es también una entidad con amplia actividad terciaria, y se identifica con zonas residenciales de alto nivel. No obstante, el acceso a la seguridad social es menor proporcionalmente que en Zacoalco (47.6%). Veamos el cuadro 2.

Cuadro 2. Aspectos socio-demográficos y económicos básicos (2010) del municipio de Zapopan

Indicador	Variable
Población total	1,243,756 habitantes
Relación hombres-mujeres	95.61
Rango de edad con mayor población	15 a 19 años
Porcentaje población de 15 años y más analfabeta	2.28%
Población de 15 años y más con algún nivel de escolaridad	857,084 personas
El grado promedio de escolaridad (15 años o más)	10.38
% de rezago educativo ¹⁾ (15 años o más)	12.70%
% de Población Económicamente activa (PEA)	59.03%
% PEA ocupada por sector	
Primario	1.16%
Secundario	26.06%
Terciario	71.53%
Viviendas particulares habitadas	310,905 viviendas
Porcentaje de viviendas con agua entubada	95.72%
Porcentaje de viviendas con energía eléctrica	99.57%

Indicador	Variable
Porcentaje de viviendas con drenaje	99.02%
Porcentaje de acceso a los servicios de salud ²⁾	33.80%
% de acceso a la seguridad social ³⁾	47.60%
Índice de Desarrollo Humano (IDH) (2005)	0.8906
Lugar a nivel estatal	1er. lugar
Lugar a nivel nacional	28
Grado según PNUD	Alto
Índice de intensidad migratoria	-0.6363666
Grado de intensidad migratoria	Bajo
% Hogares que reciben remesas	2.73%
Población en situación de pobreza multidimensional ⁴⁾	295,643 personas
Moderada (%)	20.7
Extrema (%)	2.20%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos presentados por el Consejo Estatal de Población de Jalisco en base a información del INEGI. Censos de Población y Vivienda 2005, 2010.

Asimismo se tomaron datos del Consejo Estatal de Población, 2010.

^{1) 2) 3) 4)} Información obtenida del Sistema de Información, Estadística y Geografía de Jalisco, julio 2012.

La estructura y funcionamiento general del gobierno

Durante el periodo del presente estudio, funge como presidente municipal de Zapopan, el economista Héctor Vielma, quien fuera candidato de la Alianza entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el de Nueva Alianza, en las elecciones de 2009.

El Ayuntamiento está conformado por el Presidente Municipal (Alcalde), un Síndico (Administrador) y 21 Regidores (Concejales), quienes conforman el cabildo, y son los encargados de resolver los problemas de la Ciudad

En relación a los ingresos municipales, se observa que la principal fuente es el de las participaciones federales con 28.26%. No obstante la segunda fuente de ingresos municipales es la recaudación de impuestos locales con el 23.29% del total. Esto indica una amplia capacidad administrativa que posee el municipio, pero también incide el nivel socioeconómico promedio de la población (Perfil Municipal de Jalisco, 2010-2012).

Finalmente en el caso de los egresos municipales, se identifica como rubro principal a los Servicios personales con 32,36 % del total. Le sigue Obras públicas y acciones sociales con 27,30 %.

El área de asuntos internacionales

Durante los años ochenta ante el auge de los hermanamientos, se reconoció la necesidad de establecer una oficina especializada en asuntos internacionales, independiente a la de Turismo. Y fue hasta el 2002 cuando se incluyó formalmente en la estructura orgánica del ayuntamiento —en ese entonces el Presidente municipal era el Dr. Macedonio Salomón Tamez Guajardo—. Este hecho fue además impulsado por los esfuerzos del gobierno estatal en la gestión 2001-2007 de Ramírez Acuña, para impulsar la creación en cada municipio de oficinas responsables de la promoción y mantenimiento de los hermanamientos.

En el periodo estudio, el Departamento de Asuntos Internacionales y Ciudades Hermanas se encuentra a cargo del C. Erick David Lobo Duarte, quien es además el enlace ante la Dirección General de Desarrollo Municipal de Jalisco para dar seguimiento a lo relativo al programa PROMEHCID. Aunque orgánicamente esta oficina depende del Centro de Promoción Económica y Turismo, a decir de Erick Lobo, en la práctica funciona bajo la coordinación directa de la Presidencia, sin injerencia alguna de la dependencia municipal señalada.

Acuerdos interinstitucionales

El municipio de Zapopan es reconocido en el Estado por su amplia actividad internacional. Durante la presente gestión se ha privilegiado la cooperación técnica a través del intercambio de conocimientos y experiencias en políticas públicas e implementación de proyectos sobre todo para el desarrollo urbano.

No obstante que la entidad cuenta con varios acuerdos hermanamientos, firmados en administraciones pasadas, no tienen relevancia alguna dentro del esquema de gestión internacional de esta administración. En palabras de Erick Lobo director de asuntos internacionales del municipio: “el hermanamiento es técnicamente obsoleto”. Aunque reconoce que continúa “presente en el imaginario colectivo” afirma que es “inoperante”. Éste considera además que son esquemas en repetidas ocasiones basados en el capricho del gobernante o funcionario en turno. Así algunas ciudades mexicanas han establecido hermanamientos con

ciudades europeas solo por coincidir en el nombre, no por un estudio sobre la pertinencia y potencialidad de establecer vínculos entre ellas. Incluso algunos funcionarios han establecido hermanamientos por cuestiones personales o familiares, como el hecho de que uno de sus hijos estudió en dicha ciudad del exterior.

La gestión de la Oficina de Asuntos Internacionales y Ciudades Hermanas del municipio se basa en el hecho de que la globalización permite actualmente identificar ejemplos de ciudades con las mejores prácticas, cuyas experiencias y conocimientos pueden coadyuvar a la generación de alternativas para incidir más efectivamente en el desarrollo local municipal.

Y de acuerdo con Erick Lobo, la idea de buen gobierno se ha estandarizado al menos en el mundo occidental, lo cual facilita la adaptación local de las prácticas y proyectos del exterior. La filosofía de trabajo del área a su cargo, se basa entre otras cosas, en la idea de que no es necesario inventar el hilo negro, dado que el escenario actual coloca “el mundo a mis pies en función de buscar puntualmente lo que se requiere”.

Ahora bien entre los acuerdos de cooperación internacional descentralizada que la entidad ha firmado, se encuentra el acuerdo con Porto Alegre (ver cuadro 3) en materia de presupuestos Participativos, tema en el que tal ciudad se ha constituido en referente mundial, por sus resultados exitosos.

Cuadro 3. Acuerdos de cooperación descentralizada del municipio de Zapopan

Entidad contraparte	Fecha de firma	Sectores de Cooperación
Ámsterdam, Holanda	15/06/2011	Planeación Urbana
Barcelona, España	08/06/2011	Programa de Salud Infantil
Stuttgart, Alemania	07/06/2011	Movilidad Urbana
Porto Alegre, Brasil	23/02/2011	Participación Social, Servicios Públicos y Seguridad Pública
Medellín, Colombia	22/02/2011	Internacionalización y City Marketing, Desarrollo Urbano, Seguridad Pública y Política Social
Centro Universitario de Baviera para América Latina	01/20/11	Programas de Prácticas Internacionales BAVIERA-JALISCO 2011

Entidad contraparte	Fecha de firma	Sectores de Cooperación
Zaragoza, España	27/10/2010	Fomento económico, Promoción empresarial y Turismo
Alcobendas España	25/10/2010	Calidad en los servicios públicos y Gobierno electrónico
Shanghai-Putuo, China	22/10/2010	Política social, medio ambiente, cultura, educación, deportes, turismo
Chengdu, China	10/09/100	Comercio, Educación, cultura, ciencia y tecnología y Servicios Públicos

Fuente: Datos presentados por el Gobierno de Zapopan 2010-2012, disponible en: <http://www.zapopan.gob.mx/seccion/hvo-refrenda-su-compromiso-con-el-modelo-de-presupuestos-participativos/>

El municipio de Zapopan participa además en diferentes redes y asociaciones internacionales. Entre éstas, se encuentra el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU).⁷ Los proyectos con los que participa, son los siguientes:

- a) Programa de Internacionalización del municipio de Zapopan. Busca impulsar su internacionalización mediante las relaciones políticas, comerciales, sociales y culturales del gobierno municipal con actores de relevancia.
- b) Incuba tu proyecto social. Consiste en generar una incubadora de proyectos sociales, facilitar la capacitación sobre programas de gestión y liderazgo e incentivar el desarrollo de proyectos sociales y darles seguimiento.
- c) Sistema de Transporte Urbano. Su objetivo es coadyuvar a detener la dispersión del área urbana, propiciar la redensificación y solucionar la movilidad integral, primordialmente con el uso del transporte público, para facilitar la integración de otros sistemas como el uso de la bicicleta y las áreas peatonales a través de la recuperación del espacio público (CIDEU, 2011).

⁷ El CIDEU busca “promover la manera estratégica de pensar en los procesos de diseño y gestión de proyectos urbanos para lograr el desarrollo sostenible de las ciudades iberoamericanas a través de la planificación estratégica” (CIDEU, 2011).

Cuadro 4. Redes internacionales donde participa el municipio de Zapopan

Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU): www.cideu.org
Cities for Mobility: www.cities-for-mobility.net
Asociación Internacional de Ciudades Educadoras: http://w10.bcn.es/APPS/eduportal/pubPortadaAc.do
Global City Indicators Facility: www.cityindicators.org
Sister Cities Association: www.sister-cities.org
Mayors for Peace: www.mayorsforpeace.org
ONU Hábitat: http://www.un.org.mx/
Red de Cooperación Local Objetivos Del Milenio para América Latina y el Caribe: http://www.pbh.gov.br/redeodm/html/esp
City Mayors: http://www.citimayors.com
Observatorio Internacional de Democracia Participativa: http://www.oidp.net/es

Fuente: Gobierno de Zapopan 2010-2012

Finalmente resulta evidente el dinamismo internacional que presenta la administración municipal de Zapopan, que desde luego, ha enfrentado desafíos diversos, la oposición de ciertos funcionarios municipales o legisladores, que cuestionan el uso de los recursos, las giras y otras acciones. Sin embargo, ha sorteado con relativo éxito esta marea y mantiene una actividad continua, considerando el poco tiempo de gestión municipal, en la búsqueda de proyectos y acuerdos en ciudades que se distinguen por sus buenas prácticas en asuntos del desarrollo urbano.

A manera de conclusión

Es indudable el ascenso creciente de los gobiernos locales en la escena internacional, en torno a la promoción de sus territorios y la gestión de iniciativas de cooperación al desarrollo descentralizado para el desarrollo local. Esta modalidad se ha constituido en una alternativa en el sistema de cooperación para intentar superar los esquemas tradicionales de la AOD. Su origen se fundamenta entre otros aspectos, en la búsqueda de la apropiación de los beneficiarios, que dejan de ser meros receptores para convertirse en actores clave para la eficacia y sustentabilidad de las iniciativas.

En México la práctica de esta cooperación internacional descentralizada (CID) ha sido impulsada por tres procesos clave que aún tienen una agenda pendiente: la democratización del sistema político que ha generado una mayor pluralidad y contrapeso políticos, ante lo cual se presenta una multiplicidad de actores en asuntos internacionales. La descentralización que por un parte ha proporcionado nuevas atribuciones a los municipios, y ha generado desafíos financieros, técnicos, etc., para asumirlas adecuadamente. Además se mantienen una alta centralización del gobierno federal sobre los ingresos públicos, aunado a la escasa recaudación local y la liberalización de la economía que ha generado acuerdos entre localidades fronterizas o con intereses económicos relacionados.

No obstante, al revisar el marco jurídico de la cooperación internacional descentralizada en México, se constata bastante limitado, aunque existe un considerable margen de maniobra para la incursión internacional de los gobiernos locales a través de los acuerdos interinstitucionales.

Se ha diseñado un marco institucional donde la SRE lidera la gestión de los acuerdos interinstitucionales, mediante el Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMHECID). La mayoría de los Estados de la República han establecido ya sea hermanamientos u otros esquemas, principalmente con gobiernos locales de Estados Unidos (51.52%), dada la cercanía geográfica, la migración y los procesos generados por el TLCAN.

En cuanto a la numeralia de acuerdos interinstitucionales celebrados por los gobiernos locales, se registran en 2011, un total de 396 de estos acuerdos, De los cuales, 224 son a nivel municipal y 172 por parte de las entidades federativas. El estado de Jalisco es el estado que tiene más acuerdos firmados, con 99, de los cuales 66 fueron establecidos por el gobierno estatal y 33 por las autoridades municipales. A nivel municipal se reconoce en México, una amplia desigualdad entre las entidades, así como la necesidad de avanzar en los procesos de descentralización fiscal para que en congruencia con la delegación de nuevas competencias se les proporcione mayores recursos para su actividad.

En este sentido, la cooperación internacional descentralizada ha sido vista por algunos sólo como una fuente adicional de recursos. No obstante, diversas ciudades con una visión más amplia participan activamente en foros para el intercambio de experiencias de buenas prácticas. Otros gobiernos locales mexicanos gestionan directamente con gobiernos locales de otros países que han desarrollado políticas públicas exitosas para la posible adopción y adecuación de dichas

políticas o proyectos concretos, en sus territorios. Algunas más, mantienen una importante participación en redes y asociaciones diversas.

Finalmente, con relación a los dos casos estudiados se plantean las siguientes conclusiones. En el caso de las iniciativas internacionales del gobierno de Zacoalco de Torres, se presentan las siguientes observaciones y recomendaciones:

- a. Al ser una entidad con amplias carencias sociales, aunado a las limitaciones estructurales y administrativas del ayuntamiento, se requiere identificar esquemas de cooperación adecuados a sus posibilidades y contexto específico.
- b. No obstante es imprescindible que el gobierno municipal avance en la institucionalización del área de asuntos internacionales, de tal forma que mejore sus mecanismos de decisión y consulta al interior del municipio y con otros actores de la localidad. Esto implica un trabajo de convencimiento hacia el edil en turno y demás actores involucrados en los procesos de desarrollo local.
- c. Es importante la visión internacionalista del encargado. Este municipio es un caso especial, al contar con elementos formados en relaciones internacionales. Desde luego no todos los municipios tienen la fortuna de contar con ello, pero cada vez se forma un mayor número de estudiantes de relaciones internacionales o de políticas públicas locales que podrían coadyuvar con los procesos de institucionalización, tal como ocurre en este municipio.
- d. El PROMHECID ha sido un instrumento de apoyo en el proceso de gestación de la Oficina de Asuntos Internacionales y en las primeras acciones del municipio hacia el exterior. Experiencia que otros gobiernos locales pueden tomar como referencia.
- e. Aunque el área del Consejo de Ciudades Hermanas, está en construcción el municipio necesita mejorar el proceso de consulta y sensibilización con la ciudadanía para un avance más sustantivo de los proyectos emprendidos.

Por otro lado, en relación a la experiencia de la administración municipal de Zapopan se plantean las siguientes observaciones y recomendaciones:

- a. Es innegable que amplios recursos humanos, técnicos y financieros han sido factores importantes para insertarse en el exterior y emprender iniciativas de cooperación internacional descentralizada. Pero considero que el elemento primordial ha sido una visión amplia de las potencialidades

- de este tipo de iniciativas para incidir en sus procesos de desarrollo local y urbano.
- b. Zapopan puede ser una referencia importante en cuanto a la importancia de avanzar en la institucionalidad del área de asuntos internacionales. Con una oficina que en el organigrama se ubica en el área de fomento económico pero que en la práctica funciona dependiente del presidente municipal, facilitando una gestión más dinámica y menos burocrática. Aspecto clave cuando se considera los tiempos de gestión tan cortos.
 - c. El enfoque de cooperación que se emplea intenta superar el esquema asistencialista, por el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento institucional. De tal forma que el intercambio de experiencias y conocimientos contribuya con las acciones del gobierno local en torno al desarrollo de su territorio.
 - d. De esta forma es altamente pragmático, con énfasis en los esquemas prácticos de cooperación internacional descentralizada, como un medio para encontrar alternativas de solución a problemáticas específicas de interés para la entidad. De esta manera los hermanamientos no tienen lugar dado que se consideran obsoletos y sin valor práctico.
 - e. No obstante, este esquema a pesar de su eficacia administrativa, limita una visión más integral del desarrollo, que incentive por un lado una mayor participación ciudadana, y por otro lado, afiance una visión de largo plazo. Por otra parte, tampoco se observa al menos en la información proporcionada, importantes iniciativas en un sentido de reciprocidad, con entidades a nivel internacional.

Finalmente, el análisis realizado permitió corroborar que si los gobiernos locales mexicanos, conocen y/o fortalecen los instrumentos y mecanismos de gestión de la cooperación internacional descentralizada, dentro de un adecuado marco institucional y legal, entonces podrán emplearla con mayor eficacia en favor de los procesos de desarrollo local en sus territorios.

Referencias

- Boysuit, J. (1997) “Cooperación descentralizada: Lecciones de la experiencia de la UE con la Convención de Lomé”, *Revista IUDC-UCM*, Madrid. Disponible en: <http://www.observ-ocd.org/sites/default/files/publicacion/docs/III_4I_1.pdf>.

- Buchelli, J. (2008) *La cooperación descentralizada: ¿un escenario común entre las relaciones internacionales y el desarrollo?*, Ponencia en el Primer Congreso de Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes, Bogotá.
- Cabrero, M., E. (2008) “La trampa del federalismo fiscal”, *Nexos en línea*, noviembre, Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/> [septiembre 2013].
- Cabrero, E. (2010) “Gobierno y Política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras”, *Política y Sociedad*, vol. 47, no. 3, pp. 165-186.
- CIDEU (2011), [Online] [2011].
- Cornago, P., N. (2010). “La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción”, en Maira, L. (ed.) *La Política Internacional Subnacional*. Buenos Aires: El Zorzal.
- Del Huerto, M. (2006) *La cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina*, Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Díaz, A. (2007) *La cooperación descentralizada pública en México: La hora ha llegado*. Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Gobierno de Zacoalco de Torres, (2010). Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012.
- Gobierno de Zapopan (2010). Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012.
- Gutiérrez (2006) *Análisis de la Cooperación Descentralizada Local: Aproximación a las relaciones de cooperación descentralizada entre la UE y AL*, Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada.
- Martínez I., Santander, G. (2009) *La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada*, Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada entre la UE-AL.
- Martínez, I. and Sanahuja, J. (2009) *La agenda internacional de la eficacia de la ayuda: implicaciones para la cooperación descentralizada en España*, Madrid: Fundación Carolina. <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT38.pdf>
- Martínez, I., Santander, G. (2009). *Análisis de la cooperación descentralizada local*, Barcelona: Observatorio de la Cooperación Descentralizada entre la Unión Europea y América Latina.
- Oostveen, I. (2010) “El papel de las asociaciones de gobiernos locales en la gestión internacional municipal: hacia una ambición en México”, en Ponce Adame, Sánchez Gutiérrez, *Cooperación Internacional para el desarrollo local: Aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

- Palomo, P., S. (2002) “La administración pública local como protagonista del futuro de la cooperación internacional al desarrollo a través de la cooperación oficial descentralizada”. *Cuadernos de Gestión Pública local*, enero-junio. Málaga: Instituto Superior de Economía Local.
- Parker, A., C. (2005) *La paradiplomacia de las regiones de Chile en tiempos de globalización, in La inserción de las regiones y municipios. Lecturas sobre gestión de la cooperación descentralizada*, Valparaíso: Universidad de Viña del Mar.
- Ponce, E. (2008) “Cooperación descentralizada y desarrollo local”, in Schmukler, B., Ayala, M. y Sánchez, G., *Cooperación Internacional para el desarrollo en México: hacia una agenda participativa*, México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, Instituto Mora.
- Ruiz, A., S. (2007) *Tesis doctoral no publicada: La cooperación para el desarrollo descentralizada en Andalucía: la experiencia local (1999-2003)*, Granada.
- Schiavon, J. (2010) *La diplomacia de los gobiernos estatales de México (2000-2010)*, México, D.F.: CIDE.
- Sistema de Información Estadística y Geografía de Jalisco. (2012) *Diagnóstico del Municipio de Zacoalco de Torres 2012*, Gobierno de Jalisco. Disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT38.pdf>
- Sistema de Información Estadística y Geografía de Jalisco. (2012) *Diagnóstico del Municipio de Zapopan 2012*, Gobierno de Jalisco. Disponible en: <http://sieg.gob.mx/contenido/Municipios/cuadernillos/Zapopan.pdf>
- Sol, M.M. (2003) *Tesis de maestría no publicada: la ciudad: de objeto a sujeto en la escena internacional*, Madrid. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/publications/tesis_mina_rosario2005_es.pdf
- Soto, G. (2009) “El municipio como síntesis local de la globalidad: el caso de México”. En *VI congreso de la red de investigadores en gobiernos locales de México (IGLOM), Desarrollo sustentable, cohesión social y democracia participativa*, Mazatlán.
- SRE (2011) [Online] [2011].
- Ugalde, A. (2006) “La acción exterior de los actores gubernamentales no centrales: un fenómeno crecientes y de alcance mundial”, *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 2, pp. 115-128.
- Viapatin, M. (2004) “Análisis de la Cooperación Descentralizada: análisis comparativo de la oferta y las perspectivas”. En Del Huerto, Godínez, (ed.) *Tejiendo lazos entre territorios: La cooperación descentralizada local entre la Unión Europea y América Latina*, Barcelona, Valparaíso: Diputación de Barcelona y Municipalidad de Valparaíso.

Impacto y obstáculos de la participación ciudadana en la prevención de la violencia en gobiernos municipales mexicanos

Medardo Tapia Uribe¹

Hace algunos años, en el estudio de la participación ciudadana en defensa de un parque de Cuernavaca, *Cuernavaca. Formación ciudadana y ambiental en la escuela y la acción ciudadana*,² lugar donde se construiría un centro comercial con dos grandes tiendas: Costco y Comercial Mexicana; trataba yo de explicar por qué se movilizaba la ciudadanía tan intensamente en defensa del rico patrimonio natural de esta parte de Morelos, México y el mundo. A este sitio concurrían varios grupos expresando públicamente su desacuerdo con la construcción de dicho centro y la destrucción de una gran cantidad de árboles: varios de ellos de muchos años, quizás algunos hasta milenarios. —Uno de los significados del nombre de Cuernavaca en náhuatl, Cuauhnáhuac, significa un lugar en el bosque e ilustra la riqueza natural de esta ciudad y su municipio.

En mi estudio sobre la participación ciudadana, quería yo entender por qué la ciudadanía decidía participar, movilizándose de manera tan radical para defender los árboles abandonados en un viejo parque y hotel de Cuernavaca: El Casino de la Selva se llamaba. —éste es uno de los recursos a los que nuestra forma de hacer política deja como, “quizás”, una de las pocas alternativas—. Incluso, acudí al estudio de la formación ciudadana que se ofrecía en secundaria y otras asignaturas relacionadas con la protección del “medio ambiente” para tratar de entender si ahí se encontraba parte de la respuesta para que los ciudadanos se organizaran y participaran en los asuntos públicos. La organización ciudadana que encabezó esta movilización en defensa de este patrimonio natural y también algunas invaluables obras de arte de reconocimiento nacional e internacional de los muros

¹ Investigador Titular del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo: medardo@unam.mx, Fax. (52) (777) 317 59 81; tel. (52) (777) 329 18 41.

² Ver Tapia (2015).

del viejo hotel (murales de Reyes Meza y Renau), se llamaba “Guardianes de los Árboles” y el Frente Pro Casino.

Una de las conclusiones de este estudio es que la movilización ciudadana organizada no era sólo producto de la formación ciudadana que hubieran recibido en la escuela durante su educación básica, sino, del hecho de que su cotidianidad se vio interrumpida. Medardo Tapia Uribe (2007), la movilización ciudadana política se activa porque se rompe ese acuerdo tácito entre autoridades y ciudadanía, porque se rompe el orden establecido y se genera una visión que apunte a conseguir la meta de lo que se persigue. Y en este lugar esa disrupción de la vida cotidiana y rompimiento del acuerdo tácito puede ser por el inicio de la construcción del centro comercial o porque se apresura a un transportista de madera del bosque o porque el agua contaminada del río ha envenenado y matado al ganado.

He aquí la razón por la que se activa la participación ciudadana: por la irrupción violenta del crimen en nuestra vida cotidiana. Irrupción que deja un trauma en la historia personal y social de una comunidad. Ahora bien este carácter traumático del crimen produce un gran impacto, mismo que por una parte se trata de olvidar y suprimir; pero por otra, no se puede olvidar. Ésta, es una parte importante del marco en el que la participación ciudadana para la prevención y reducción de la violencia tiene que analizarse. Otra parte de este marco es que la participación ciudadana ha sido reiteradamente propuesta para construir la seguridad en la comunidad. Ha sido tan enfática y explícitamente propuesta que algunos especialistas y agencias internacionales le han llamado a esta seguridad—especialmente en las ciudades— seguridad ciudadana, en lugar sólo de seguridad pública, porque el núcleo de la seguridad es la ciudadanía y no las autoridades.

Dada la naturaleza multicausal de la violencia criminal, se ha recomendado no sólo su prevención, sino su atención integral. Se ha recomendado la creación de un Sistema Integral Estratégico de Gobernanza Urbana (SIEGU). En SIEGU existen muchas propuestas sobre la necesidad de la participación ciudadana para prevenir y atender las manifestaciones de la violencia. A esta participación ciudadana han hecho referencia organismos internacionales y especializados como: UN Hábitat, (2009), Seguridad con Gobernanza,(2011), la CEPAL (2008).

Además de las recomendaciones de estas agencias internacionales, los estudios de estos problemas han reiterado la importancia de la participación, pero lo han presentado ahora como capital social, especialmente a partir de la crisis de Estados-Nación, que no sólo ha puesto en crisis el Estado de Bienestar Social,

sino también la cohesión social y una economía del crimen global y descentralizada que ha penetrado todos los niveles de la sociedad y de las instituciones y que también se ha apoderado de territorios; frente a lo cual los ciudadanos se sienten desprovistos de los derechos más básicos de ciudadanía tales como: su seguridad y en algunos casos se han atrincherado y desafiado institucionalmente. Unos de manera individualizada y otros como grupos de autodefensa (Fleury; 2005).

Por esta razón los estudiosos recomiendan que la participación ciudadana, sea considerada de manera organizada como una variable de capital social, para la contención, prevención y atención de la violencia; y también el aprovechamiento del capital social para trabajar en redes y generar una estructura de poder compartido, confianza y procesos de gestión gubernamental horizontales. Por eso es necesario que precisemos el concepto de capital social (CS). El CS, según Robert D. Putnam (1995), —el investigador que renovó con más fuerza su uso en las ciencias sociales— se sustenta en la presencia de una ciudadanía activa y fuerte en la sociedad que contribuya a diversos esfuerzos, la consolidación de la democracia, la lucha contra la pobreza urbana, desempleo y, por supuesto, el control de la criminalidad. Putnam sostiene que diversos estudios han demostrado que con la presencia de CS en una comunidad es más probable que se tenga éxito en la atención de estos problemas.

El capital social es una red de relaciones sociales sustentadas en la confianza y la reciprocidad que trabajan para beneficio mutuo. Putnam (1995) sostiene que utilizó el término siguiendo a Coleman y que el sustento inicial de su tesis sobre la influencia del capital social en la atención de los problemas sociales fue resultado de varios años de estudio de gobiernos locales en Italia, encontrando que el desempeño del gobierno y de otras instituciones sociales es poderosamente influenciado por la participación de la ciudadanía [porque se ocupan] de los asuntos de la comunidad. “Por capital social, quiero dar a entender [señala Putnam], aquellas características de la vida social —redes, normas y confianza— que habilitan a los participantes a actuar juntos más efectivamente en la búsqueda de objetivos compartidos.”(1995: 664). Putnam reconoce que el capital social puede servir a fines ciudadanos, pero que podría no serlo, por ejemplo, con organizaciones de delincuentes y ser en este caso un capital social negativo; también señala que las relaciones que constituyen el capital social de una comunidad son cercanas, pero distintas de la participación política, porque las relaciones sociales del capital social tienen como objetivo principal crear comunidad, porque crean confianza. Sin embargo, Putnam insiste que confianza en la autoridad es distinta de la con-

fianza en el vecino, porque la confianza en el vecino es la que contribuye a que el ciudadano se ocupe y se haga parte de los asuntos de la comunidad.

La explosión de la violencia en América Latina:

Cada año, más de 200 millones de latinoamericanos son víctimas de algún acto delictivo, siendo las más altas tasas de criminalidad en el mundo... poco a poco en algunos países comienza a observarse bandas delictuales... que ejercen control físico sobre determinados territorios... [que] genera una sensación de vulnerabilidad en las personas, escepticismo en el Estado para controlar el fenómeno, así como desconfianza en la rectitud de las instituciones... como el poder judicial, los políticos y las policías. El temor hace que se replieguen las asociaciones de individuos y la sociedad civil (Díaz y Meller; 2012: 11-12).

Bellair y Browning (2010), realizaron un estudio que investigó diversas formas de reducir la criminalidad en búsqueda de un modelo local o vecinal para este propósito. En su investigación sostienen que aquellas comunidades o colonias que no están organizadas tienen mayor incidencia de criminalidad y consideran que son comunidades organizadas aquellas comunidades o colonias que se encuentran cohesionadas; es decir, cuando las familias y los vecinos se conocen, interactúan y confían el uno en el otro; cuando los residentes son capaces de identificar a extraños y están dispuestos a participar como voluntarios buscando el beneficio mutuo de la comunidad. En este marco, los autores recomiendan: 1) el fortalecimiento del control informal (supervisión informal, reglas de movimiento, intervención directa) y; 2) el fortalecimiento o creación de redes sociales (familia, amistades, redes vecinales).

Otro estudio realizado en Brasil por Vial, Junges, Olinto, Machado y Pattussi (2010: 289-297) encontró que los residentes de colonias con bajos niveles de confianza entre vecinos tienen una incidencia de homicidios tres veces mayor y de discusiones violentas en comparación con aquellos barrios y colonias con mayores niveles de confianza entre ellos. Este estudio concluye que las colonias con mayor capital social tienen menores índices de violencia por discusiones violentas, robo, trasiego de drogas y homicidio cuando se los compara con otros barrios con menor capital social.

En México se han dictado una serie de leyes que establecen la obligación del Estado mexicano de convocar a la participación de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas, incluso desde su planeación, desde hace más de tres décadas. (Ley de planeación, 2012) En los últimos años frente a la explosión de

los índices de violencia y criminalidad en México, se expedieron diversas leyes y decretos en prácticamente todos los órdenes de gobierno. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009) en su artículo 6 señala que “Las instituciones de Seguridad Pública...deberán fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en términos de ley;”. Además, en su artículo 10 hace a los “Consejos Locales e Instancias Regionales” parte de la organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Y a nivel municipal y estatal también se han dictado leyes y decretos para facultar y convocar a la ciudadanía y al gobierno a trabajar juntos frente a la violencia.

En el estado de Sinaloa: una de las entidades precursoras del narcotráfico y con algunos de los indicadores de violencia más altos del país, se han dictado este tipo de normas. El municipio de Culiacán, capital de la entidad y el gobierno del estado de Sinaloa han dictado leyes para sustentar y facultar a los ciudadanos en su participación en la atención y rendición de cuentas sobre el desempeño de las autoridades. Así lo establece el Decreto Número 118 del presidente municipal de Culiacán dictado el 1 de octubre de 2008, mediante el que se crea el Consejo Municipal de Seguridad Pública de Culiacán, Sinaloa; también lo hace así el gobierno estatal mediante el Decreto de Creación del Consejo Estatal de Seguridad Pública de Sinaloa en los artículos 57, 58, 59, 60, 61 y 62 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa. Mediante estas leyes y estos decretos los tres órdenes de gobierno: el federal, el gobierno del Estado de Sinaloa y el gobierno municipal de Culiacán se plantean, facultan y habilitan legal y operativamente este tipo de espacios de decisión de participación ciudadana, dentro del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública, como Consejos Municipales de Seguridad Pública y Comités de Consulta y Participación Ciudadana de la Comunidad.

Estos espacios de decisión se ofrecen para la realización de

Acciones de coadyuvancia, vigilancia y participación en funciones de seguridad pública...
 Evalúa[r] el desempeño de las instituciones y autoridades de Seguridad Pública...
 Formula[r] planteamientos sobre la prevención del delito y realizan acciones de vigilancia, seguridad preventiva y programas de readaptación social (D/N 118/CMSP, 2008: 769).

En el mismo Decreto de creación del Consejo Municipal se establece que éste sesionará de manera ordinaria, cuando menos cada tres meses, “a convocatoria de su presidente” (D/N118/CMSP, 2008). En el mismo Decreto se refiere

otro comité, Comité de Consulta y Participación de la Comunidad; aunque no se señala la periodicidad de reunión y sólo se refiere como una de sus atribuciones la de “Conocer y opinar sobre las políticas de seguridad pública del municipio.” (2008: 7) Los consejos municipales y estatales de seguridad pública tienen como objeto la rendición de cuentas, la evaluación y el seguimiento del desempeño de las autoridades frente a la criminalidad y la violencia. Este tipo de participación ciudadana en la prevención y atención de la violencia es importante.

En un seminario internacional sobre “Rendición de Cuentas” organizado por el CIDE, A. C. Especialistas del tema consideran que no se puede pensar ya en un ejercicio de gobierno sustentado en la opacidad, la ineficiencia y la discrecionalidad. Se concluye que esto conduce a la simulación y a la impunidad; que se requiere de la participación ciudadana, de “Incorporar a las organizaciones de la sociedad como actores institucionales, permanentes y activos de la rendición de cuentas en el país” (López Aillón, Merino y Morales; 2005: 5).

El Banco Interamericano de Desarrollo, por su parte, señala que ha “identificado diez lecciones aprendidas en el desarrollo de programas y proyectos de seguridad ciudadana y prevención de la violencia” (García Mejía; 2011) Entre ellos se señalan, los sistemas confiables de información como eje central de la formulación de políticas públicas, los gobiernos locales son agentes claves, las asociaciones y la participación de la comunidad son fundamentales para garantizar transparencia, se debe de continuar progresando en implantar mecanismos de monitoreo y evaluación de las acciones de seguridad ciudadana (García Mejía; 2011) Se señala también que “la inseguridad ciudadana está altamente vinculada con la corrupción; se retroalimentan” (García Mejía; 2011: 31) y que en torno a este problema existen cuatro elementos que contribuyen a crear oportunidades para la corrupción: la existencia de un alto poder monopólico, una alta tasa de discrecionalidad de quien lo ostenta, la falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones y la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas.

Más recientemente, pero una vez más ante la ineficacia del propio gobierno en detener el incremento exponencial de la violencia en México en los últimos seis años, el gobierno federal 2012-2018 ha presentado el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVyD) que tiene también un fuerte sustento en la participación ciudadana. Como parte de éste ha puesto en marcha el Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria y por acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública (DOF, enero 10, 2013) el

Programa Nacional de Prevención del Delito, sustentada en la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2013).

El objetivo de este programa es pues:

Prevenir las violencias y la delincuencia en el país [para construir] sociedades y comunidades más cohesionadas, inclusivas y seguras, en coordinación con los tres órdenes de gobierno, los poderes de la unión, sociedad civil organizada y [...] la participación activa de la ciudadanía (PNPSVyD; 2013).

Entre sus prioridades de intervención destaca *la participación ciudadana*, en cuanto a: *integrar a la ciudadanía en los procesos de adopción e implementación de decisiones* (SEGOB; 2013) y en cuanto a prioridad por factor de riesgo, *medir, detectar y prevenir factores precursores o detonadores de distintos tipos de violencia o factores que debilitan la convivencia, la seguridad y la cohesión comunitaria* (2013)

Finalmente, ofrezcamos algunos antecedentes breves de la participación ciudadana y de la confianza en México, antes de pasar al análisis comparativo de algunos casos de violencia, participación ciudadana en la prevención y rendición de cuentas de gobiernos municipales, capital social y confianza en los vecinos —dos de ellos en el estado de Sinaloa, otro en Ciudad Juárez en el estado de Chihuahua y otro en el municipio de Cuautla del estado de Morelos—.

La participación ciudadana en México históricamente se ha marcado con un intento de control por parte del Estado mexicano y los partidos políticos, iniciado con el Partido Revolucionario Institucional y constituida en una tradición, el corporativismo. Un análisis histórico concluyó que quizás en esta forma de hacer política los mexicanos habíamos intercambiado derechos políticos, como el de la participación ciudadana, por derechos sociales, la atención de las necesidades básicas por el Estado mexicano. Este corporativismo evolucionó hasta pervertirse y transformarse directamente en coacción del voto y diversos delitos electorales, incluida la compra del voto o la intervención de la delincuencia organizada. Todo esto, presuntamente presente en la forma más básica de participación ciudadana, el voto, se ha hecho presente en la elección de todos los órdenes de gobierno, municipales, estatales, federales y por supuesto, también en las elecciones presidenciales.

México no puede presumir de tener una gran tradición de una sociedad civil organizada, el corporativismo y la corrupción política es responsable de esta situación. En una encuesta realizada en 2007 en siete países de América Latina, en

la cual se propuso investigar la cohesión social, se encontró que los habitantes de las grandes ciudades de México, junto con los de Argentina, obtuvieron los porcentajes más altos sobre el porcentaje “que dice que se puede confiar en la mayoría de las personas”. En contraste, en esa misma encuesta, se encontró que México ocupó el último lugar en cuanto a participación activa en dos o más asociaciones en lo general, así como en alguna asociación educacional, asociación de barrio, en sindicato o asociación gremial, en grupo de beneficencia o voluntariado y en grupo religioso; asimismo, el penúltimo lugar en cuanto al porcentaje de los ciudadanos entrevistados que se sienten muy o bastante felices, sólo por arriba de Perú y detrás de Guatemala, Brasil, Colombia, Argentina y Chile (ISUCC; 2007).

Sin embargo, la sociedad civil de México desde diversos sectores y lugares del país se ha movilizado históricamente. Pero no hay que olvidar que esto ha sido precisamente, entre otras razones por una histórica lucha en contra del corporativismo, el cual se ha definido, precisamente: “como sistema de representación se define como los ‘intereses y/o actitudes en un particular arreglo institucional típico-ideal para vincular los intereses organizados en asociaciones de la sociedad civil con estructuras que toman las decisiones en Estado” (Schmitter; 1992: 17, citado por Castillo Vivero; 2009: 297).

Han existido movimientos y movilizaciones sociales muy importantes que han tenido impactos relevantes en la vida y el sistema político de nuestro país, incluso en lo que se reconoce como uno de los posibles inicios de la transición democrática y varias reformas políticas de gran alcance (Aristegui y Trabulsi; 2010) Sin embargo, como ha ocurrido con la ciudadanización de diversas instancias del sistema político, varias de éstas han quedado en el mejor de los casos en manos de los partidos políticos, dejándolas con actuaciones muy cuestionadas en momentos, procesos y decisiones determinantes para la vida política y la democracia de nuestro país. Al final, como ha quedado registrado en diversas encuestas que realiza el propio Estado mexicano, la confianza en estas instituciones, fundamental para la construcción de capital social, sobre muchas de estas instituciones es muy baja.

Cuernavaca, en el estado de Morelos (no se incluye a Cuautla) según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE; 2011), tiene uno de los dos porcentajes más altos del país en cuanto a la poca (27.9%) o nada de confianza (62.5%) en los partidos políticos; muy cerca de lo que opinan los habitantes de Ciudad Juárez, 26.1% y 64.2%, y los de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 26.3% y 62.0%; pero relativamente lejos de lo que opinan los habitantes de Monterrey, 38.3% y 38.0% y los de Chihuahua, 35.1% y 43.8%.

Los habitantes de Cuernavaca tienen también uno de los porcentajes más altos de respuestas sobre la poca o nada de confianza que tienen en la policía, 35.6% y 50.5% (86.1%), aunque no es el porcentaje más alto de las ciudades del país. Éste lo tienen Acapulco con 38.6% y 49.3% (87.9%); el Estado de México en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 37.5% y 49.7% (87.2); y Monterrey, 30.8% y 51.7% (82.5%). Esta falta de confianza también se expresa en las acciones que pueden tomar con sus vecinos en contra de la violencia. Los habitantes de Cuernavaca, durante el 2010 realizaron menos acciones conjuntas con sus vecinos para protegerse de la delincuencia que las ciudades del norte del país y Oaxaca. En Cuernavaca realizaron este tipo de acciones, según la ENVIPE 2011, sólo 8.1% en comparación con 27.6% en Oaxaca, 15.6% en Chihuahua, 10.5% en Ciudad Juárez, pero más que en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 5.8% y que en Monterrey, 6.9%.

Y es que la confianza que los habitantes de Cuernavaca tienen en sus vecinos no es mucha en comparación a la que expresan los ciudadanos de Monterrey y Chihuahua, según la ENVIPE 2011. En Cuernavaca expresan mucha confianza a sus vecinos el 34.8% en comparación a 41.2% de los de Monterrey y 49.5% de Chihuahua.

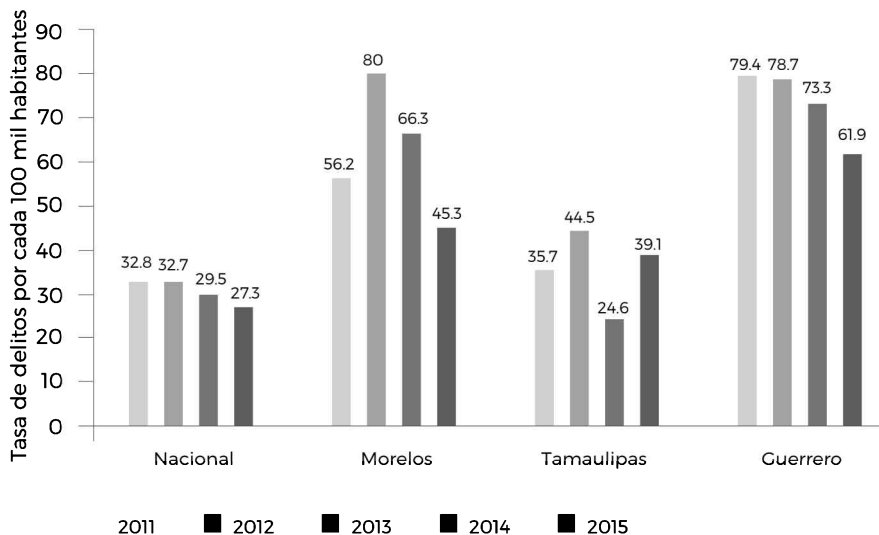
Existen varias ciudades y municipios en las entidades del país donde se ha exacerbado más la violencia y la criminalidad. Primero hay que destacar que el homicidio, como indicador paradigmático de la violencia, creció a partir de 2007 (véase gráfica 1) así como la privación de la libertad (véase gráfica 2); después hay que observar cómo a pesar de que los indicadores de homicidio mexicanos son inferiores a Colombia y Brasil, estos han logrado contenerlos y lucen una tendencia a la baja, mientras que la tendencia de México es a la alza (véase gráfica 3). Las entidades en las que disminuyó más el homicidio —Chihuahua, Sinaloa y Nuevo León— entre 2008 y 2012, donde se encuentra Ciudad Juárez, Culiacán y Ahome, fueron donde prácticamente nacieron los cárteles de la droga; mientras que las entidades donde creció más fueron Morelos, Colima, Durango, Tamaulipas y Zacatecas, en ese mismo orden.

Y en cuanto a las ciudades con mayor violencia encontramos, para 2012, que el panorama de hace algunos años ha cambiado. Ciudad Juárez ha dejado de aparecer como primer lugar entre las 50 ciudades más violentas del mundo para que San Pedro Sula en Honduras ocupe el primer lugar, pero Acapulco el segundo lugar en ese ordenamiento internacional y el primero en México. Ahora se colocó Cuernavaca en el lugar 18, Culiacán en el lugar 15 y Ciudad Juárez en el lugar 19

y Monterrey, Nuevo León en el lugar 47. Cuando revisamos la incidencia delictiva al interior de México, encontramos que aunque ha disminuido notablemente el homicidio doloso en Ciudad Juárez (13º) sigue estando entre los 20 municipios con mayor incidencia de este delito, aunque por debajo de Cuernavaca (4º), Culiacán (9º) y Cuautla (11º). Ahome, Sinaloa, se encuentra en este mismo año de 2012 en el lugar 30º, aunque en 2010 su tasa de homicidios era de 54.5 por cada 100 mil habitantes, para 2012 era de 29.2.

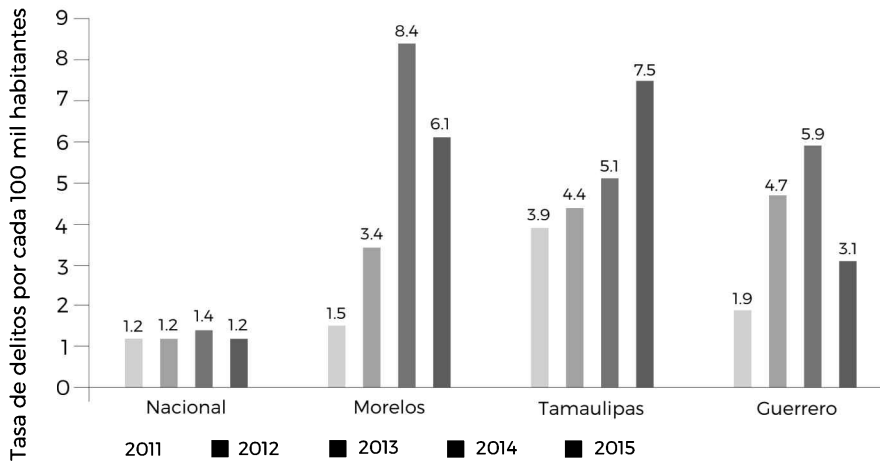
En este apartado examinamos el capital social y la movilización y la participación ciudadana que ocurrió cuando su cotidianidad fue interrumpida, pero también aquella participación a la que convocó el gobierno mexicano en diversas instancias, frecuentemente a convocatoria del gobierno federal a través de programas financiados por diversos programas federales, principalmente del Subsidio para la Seguridad en los Municipios o Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (Subsemun) pero también otros programas de la Secretaría de Desarrollo Social, concretados en diagnósticos participativos, comités vecinales y observatorios ciudadanos de seguridad pública.

Gráfica 1. Homicidio: Nacional, Morelos, Tamaulipas y Guerrero (2011-2014)



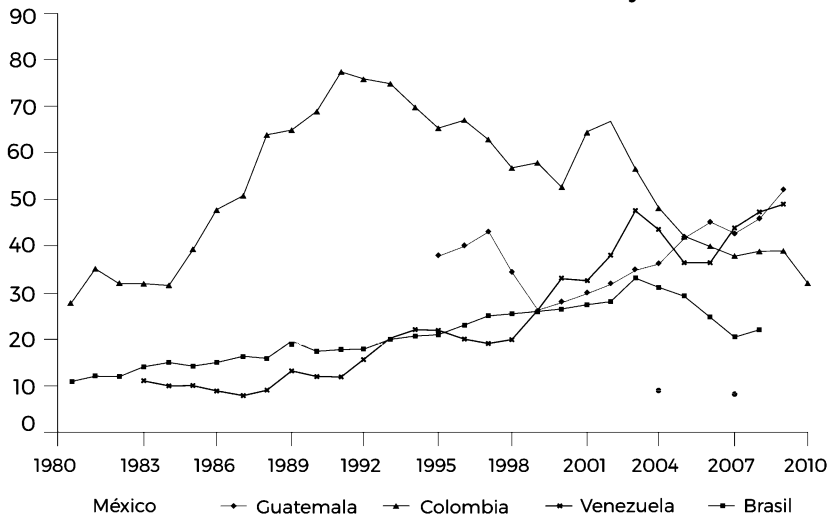
Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2014.

Gráfica 2. Privación de la libertad: Nacional, Morelos, Tamaulipas y Guerrero (2011-2014)



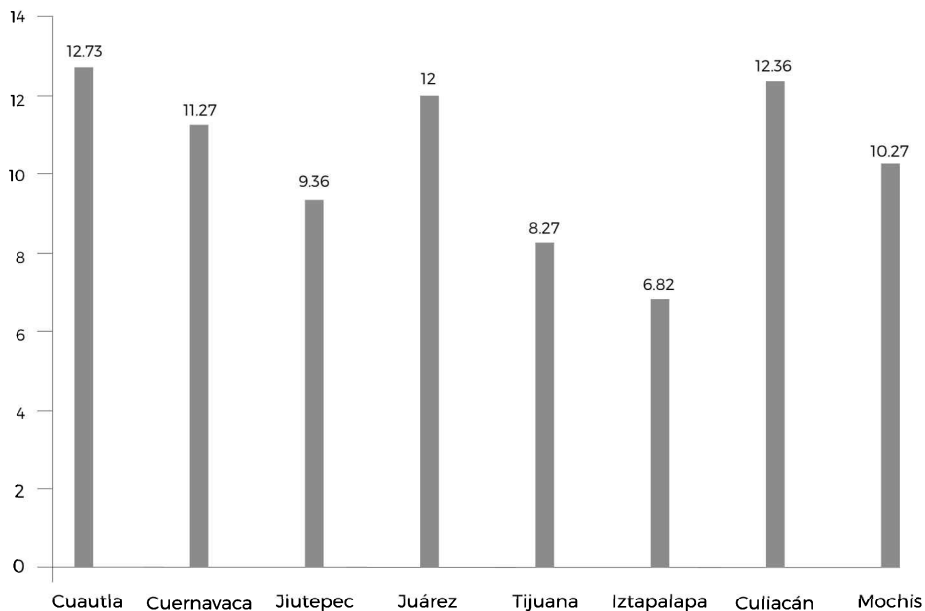
Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2014.

Gráfica 3. Tasa de Homicidios por 100 mil habitantes. México, Guatemala, Colombia, Venezuela y Brasil.



Fuente: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/HomicidiosMundo.htm>, consultado en mayo 4, 2013.

Gráfica 4. Tasa de homicidio doloso (por 100 mil hab.)



Fuente: Cálculos propios con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional.

Tabla 1 - Incidencia de homicidio doloso en los 212 municipios de más de 100 mil habitantes en 2012 (sólo los primeros 30)

Posición	Municipio	Entidad	Homicidios	Población	Tasa
1	Acapulco de Juárez	Guerrero	1,170	818,853	142.88
2	Lerdo	Durango	141	145,784	96.72
3	Nuevo Laredo	Tamaulipas	288	395,315	72.85
4	Cuernavaca	Morelos	270	371,594	72.66
5	Torreón	Coahuila	462	664,490	69.53
6	Tecomán	Colima	78	118,557	65.79
7	Zihuatanejo de Azueta	Guerrero	80	123,652	64.70

IMPACTO Y OBSTÁCULOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Posición	Municipio	Entidad	Homicidios	Población	Tasa
8	Iguala de la Independencia	Guerrero	93	145,130	64.08
9	Culiacán	Sinaloa	549	884,601	62.06
10	Navolato	Sinaloa	83	135,572	61.22
11	Cuautla	Morelos	90	181,176	49.68
12	Temixco	Morelos	55	111,952	49.13
13	Juárez	Chihuahua	656	1,339,648	48.97
14	Monterrey	Nuevo León	551	1,136,244	48.49
15	Chilpancingo de los Bravo	Guerrero	111	252,716	43.92
16	Chihuahua	Chihuahua	367	843,844	43.49
17	Tehuacán	Puebla	119	280,499	42.42
18	Taxco de Alarcón	Guerrero	45	106,132	42.40
19	Zacatecas	Zacatecas	58	140,632	41.24
20	Yautepec	Morelos	42	103,153	40.72
21	Hidalgo del Parral	Chihuahua	43	108,478	39.64
22	Victoria	Tamaulipas	126	333,517	37.78
23	San Juan Bautista Tuxtepec	Oaxaca	59	160,250	36.82
24	Colima	Colima	56	152,757	36.66
25	Gómez Palacio	Durango	112	337,373	33.20
26	Matamoros	Coahuila	34	110,141	30.87
27	Apatzingán	Michoacán	39	127,077	30.69
28	Villa de Álvarez	Colima	39	127,890	30.49
29	Delicias	Chihuahua	42	142,224	29.53
30	Ahome	Sinaloa	125	427,481	29.24

Fuente: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/>, consultado en abril, 2013.

En estos programas del Subsemun sólo participan un poco más de 150 municipios del país, principalmente aquellos en los que la violencia y la delincuencia se han exacerbado en los últimos años. Hemos seleccionado tres de ellos a partir del lugar que han ocupado en los últimos años, porque se encuentran entre los muni-

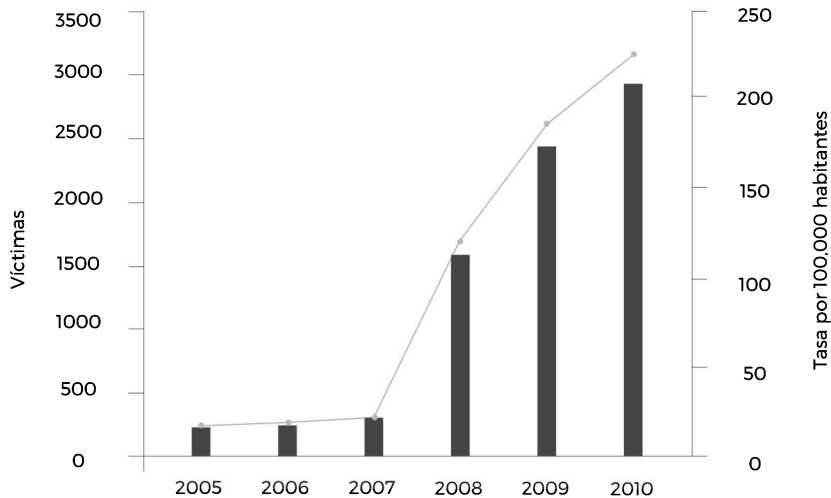
cipios y ciudades con una mayor incidencia de homicidios dolosos; también porque hemos hecho investigación en estos municipios. Complementamos este análisis con algunas referencias de otros municipios en los que también hemos hecho investigación sobre esta participación ciudadana. No nos proponemos demostrar de manera concluyente si la participación ciudadana organizada y su capital social contuvieron o contribuyeron a reducir los índices de violencia, representados por los índices de homicidio porque el diseño de investigación y los datos con los que contamos no nos permiten hacerlo. El propósito principal es mostrar cuáles son los logros más relevantes que las propias organizaciones ciudadanas reconocen con su actuación frente a la contención y prevención del delito, así como los obstáculos que han encontrado.

Ciudad Juárez emprendió su propio diagnóstico para la prevención y erradicación de la violencia, precisamente bajo la coordinación de una organización ciudadana, la Organización Popular Independiente y la participación de diversos investigadores de diversas instituciones, especialmente de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, bajo convocatoria y financiamiento del gobierno municipal y federal (Barraza; 2009a) Ciudad Juárez llegó a ser considerada la ciudad más violenta del mundo, pero esto sería el pico más alto de una crisis que había iniciado con el trauma de los *feminicidios*. Los juarenses, en sus propias palabras, han señalado que esto fue en parte producto de su propia condición de frontera con los Estados Unidos, “El contrabando, la prostitución, la drogadicción, el trasiego de droga hacia los Estados Unidos y el tráfico de indocumentados” (Barraza; 2009b: 226-237) fueron precursores de la violencia que fueron también cultivando una cultura de la ilegalidad. Los juarenses afirman que:

El narcotráfico ha establecido su poder y dominio sin objeción de nadie en la Ciudad, de hecho se ha convertido en un Estado paralelo, con sus propias reglas y sanciones y ha utilizado la violencia como instrumento de poder y como método de control (Flores et al. 2009, citado por Barraza, 2009b: 227).

El homicidio, por diversas razones, ha sido seleccionado como el delito más representativo del incremento de la violencia en Ciudad Juárez y en el resto del país. Este delito fue el que más creció en Juárez, especialmente a partir de 2008, después de este año, durante 2009 y 2010, siguió creciendo frenéticamente, pero al mismo ritmo. El homicidio se quintuplicó entre 2007 y 2008 (véase cuadro 1).

Grafica 5. Víctimas de homicidio y tasa de mortalidad en el municipio de Juárez, 2005-2010



Nota: La población para los años de 2006-2009 se calculó con la tasa promedio anual 2005-2010 debido a que las proyecciones de la CONAPO son muy altas.
Fuente: IMIP con datos del XII Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

Se sostiene también que la lucha contra el narcotráfico descansa sobre un arreglo entre las autoridades y la delincuencia desde hace más de 50 años. Esto ha tenido consecuencias sobre la generación de la violencia. Una de ellas es la corrupción de policías, otra “el enrarecimiento de la acción política, estatales, municipales y... federales”. (Barraza; 2009b: 232) El hecho de que muchos de los funcionarios de alto nivel, alcaldes y gobernadores, estén arreglados genera un enrarecimiento de la política (Barraza; 2009b). Y una tercera consecuencia generadora de violencia es “el aumento de las personas con adicciones... Para 1995 existían 500 picaderos o tienditas de narcomenudeo... en toda la ciudad, para 1998, 925” (Almada, 2008, citado por Barraza; 2009b: 233).

De estas consecuencias, en esta investigación interesa “el enrarecimiento de la acción política” porque también tiene repercusiones sobre la poca confianza que los ciudadanos tienen sobre sus autoridades en Ciudad Juárez y en todo el país, como ya lo hemos referido. Esto ha sido confirmado en las encuestas anuales nacionales sobre victimización y percepción de la violencia en México (ENVIPE). En este contexto es que debemos de analizar los logros y la movilización de las organizaciones ciudadanas. Según Barraza (2009b: 233) citando a Chabat y Baylón

(2000), “en México recuperar la confianza en sus instituciones para el combate a la impunidad y la corrupción es una de las líneas más sensibles que el sistema de justicia enfrenta de tiempo atrás.”

Ciudad Juárez cuenta con una variada e intensa participación ciudadana organizada que nace, como en Cuautla, Cuernavaca, Culiacán y varias ciudades del país, con los recién llegados a una naciente colonia para exigir servicios básicos de agua y luz; así como otro muy particular de Ciudad Juárez, los derechos laborales de las trabajadoras de las maquiladoras, Centro de Orientación de la Mujer Obrera (COMO, 1973, fundado por Guillermina Valdés Villalba); posteriormente como organizaciones ciudadanas de movilizaciones en contra de feminicidios, violencia contra las mujeres y desapariciones, una historia de creación de organizaciones como el Comité Feminista 8 de marzo (1990, fundado por Esther Chávez Cano), Mujeres por Juárez (1990), el Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer (1993), el Comité de Lucha contra la Violencia (1993) el Centro de Crisis Casa Amiga (1998), Nuestras Hijas de Regreso a Casa (2002) (Castillo Viveros; 2009) Esta última recientemente reconocida con el premio “Alice Salomon” en Berlín, Alemania, el 20 de Junio de 2013. En la presentación que esta organización hace de sí misma se plantea cuál fue el origen de su organización y movilización:

Es una organización constituida por algunos familiares y amistades muy cercanas a jóvenes asesinadas y desaparecidas... a partir de febrero de 2001 con una serie de protestas públicas... por la impotencia y la indignación... el dolor... en este caso la desaparición y asesinato de Lilia Alejandra García Andrade.

En Ciudad Juárez desaparecen mujeres y no se vuelve a saber más de ellas,

a menos que sus raptos decidan hacer aparecer sus cuerpos sin vida... torturadas, asesinadas y violadas de manera tumultuaria... A la fecha estos crímenes están impunes, y a las mujeres desaparecidas nadie las busca... Dejemos de ser cómplices de esta situación... Los asesinatos de mujeres jóvenes y pobres comenzaron a documentarse en Ciudad Juárez en 1993... En 2001 se extiende el terror a la ciudad de Chihuahua... ¿Dónde y cuándo terminará?... Las familias que participamos en este movimiento hemos convertido en fuerza nuestro dolor... después de enfrentarnos, además del brutal asesinato de nuestras hijas, a la ineptitud, intransigencia, encubrimiento, corrupción, a la más indiferente actitud de funcionarios y autoridades... [Las] Víctimas... suelen ser trabajadoras de las industrias maquiladoras que dominan la economía de Ciudad Juárez; camareras, empleadas en la economía informal o estudiantes... Todo parece indicar que

estas jóvenes son seleccionadas por sus victimarios por ser mujeres sin ningún poder en la sociedad.

Las fundadoras de esta organización fueron una maestra de Lilia Alejandra y su madre, Norma Andrade, pero ya no viven en Ciudad Juárez por haber sido amenazadas de muerte y la casa de Norma Andrade haber sido incendiada. A la maestra Marisela Ortiz, le asesinaron a su yerno en 2009 y a su hermano el 29 de mayo de 2013.

Otro tipo de organizaciones ciudadanas juarenses nacieron del seno de las Comunidades Eclesiales de Base de Ciudad Juárez, como la Organización Popular Independiente, surgida en 1987 en protesta al aumento del precio de la tortilla y como alternativa a las estrategias “corporativas” del PRI (Partido Revolucionario Institucional) en el poniente de la ciudad; otras organizaciones son Casa Promoción Juvenil (1996) y más recientemente la Red del Consejo Ciudadano para el Desarrollo de Ciudad Juárez (2004) constituida por 40 organizaciones civiles que abordan problemas de infancia, jóvenes, mujeres, migrantes, indígenas y adultos mayores.

Resulta claro que las organizaciones ciudadanas de Ciudad Juárez nacen mucho tiempo antes de los programas federales y municipales para la prevención y atención de la violencia, aquellos programas que nacieron en el marco de rescate de espacios públicos (Programa de Rescate de Espacios Públicos o de Centros de Desarrollo Comunitario) de la Secretaría de Desarrollo Social o de algún programa financiado por Subsemun para contribuir a enfrentar la violencia del municipio. Ciudad Juárez recibió una gran cantidad de apoyo dentro de diversos programas de este tipo, después de diversos acontecimientos traumáticos, como el asesinato de 15 jóvenes de la colonia Salvárcar y la creación de programas, como “Todos Somos Juárez”.

Antecedentes de los municipios de Sinaloa y Morelos: Culiacán, Ahome, Jiutepec y Cautla

En este apartado ofreceremos ahora algunos datos sociales e históricos de Cautla y Culiacán, aunque también de otros municipios de estas mismas entidades federativas porque han estado vinculados históricamente y porque hemos hecho investigación; asimismo incluiremos algunos elementos culturales que permiten entender mejor la participación ciudadana, como movilización o como potencia-

les admiradores del poder de los delincuentes; especialmente en Sinaloa. Esto nos permitirá entender mejor la participación ciudadana.

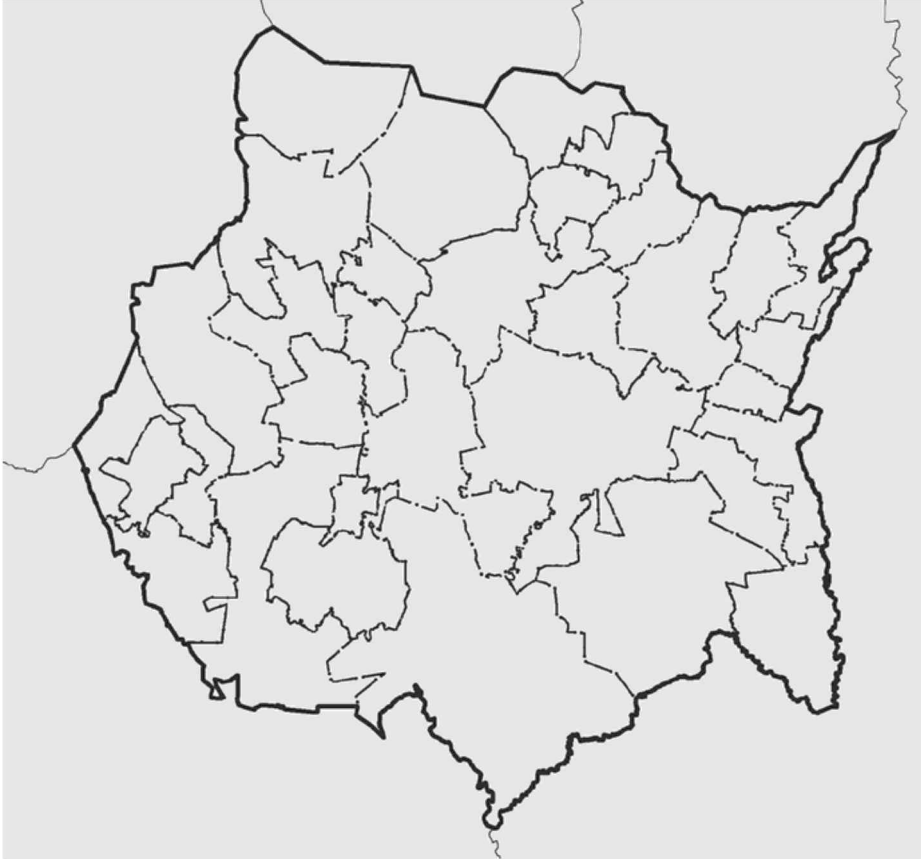
El municipio de Cuautla se localiza en el oriente del estado de Morelos y contaba, de acuerdo con el Censo de 2010, con 175,207 habitantes en una superficie de 96.99 km², de los cuales 20 km² son de área urbana y 71.36 km² son de superficie agrícola. Cuautla colinda al norte con los municipios de Yautepec, Atlatlahucan y Yecapixtla; al este con el municipio de Yecapixtla; al sur con los municipios de Ayala y Yecapixtla; y al oeste con los municipios de Ayala y Yautepec. El municipio de Cuautla lo integran 56 localidades que ocupan 1.96% de la superficie del estado de Morelos y tiene una altitud sobre el nivel del mar de entre 1,200 m y 1,500 m; con un clima cálido y semicálido subhúmedo.

Jiutepec tenía para 2010 una población de 196 mil 953 habitantes y forma parte de la zona metropolitana de Cuernavaca. Colinda al norte con Tepoztlán y Cuernavaca; al este con Tepoztlán y Yautepec; al sur con los municipios de Yautepec y Emiliano Zapata; y al oeste con los municipios de Emiliano Zapata y Cuernavaca. Para 2005 tenía una superficie de 19.6 km² de área urbana y 20.59 de superficie agrícola, de una superficie total de 55.49 km² el resto de la cual es principalmente vegetación secundaria y muy poco pastizal. Jiutepec está constituido por 26 localidades y colonias más la cabecera municipal.

El estado de Morelos tenía para 2010 una población total de 1 millón 777 mil 227 habitantes en 33 municipios (véase Mapa 1). Sinaloa, por su parte, tenía una población de 2 millones 767 mil 761 habitantes en 18 municipios (véase Mapa 2).

La historia y la cultura de Cuautla y otros municipios, como el de Jiutepec y Cuernavaca, en Morelos es muy diferente de la de Culiacán y Ahome (véase figura 2). Morelos y sus municipios se localizan en el centro del país, en el corazón de la colonización y conquista de México por los españoles, su historia y su cultura se desarrollarían desde estas dos poderosas matrices culturales, siempre con la poderosa influencia de la vecindad de la antigua Tenochtitlan y actual capital del país, Cuernavaca, Cuautla y Jiutepec a menos de una hora de la Ciudad de México. A diferencia de Culiacán y Ahome, existía en Morelos no sólo una gran matriz cultural indígena, sino también una gran cantidad de población que sería devastada por la conquista. La fertilidad de sus tierras, como Sinaloa, atrajo al propio Hernán Cortés, quien a pesar de haber sido nombrado marqués del Valle de Oaxaca, construyó su palacio en Cuernavaca, a menos de 60 km de la actual ciudad de México.

Mapa 1: Estado de Morelos



Fuente: Elaboración propia.

Al habérsele otorgado tierras, como mercedes reales, como premio a la conquista, Hernán Cortés construyó cuando menos dos haciendas, la de Tlaltenango y la de Atlacomulco —esta última en los límites de Cuernavaca y Jiutepec—, hoy el hotel Hacienda de Cortés, para producir principalmente azúcar de caña (Crespo; 2006) sus soldados recibieron también derechos sobre tierras y aguas en las cuales establecieron haciendas siguiendo a los principales ríos de Morelos y, curiosamente, como en Sinaloa, algunas de ellas también se dedicaron al cultivo de hortalizas y de la caña de azúcar. Estos fueron los primeros trapiches de las haciendas —lo mismo que en Veracruz, Oaxaca, Jalisco— para la producción de

azúcar en México y América. El territorio más importante para la producción de azúcar de caña, monopolizado inicialmente por varios siglos y después pudiendo producirse en otras de las haciendas de Morelos mediante esclavos africanos, después de la devastación de la población indígena nativa.

Las haciendas y el trabajo en las haciendas tendría una gran influencia en la historia de Morelos, sería también una de las causas de la Revolución encabezada en Morelos por Emiliano Zapata —capataz de una de las haciendas de Cuautla— en 1910 y posteriormente, la principal industria de Morelos con el Ingenio Emiliano Zapata fundado por el gobierno de Lázaro Cárdenas (1938) hasta la construcción de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca al inicio de la década de 1970 (CIVAC), precisamente en Jiutepec, dentro de la zona metropolitana de Cuernavaca, capital del estado de Morelos. CIVAC le dio otro rostro a la actividad industrial de la ZM de Cuernavaca, pero también distinto del de Cuautla y su ZM, así como de la ZM de Jojutla/Zacatepec, que sigue teniendo al Ingenio Emiliano Zapata, con una industria azucarera venida a menos en el país.

Para entender la cultura de una entidad, frecuentemente hay que describir qué hace la gente, por ejemplo, en qué trabaja. Para 2009, en la ZM de Cuernavaca, 50% de las empresas eran del sector comercio y casi el 10% del sector manufacturero. En las primeras trabajaba el 33.6% del personal ocupado y en las segundas el 17.8%, mientras que el de servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas el 11.1%, indicador de la simbólica actividad turística en Morelos, tan histórica como la historia precolonial y colonial de esta zona.

En la ZM de Cuautla, aunque aparentemente parecido porque las empresas del sector comercial constituyen el 54.6%, las del sector manufacturero casi el 9% y en el sector de servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas el 11.4%. Sin embargo, las primeras ofrecen trabajo a 40.5% de las personas ocupadas, muchas más que en la ZM de Cuernavaca y el sector manufacturero al 16.6%. Además, así como Cuernavaca tiene a CIVAC, Cuautla tiene el Parque Industrial de Cuautla, localizado en el vecino municipio de Ayala, en la localidad Xalostoc. En el Parque Industrial de Cuautla, a unos tres o cinco km de Cuautla, no vive realmente nadie, ni siquiera la gente de Xalostoc, comunidad del municipio de Ayala donde se localiza este Parque Industrial. El estado de Morelos tiene una de las tasas de densidad demográfica más altas del país, sólo después del DF y el Estado de México (Wikimedia; 2013). Morelos tiene una densidad de población aproximadamente diez veces mayor que la del estado de Sinaloa.

El reparto de la tierra de las haciendas, como en el caso de Sinaloa, pero como tierras ejidales y comunales en el pequeño estado de Morelos y no como pequeños productores como en Sinaloa. En 1994 la propiedad privada de la tierra en Sinaloa era cerca del 15% y la social del 75% aproximadamente; en Morelos, en contraste, la propiedad social de la tierra era cerca del 82% y la privada era del 8% aproximadamente. El promedio de hectáreas por sujeto de la propiedad social es de 29.3 y el de la propiedad privada de 50.8 hectáreas (Ibarra Moreno y Morales Jurado; s.a) Aunque son los estados del norte los que tienen mayor extensión de propiedad privada: Chihuahua, Sonora, Coahuila, Tamaulipas, Nuevo León. Por su parte las entidades federativas del país con menor extensión de tierras privadas son Distrito Federal, Morelos, Tlaxcala, Colima y Aguascalientes.

El municipio de Culiacán contaba para 2010 con una población de 858,638 habitantes en una superficie de 6,305.61 km² (INEGI, 2011). Esta población de Culiacán representaba al 31% de la población de Sinaloa, concentrando para 2009 al 21.1% de las escuelas de educación básica y media superior y también al 26.8% de la población de cinco años y más de edad con primaria completa, pero en esta misma circunscripción municipal se concentraron el 40.4% de los delitos registrados durante 2009 de las averiguaciones previas del fuero común del estado de Culiacán.

Cuando el paisaje se vuelve significativo se convierte en historia (Paz citado por Guillermo de la Peña; 1980) y en la historia reciente de Sinaloa, este significado sintetiza la vida en la sierra de varios de sus municipios, incluido el propio Culiacán, cuyo territorio comprende los tres tipos de paisaje. Mar, llanura y sierra constituyen y delimitan el territorio de Culiacán, como a varios de los municipios de Sinaloa y que en su historia han ido haciéndolos parte de su identidad. Por la parte serrana, Culiacán colinda con Cosalá y con Durango; por la parte de mar colinda con Navolato y con el Océano Pacífico y por la parte de la llanura colinda al norte con Badiraguato y Mocorito y al sur con Elota y nuevamente con Cosalá. La agricultura ha sido históricamente una de las actividades económicas y ocupación de muchos culiacanenses, como muchos de los sinaloenses.

Ortega sostiene que la sierra puede caracterizarse como la zona marginada del desarrollo de Sinaloa y que comprende los municipios de Choix, El Fuerte, Sinaloa, Mocorito, Badiraguato, Cosalá y parte de Culiacán, de Elota y San Ignacio. En la década de 1970 un poco menos del 50% de la población de Sinaloa vivía en estos municipios y lugares serranos, en donde trabajan de manera individual sus tierras y con una tradición de emigración a los valles y planicies durante el otoño y el invierno (1991).

A Finales del siglo XIX los pobladores de Badiraguato se dedicaban al cultivo de manzana, membrillo, chabacano, maíz, frijol, ajonjolí, higo y cítricos, nutriéndose de los deshielos de la sierra madre occidental en los márgenes del río Humaya. Producían piloncillo, cera y miel. Además de laborar las minas de Alisos, Santiago de los Caballeros, San Javier, Yedras, Otatillos, Lobitos, Tameapa y San Luis Gonzaga, de donde obtenían oro, plata y zinc (Montoya Arias, Rodríguez Benítez y Fernández Canito; 2009: 40).

Sin embargo, en la historia de estas poblaciones serranas, desde hace muchos años se introdujo también la siembra de amapola y la producción de opio —refieren que por grupos de personas de origen chino provenientes de California— porque era más rentable y porque llegó a considerarse desde sus inicios entre la frontera de lo ilegal y lo permitido por los gobiernos en turno, pero también uno de los caminos para mejorar económicamente y para colocarse en el horizonte de ser o parecer poderoso, aunque se requiriera de ingresar a hacerse parte de procesos de corrupción, con la gran posibilidad de permanecer impune y también hacerse parte de la violencia que viene con el tráfico de drogas. En Badiraguato nacieron Rafael Caro Quintero, Juan José Esparragoza, *el Azul*, Ernesto *Don Neto* Fonseca, los hermanos Beltrán Leyva y Joaquín *el Chapo* Guzmán, todos ellos conocidos como los mayores jefes operadores del narcotráfico en México (Osorno; 2009).

Astorga nos relata con sustento histórico muy sólido que el tráfico de opio en Sinaloa y Culiacán “era una realidad cotidiana”, pudiendo adquirirse con cierta facilidad en farmacias locales, aunque en la década de 1930, lo mismo contribuía que se oponía la autoridad municipal. Astorga narra que en esa década se “habían detenido y consignado ante el jefe de la oficina federal de Hacienda en Culiacán por tráfico de drogas heroicas, [aunque] al día siguiente esa oficina ordenó liberar inmediatamente a todos.” El presidente municipal, Guillermo Bátiz, se quejaba y pedía “medidas drásticas para prevenir vicios exóticos que nos han traído razas indeseables” (Astorga; 2003: 126-127).

La historia de Ahome y los Mochis es bastante parecida. La ciudad de Los Mochis aparecía también implicada en el cultivo y tráfico de drogas. Astorga mismo nos relata cómo sucedía esto:

Desde Los Mochis, el chino Enrique Ley envió a Puebla cinco paquetes que contenían supuestamente ropa a través de la oficina de correos. Los destinatarios eran dos negociantes chinos... Saúl Macseo y Carlos Ley. En realidad, los paquetes contenían opio con un valor estimado de 100 mil pesos (2003: 128)

Mapa 2: Estado de Sinaloa



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, esto no significó que el cultivo de hortalizas y de otros productos agropecuarios no se siguiera desarrollando en Culiacán y en el municipio de Ahome, incluido Los Mochis, cabecera municipal de Ahome. Desde 1900, seis ingenios producían azúcar en el estado de Sinaloa: La Aurora, La Primavera y El Dorado en el entonces, distrito de Culiacán y los ingenios de La Constancia, La Florida y el Águila en el norte de Sinaloa. Este conjunto de ingenios daban empleo a cerca de 4 mil trabajadores, mientras que la industria minera daba empleo a un poco menos de 3 mil. Los Mochis se fundaría entre 1903 y 1904. En 1928, el ingenio de Los Mochis con una molienda de 4 mil toneladas diarias era el ingenio más grande del país. (Romero Ibarra; s.a) Desde esos tiempos los agricultores sinaloenses eran considerados como el empresariado agrícola más poderoso del país, sustentado originalmente en:

- La producción de la caña de azúcar —hasta el inicio de la presidencia de Lázaro Cárdenas cuando repartió la tierra— y la producción de hortalizas;
- La localización geográfica de sus tierras —la costa del pacífico y su cercanía a Estados Unidos,
- Su capitalización y tecnificación y
- La articulación al capital financiero con la creación de varias instituciones financieras regionales, lo cual derivó su desarrollo hacia la agroindustria, el comercio y el turismo. Aunque debe destacarse que eran originalmente empresarios norteamericanos los iniciadores de esta actividad agrícola y agroindustrial.
- Desde luego, además de la caña de azúcar, el cultivo del tomate, especialmente en la llamada época de oro del tomate (1921-1927) y su exportación a Estados Unidos. Incluso en medio de una crisis, cuando Estados Unidos incrementó su arancel hasta en seis veces por la competencia con los agricultores de Florida, nació Del Fuerte, “la primera empacadora de jugos y hortalizas de Sinaloa”.

Esto no hacía a todos los productores agrícolas exitosos ni el modelo de pequeños propietarios y ejidatarios, según Grammont (s.a: 645-653), 30% serían para la década de 1980 pequeños propietarios “minifundistas que no pueden vivir de su tierra, campesinos pobres que deben trabajar como asalariados, 47% son pequeño productores familiares y 23%, productores capitalistas.” En este proceso histórico, casi desde un inicio en la década de 1930, nació la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa con fuerte predominio de los productores agrícolas de los ríos Culiacán y Fuerte Sur, asociación que se transformaría, bajo el patrocinio de los Consejo Coordinador Empresarial, en la crisis de 1984, en el Consejo Nacional Agropecuario.

El rumbo en la producción de amapola, sin embargo, tampoco debe de confundirnos. Cuando esto ocurría, además de la producción de caña de azúcar, la producción agropecuaria en Culiacán y Sinaloa era también muy importante; tanto para el mercado norteamericano como para el nacional. La fertilidad de sus tierras, los ríos que la cruzan y la diversidad de sus relieves contribuyen a este tipo de actividad. La producción de amapola, mariguana y cocaína, aparentemente impulsada originalmente por una comunidad china venida de California, la demanda explícita norteamericana y después sospechosamente tolerada, porque

los norteamericanos no aceptan oficialmente que lo hayan hecho así, contribuyó a esta situación. Con ello vino también la violencia que acompaña al tráfico de drogas.

La apropiación simbólica de la fuerza que se expresa en la delincuencia organizada y el narcotráfico, en Sinaloa fue derivando en el gusto por los narcocorridos y otras expresiones culturales vinculadas al narcotráfico. Esta influencia se ha manifestado de diversas formas. Por una parte, se ha llegado a considerar pernicioso y se ha llegado a prohibir por el propio gobierno estatal. El gobierno del estado de Sinaloa 2011-2016 prohibió que ejecutaran y escucharan los narcocorridos en lugares públicos. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia revirtió esta norma recientemente.

Culiacán registraba en 2010 un 15% del total de hectáreas sembradas en Sinaloa con una producción que abastece al país, pero también para exportarse históricamente a Estados Unidos. Aunque como hemos señalado, la agricultura ha estado ligada también a la siembra y tráfico de drogas hacia Estados Unidos.

El municipio de Ahome, por su parte para 2010, tenía una población total de 416,299 habitantes, el 15% de la población de Sinaloa, en una superficie de 4,003.5 km² y concentraba el 11.9% de los delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común en 2009.

Sinaloa en términos de su rezago social ocupaba el lugar 22 de las 32 entidades federativas del país para 2010 y era considerado como una entidad de baja marginación. Morelos, por su parte, ocupaba el lugar 16 y era considerada con grado de marginación media en el país. Culiacán en particular en términos de su rezago social era considerada con un nivel de marginación muy bajo y ocupaba el lugar 2354 en el país; mientras que Ahome era considerada también como poco marginada y muy cerca de Culiacán, pues ocupaba el lugar 2332 a nivel nacional y también se consideraba con un nivel de marginación muy bajo.

El capital social y la prevención de la violencia en Culiacán

De acuerdo con nuestra investigación para la construcción de un Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública y la elaboración de propuestas para un Sistema Integral Estratégico de Gobernanza se reconocen cuatro espacios públicos de actividades para la toma de decisiones en las tres grandes dimensiones de generación, manifestación y atención de la violencia. Dichos espacios para la toma de decisiones se encuentran:

1. En el seno de las propias autoridades de seguridad pública de la entidad: la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal del municipio de Culiacán y el Consejo Municipal de Seguridad Pública; Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar (CEPAVI); Consejo Municipal para Prevenir y Atender la Violencia Intrafamiliar (COMPAVI).
2. En el Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública del Municipio de Culiacán que deberá ser constituido y reglamentado con aprobación del Cabildo y Congreso del Estado de Sinaloa; 39 Grupos de Autoayuda (GRUPAVIS).
3. Los comités vecinales ciudadanos de seguridad pública a ser constituidos y reglamentados por sindicatura y colonia, como los creados y funcionando actualmente: 29 comités vecinales, según la Dirección de Colonias de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio o 63 (1er Informe; 2001-2003: 146); 48 Grupos de Mujeres en Progreso, 16 en sindicaturas y 32 en colonias, según el 1er Informe de gobierno municipal 2001-2013 (p. 58), Comités de Participación Ciudadana creado con diversos propósitos, como los del Programa de Empleo Temporal y los 355 comités reactivados por las Delegaciones Administrativas Norte y Sur del Ayuntamiento (1er Informe; 2001-2013.: 82 y 132), comités de participación ciudadana y contraloría social del programa Hábitat (1er Informe: 2001-2013: 84), Comisión Municipal de Desarrollo de Centros Poblados de Culiacán (COMUN, 1er Informe: 94); Redes de Vecinos y Vecino Vigilante (1er Informe; 2001-2013: 38-39); otras organizaciones ciudadanas u organizaciones de la sociedad civil, 64, según la Junta de Asistencia Privada en Sinaloa, entre otros, Alianza de Colegios de Abogados del Estado de Sinaloa.
4. Los Consejos Escolares de Participación Social y del programa Escuela Segura, 875, según el 1er Informe del gobierno municipal 2011-2013.

Estos programas fomentan la protección entre vecinos para seguridad de ellos, sus familias y sus casas, mediante el reporte de actividades sospechosas a la policía. Estos espacios de información y prevención efectuada por los vecinos pueden contribuir a reducir los problemas de violencia en la zona y mejorar la prevención y la atención de la violencia. Sin embargo, no tenemos reportes de sus logros.

La sociedad civil de Culiacán ha hecho diversos esfuerzos en este sentido, convocando a la organización de comités vecinales, generalmente a convocatoria del gobierno municipal, para actuar de manera colectiva organizada para la prevención y atención de la violencia; otros grupos han actuado a la convocatoria del municipio, especialmente los del grupo 2 y los del grupo 3 referidos antes. Sin embargo, no se reportan actividades sistemáticas, como por ejemplo, reuniones periódicas, mensuales o las trimestrales que se señala deberían de realizarse por su Decreto de creación; tampoco se reporta la información sobre la que se discuten resultados, indicadores ni las decisiones y estrategias, particularmente en cuanto a la participación de los ciudadanos. En la página del Ayuntamiento en internet en la pestaña de “Mecanismos de participación ciudadana” no encontramos ninguna información reportada en este sentido. En el 1er Informe del Gobierno de Culiacán 2011-2013 se reportan diversas acciones del Consejo Municipal de Seguridad Pública, entre otras:

- La aprobación del Plan Municipal de Seguridad Pública,
- Elaboración de las estrategias del área de seguridad pública para los operativos en la ciudad.
- La realización de cuatro visitas a escuelas para difundir una cultura de la legalidad entre las Redes de Vecinos y Vecino Vigilante.
- Una estrecha comunicación con el CERI 066 para garantizar su operación y eficacia.

No se encontró tampoco ninguna actividad en cuanto seguimiento y evaluación de los indicadores de violencia en el municipio, excepto por una actividad, “El cumplimiento a la evaluación de los indicadores y la seguridad pública por parte de los consejeros” (1er Informe de Gobierno de Culiacán; 2011-2013: 39). No encontramos información de cómo se hizo esta actividad ni sus resultados ni las decisiones tomadas; tampoco si esto se hizo en reuniones, cuando menos, trimestrales como se establece en el Decreto del Ayuntamiento de Culiacán en octubre de 2008.

Nuestra investigación con diversos grupos de la sociedad civil de Culiacán nos muestra cómo se realiza esta participación verdaderamente; también cómo podría sistematizarse en los cinco tipos de espacios de decisión entre las autoridades municipales y estatales de seguridad pública, e incluso las federales.

En una de las colonias organizadas: la Rubén Jaramillo escuchamos en voz de su presidente, que generalmente las autoridades los atienden cuando solicitan algún servicio, como alumbrado, arreglo de calles y hasta rondines de seguridad.

Sin embargo, dice, fue hace varios años que los vecinos organizados hicieron propuestas para que:

Los policías se ganaran la confianza de la gente... que los policías vinieran... a hacer una reunión con la gente, que el policía explicara cuál es su misión, cómo le podíamos ayudar y que la gente viera ese acercamiento, esa confianza. ¿No? Lo intentamos en una o dos ocasiones, pero no tuvo mucho éxito. No funcionó.

Uno de los patrones de la participación de los vecinos organizados fue con la mediación de algunas dependencias municipales. En la colonia, Estela Ortiz, la presidenta de ésta menciona que se trabajó con un CEPAVI, “este es un centro CEPAVI que... es violencia intrafamiliar y parece que está funcionando bien... porque está muy bien capacitado ese centro del CEPAVI. Lo tienen bien, o sea, está bien organizado para captar este tipo de problemas. “Debe destacarse que esta colonia aparece registrada entre las colonias como origen más frecuente de detenidos entre 2000 y 2010.

Otro ejemplo de este tipo de mediación exitosa para convertirse en espacios de decisión en prevención y atención de la violencia con la ayuda del Observatorio se ilustra en la colonia Rubén Jaramillo. Continúa el presidente:

Aquí nos estuvo ayudando un tiempo el CECATI, aquel que está cerca... enfrente de la UDO [Universidad de Occidente]. Nos estuvieron ayudando con instructores y después los instructores no pudieron venir y trataron de que los muchachos fueran allá y ya dejamos de hacerlo porque era desalentador y aparte, pues tenían que estarse trasladando y no podían andar en todo eso.

Este tipo de participación preventiva de la violencia mediada por las escuelas también ocurrió en la colonia Rubén Jaramillo, pero la falta de continuidad también la hizo desaparecer.

Pues mire, en aquellos años cuando participamos había muchas escuelas que nos apoyaban ¿No? Nos ayudaban... Nos apoyaban en el desarrollo de aquí de la colonia. Les debemos mucho a todas estas escuelas, pero se debe principalmente, creo yo, a que en aquél entonces había una política de servicio social de la Universidad Autónoma de Sinaloa que era, que el servicio social... se brindara a las comunidades rurales y a las colonias populares y desde luego también a las empresas ¿No?

Pero en aquél entonces quienes hacían servicio social creíamos, veíamos que era más importante enviar todos esos apoyos todos esos recursos humanos de los químicos, de ingeniería civil, psicología, derecho, economía enviar al servicio social a las comunidades rurales y a las colonias populares.

Fue así como recibimos nosotros mucho apoyo para muchas cosas: para organizar, para conseguir servicios, para que no nos robaran nuestros impuestos, para que los ingenieros analizaran bien el presupuesto que nos daba el Ayuntamiento sobre la pavimentación, por ejemplo.

El capital social y la prevención de la violencia en Cuautla

Existen aproximadamente 50 organizaciones de la sociedad civil en Cuautla. Ortodoxamente ese sería el mayor indicador de capital social, como lo define Robert Putnam (2002). Sin embargo, tenemos que analizar con mayor precisión este concepto para evaluar su influencia en la prevención de la violencia, así como para conocer su contribución y sus límites.

Existen propuestas de organización de comités vecinales para la prevención de la violencia, se han establecido entre 20 y 30, a propuesta del gobierno municipal. Aunque han existido también a iniciativa de los propios vecinos a lo largo de la historia de las colonias. Sin embargo, se cerraron porque simplemente las abandonaron los vecinos o por amenazas y hasta asesinato de alguno de sus integrantes. Otras se renovaron después de incidentes ocurridos en una de las comunidades del municipio y parece que pueden funcionar. Los análisis y avances que presentamos enseguida sintetizan las aportaciones de los autores de los diferentes capítulos del Diagnóstico en cuanto a los aspectos culturales de la violencia.

Iniciamos con el análisis que se hace sobre el papel que juegan y el que puede desempeñar los medios masivos de comunicación. Éstos, en adelante referidos como “los medios”, juegan también un papel importante en Cuautla, algunas veces positivo y otras negativo, como nos lo documenta Iris Meza en el capítulo VI (La participación de los medios de comunicación en la construcción de la violencia en el municipio de Cuautla) de este Diagnóstico. Los medios locales tienen una presencia importante en la radio y en la prensa escrita, distinto del que ofrecen los medios nacionales a través de la televisión y los diarios nacionales. Los medios locales, sobre todo la radio a través de tres compañías, Radio Cuautla, S.A. de C.V., Radiorama de Morelos S.A. de C.V. y Estéreo Latina; así como una programación continua la mayor parte del día a través de: *La Comadre* (101.5 FM), *La Tremenda* (104.5 FM) y *La Ke Buena* (105.3 FM). Los especialistas han

destacado la gran exposición a la que están sujetos televidentes y radioescuchas cotidianamente, situación a la que no es ajena la población de Cuautla y el poder que tienen para convocar y reproducir aspiraciones o deseos. Uno de estos, desafortunadamente, es no solamente querer consumir lo que se ofrece sino también ser poderosos, como policía o como “narcos”. En este sentido Iris Meza comenta:

Anteriormente, ser policía era algo bonito, deseable, pero ahora quieren ser narcos, por todo lo que representan, porque son los poderosos ahora. Si con el *internet*, el subir un video en el que estás cerca o participas en una balacera es lo *cool*, es que estás ahí, sin importar lo que representa en la sociedad, o sea, el miedo y el temor... podemos ver los videos de quien haya estado ahí aunque sean jovencitos... (Iris Meza, cap. VII).

Uno de los aspectos positivos de los medios es abrirlos a la participación de los ciudadanos. La radio de Cuautla lo ha hecho, aunque ha sido excepcional. Una de esas formas ha sido la convocatoria a denunciar situaciones de interés colectivo, pero sufridas individualmente, como la presencia de conflictos, falta de servicios, problemas de seguridad y violencia. Han existido programas con mucha audiencia, no sin una gran dosis de “amarillismo” —periodismo sensacionalista que destaca el reporte de crímenes o situaciones conflictivas con imágenes y colores que atraigan y que magnifiquen los hechos reportados— que han permanecido en el aire hasta 15 años y otros que han querido reemplazarlos, como “Línea caliente” y “La noticia y usted”. También han existido convocatorias excepcionales, como aquella que propuso contribuir a mejorar el medio ambiente y en el que mucha gente de Cuautla participó. Los medios son parte de las redes sociales y pueden ser parte de un capital social para convocar de diversas formas para la prevención de la violencia. Iris Meza en su capítulo presenta algunas de estas posibilidades.

Otra de las expresiones de los cuautlenses en el campo del capital social se inscribe en la cultura y las relaciones de los ciudadanos de Cuautla en aquello que los especialistas han referido como una “cultura de la legalidad” y que idealmente tendría que ser una gran herramienta para hacer valer un “Estado de derecho”. Sin embargo, lo que observa cotidianamente la población es la impunidad, la corrupción, la transgresión de la ley, la permisividad y discrecionalidad por parte de la autoridad para la aplicación de las leyes y enfrentar el problema de la violencia en el municipio de Cuautla. Luz Marina Ibarra e Iris Meza (2011) nos describen cómo se vive esta cultura de la legalidad en Cuautla. Con base en la investigación y las entrevistas a informantes nos muestran cómo se ha ido construyendo una

cultura que va en sentido opuesto a la legalidad, mediante la violación sistemática de la ley, la impunidad, la negligencia, la complacencia y en algunos casos la complicidad por parte de la autoridad, de tal forma que todo esto va constituyendo parte de “la normalidad”, de lo cotidiano. Ibarra y Meza nos presentan cómo algunas prácticas y actividades legales y toleradas por la autoridad municipal se han ido convirtiendo en precursoras de la ilegalidad y detonantes de una violencia colectiva que mina el tejido social de Cuautla.

Estas autoras nos muestran cómo la presencia de la violencia y los centros de diversión han cambiado el rostro de Cuautla, borrando prácticamente el centro histórico tradicional y sus cantinas —aunque también en las cantinas frecuentemente había situaciones de violencia—, de las cuales eran segregados los jóvenes que iban a parar a otros espacios, con otras reglas. Desde hace tres y dos décadas desaparecieron estos espacios para dar lugar a las discotecas y luego a los así denominados “antros”, donde con mucha permisividad se expenden bebidas alcohólicas y hasta droga a menores de edad y jóvenes. Lo mismo se puede decir de horarios y de otros locales con “permisos” que también venden permisivamente bebidas alcohólicas, prácticamente a cualquier hora de la noche, para quienes no podían acudir a los “antros” o para “empezar” antes de llegar a ellos o después de salir. Así, que los horarios “oficiales” se extendieron “no oficialmente”, desde hora temprana por la noche hasta hora temprana por la mañana, es decir hasta las 6:00 o 7:00 de la mañana. Con la permisividad y la complicidad llegó también, se dice, el crimen organizado. Entre 2006 y 2010 la cantidad de “antros” de Cuautla creció al pasar de 2 discotecas a 46; algunos de ellos con permisos para funcionar hasta 24 horas al día. La prostitución también transformó a Cuautla, de una zona de tolerancia a la prostitución ambulante en casi todo el municipio, según las respuestas de los vecinos a las encuestas realizadas por el propio ayuntamiento. De acuerdo con dichas encuestas existen 58 casas de citas, tan sólo en el centro de Cuautla.

Por otro lado la población local llega a comentar, muchas veces sin precisión y quizás sin fundamento adecuado, producto más de su preocupación por la inseguridad, “la cantidad de gente que ha llegado a establecerse y que quién sabe de dónde vendrán y por qué”; expresando más bien su temor “frente a los de ‘fuera’, los que ‘no son de aquí’, pero que ya se quedaron” (Ibarra y Meza; 2011: 218). Este temor se ha hecho parte de la cultura para vivir en ciertas zonas del municipio, ciertas calles, ciertos parques y donde lo recomendable es no hacer contacto con cualquier persona, acelerar el paso o apretar las pertenencias al cuerpo. Las au-

toras nos señalan que la legalidad es un capital valioso, un capital social que nos permite apropiarnos de la ley para vivir en armonía con quienes convivimos cotidianamente. Cuautla no puede aspirar a vivir sin violencia, nos dicen las autoras, si no vivimos dentro de una cultura de la legalidad, concepto que trasciende la sofisticación de armamentos, equipos, policías, patrullas y ministerios públicos; pasa también por considerar en su contra la corrupción que se asume como algo “normal, natural, necesario... [e] inofensivo” (Ibarra y Meza; 2011: 219).

Esto ha provocado que la participación ciudadana en defensa de un Estado de derecho y todavía “sin violencia” tome la ley en sus propias manos, reclame y advierta a los delincuentes, en una manta colocada en una de las áreas comerciales creadas por el municipio para concentrar ahí a los vendedores ambulantes: “¡Ya basta de delincuencia! Al ratero que agarremos le vamos a partir su madre. Atentamente, los comerciantes.” Acompañado este mensaje con la fotografía de un delincuente, seguramente sorprendido *in fraganti* que fue violentamente golpeado y lastimado por los ofendidos (Ibarra y Meza; 2011). Existen muchas otras caras de la cultura de la legalidad/ilegalidad, los topes, el comercio informal, que van conformando un círculo vicioso muy poderoso y muy difícil de romper. Las autoras nos ofrecen propuestas con base en la investigación y citan a un ex alcalde de una de las ciudades más conflictivas del mundo, en su momento, de Palermo en Italia. Este ex representante popular declaró: “el único antídoto que existe contra la inseguridad es la cultura de la legalidad”. Ibarra y Meza nos hacen propuestas más específicas en torno a una cultura de la legalidad para prevenir la violencia en Cuautla en el apartado de su autoría; algunas de ellas incluyen la educación impartida en las escuelas.

Logros y obstáculos a manera de colofón

De manera puntual citaremos algunos logros que los propios municipios han logrado identificar. Las organizaciones ciudadanas de Ciudad Juárez identifican como algunos logros de su capital social: una historia de participación y organización autónoma; haber logrado que el gobierno federal considerara seriamente los problemas sociales de Juárez, especialmente el de la violencia en contra de las mujeres, drogadicción, educación formal e informal, trabajo con personas de capacidades diferentes, seguridad en la comunidad, personas infectadas con el VIH; el cuestionamiento que las Comunidades Eclesiales de Base hicieron a las prácticas del PRI; contribuir a la formación de una ciudadanía consciente de sus derechos

y obligaciones; cuestionamiento de la persecución del delito mediante tortura y represión, la violación de los derechos laborales en la industria maquiladora; construcción de liderazgos distintos de los priistas; construcción de movimientos ciudadanos (Castillo Vivero; 2009)

Como en otras partes del país, en Morelos han existido diversas movilizaciones sociales que en ocasiones se convierten también en movimientos sociales y algunos de ellos de resonancia nacional, como el encabezado por Javier Sicilia por el asesinato de su hijo con otros jóvenes y un ex militar, *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*, que logró sentar a diversas mesas de discusión al presidente de México y a diversos integrantes de su gabinete. *Los Guardianes de los Árboles de Cuernavaca* es otro movimiento representativo de estas movilizaciones, aunque en defensa del patrimonio natural.

En Cuautla, inicialmente los colonos de los nuevos asentamientos han logrado lo que sucede en el resto de las grandes ciudades de México, servicios básicos y la regularización de la propiedad de sus terrenos. Se señala que existen 50 organizaciones de la sociedad civil y más de 20 o 30 comités vecinales. Resulta ejemplar el trabajo del Consejo Cultural Cuautla, pero no refleja la organización que se observa en Ciudad Juárez, aunque quizás sus mayores logros han sido construir diversos proyectos para combatir la inseguridad y al mismo tiempo una sociedad local más igualitaria. En alguna ocasión los jóvenes de alguna colonia se organizaron para defenderse de la delincuencia, pero terminaron convirtiéndose en una pandilla, “los agua azules”, que delinquía en otras colonias. Los Comités Vecinales constituidos a convocatoria y dentro del programa Subsemun de Cuautla son muy difíciles de evaluar, pero reflejan muy poca autonomía y se observan muy frágiles. Han tenido logros para prevenirse de la delincuencia local, pero quizás de delitos menores; ellos insisten que uno de los problemas más graves que enfrentan es la falta de respuesta y apoyo de la autoridad policial y judicial.

Esta es la mayor forma de participación ciudadana municipal, institucionalizada, según la última Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 realizada por el INEGI (Cabrero y Arellano, 2011; Díaz y Ortiz, 2011), pero no la más efectiva. Según los vecinos:

Aquí hay una situación que no queremos involucrarnos porque hay intereses... hicimos una denuncia, los de la judicial fueron a detenerlo... y dijeron que ya se habían ido... no nos atienden... temen a su persona... Sí, seguimos con miedo...

como es posible que estén organizados aquellos que son diez, que nosotros que somos muchos... invitamos al vecino y nos dice que no. Y es que tenemos que fijarnos quién vive a nuestro lado... tenemos también en el vecino al enemigo en casa...

Culiacán ha tenido una larga historia de participación ciudadana. El capital social al que hacemos referencia con sus 64 organizaciones ciudadanas registradas según la Junta de Asistencia Privada, pero también los diversos comités vecinales de ciudadanos y mujeres. Destaca de manera particular, porque nuestros ciudadanos entrevistados hicieron referencia, la participación de las instituciones universitarias y las escuelas. Pero quizás debamos hacer mucha más investigación para poder precisar sus logros porque destacan apoyos más bien de carácter social, mediante el servicio social y como intermediarios frente a las autoridades locales.

No hemos tenido tiempo para evaluar el logro de haber construido sendos observatorios ciudadanos de seguridad pública, como instrumento de rendición de cuentas, de seguimiento y evaluación del desempeño de las autoridades en la atención de la violencia criminal. Con este observatorio y con apoyo de recursos financieros de Subsemun cuentan Ciudad Juárez —en donde visiblemente se observan apoyo intenso de la sociedad civil—, Culiacán, Ahome y Cuautla. Indiscutiblemente Ciudad Juárez es el que más se ha apropiado de este Observatorio, pero no estamos en condiciones de evaluar sus logros. Necesitamos hacer más investigación al respecto.

Los obstáculos para la participación ciudadana resultan visibles: la intimidación y el terror en contra de aquellas movilizaciones, inicialmente individuales, luego familiares y posteriormente organizadas y hasta con impactos nacionales e internacionales; también indiferencia, aparentemente, producto de la corrupción de autoridades policiales y judiciales o quizás negligencia producida también por el terror.

Referencias

- Alba Vega Carlos (año?). "Reseña: Hubert Carton de Grammont". En *Los empresarios agrícolas: Sinaloa, 1893-1984*. México, D. F.: México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1990.
- Aristegui Carmen y Ricardo Trabulsi (2010) *Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y se dejó de hacer por la democracia en México*. México, Grijalbo, 2ª. Edición

- Astorga Luís (2003). *Drogas sin fronteras*. México, D. F.: Editorial Grijalbo.
- Ayuntamiento de Culiacán (2008) *Decreto que crea el organismo público para municipal denominado Consejo Municipal de Seguridad Pública de Culiacán, Sinaloa. Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa"*. Número 118, Culiacán, Sinaloa, octubre 1.
- Barraza Laurencio (coordinador) (2009) *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua*. México, D. F.: Comisión Nacional para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. SEGOB, Gobierno Federal.
- Bellair, Paul E. y C. R. Browning (2010). Contemporary Disorganization Research: An Assessment and Further Test of the Systemic Model of Neighborhood Crime. *Journal of Research in Crime and Delinquency*. Vol. 47, No. 4, pp.496-521
- Cabrero Mendoza, Enrique y David Arellano Gault (2011). (coordinadores). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. México, D.F.: CIDE.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2012) *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, publicada el 2 de enero de 2009 en el Diario Oficial de la Federación. México, D. F.: Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma, 28 de diciembre, p. 3 de 62.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2012). *Ley de planeación. Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., febrero 21.
- CEPAL (2008) *Panorama social de América Latina 2008*, Santiago de Chile: CEPAL
- Crespo Horacio (coordinador) (?) *El azúcar en América Latina y el Caribe. Cambio tecnológico, trabajo, mercado mundial, y economía azucarera. Perspectiva histórica y problemas actuales*. México, D. F.: Senado de la República
- De la Peña Guillermo (1980) *Herederos de promesas. Agricultura, política y ritual en los altos de Morelos*. México, D. F.: CIESAS Casa Chata.
- Díaz Francisco Javier& Patricio Meller, editores (2012) *Violencia y cohesión social en América Latina*. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica
- Díaz Aldret, Ana y Ortiz Espinoza, Ángeles. (2011). Participación Ciudadana y Gestión Pública en los Municipios Mexicanos: un Proceso Estancado. En: Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David (coordinadores), *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. México, D. F.: CIDE,pp. 361-432.
- Entrevista al presidente de la colonia Rubén Jaramillo.
- Entrevista a la presidenta de la colonia Esthela Ortiz.

- Fleury Sonia (2005). *La ciudad de los ciudadanos*. Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Octubre de 2005, Santiago de Chile. Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización del autor. Biblioteca Virtual TOP www.top.org.ar.
- García Mejía Mauricio (2011). “Metodología para el diagnóstico, prevención y control de la corrupción en programas de seguridad ciudadana” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 49, febrero, 31 pp.
- Ibarra Moreno Roberto F y Manuel Morales Jurado (año?). *La propiedad privada rural*. http://www.pa.gob.mx/publica/rev_12/Privada.pdf. Consultado: marzo 17, 2013.
- Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile (2007) Encuesta de Cohesión Social en América Latina. Nueva Agenda de Cohesión Social para América Latina. Cieplan e Instituto Fernando Henrique Cardoso, www.ecosocialsurvey.org Consultado en noviembre 8, 2011
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011 (ENVIPE)*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011 (ENVIPE)*. <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/envipe.asp>, consultado en agosto, 2012.
- López Aillón Sergio, Mauricio Merino, Lourdes Morales (2011) *Hacia una política de rendición de cuentas*. Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, CIDE, A. C., Red por la Rendición de Cuentas.
- Montoya Arias Luis Omar, Rigoberto Rodríguez Benítez y Juan Antonio Fernández Canito (2009) “Arraigo histórico del narcocorrido en Culiacán” en *Acta Universitaria*. Vol. 19, No. 1, p. 40
- Ortega Sergio (1999) *Breve historia de Sinaloa*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México
- Osormo Enrique (2009) *El cártel de Sinaloa*. México, D. F.: Grijalbo y Proceso, p. 111
- Putnam Robert D (1995) “Bowling alone. America’s declining social capital” en *Journal of Democracy*. Vol. 6, Number 1, pp. 65-78.
- Putnam Robert D (1995) “The 1995 Ithiel de Sola Pool Lecture. Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. PS” en *Political Science & Politics*. Vol. 28, núm. 4, Diciembre, pp. 664-683.
- Romero Ibarra María Eugenia (sin fecha) *Una empresa azucarera frente a la expropiación del gobierno cardenista. El antes y el después. La USCO, S. A., 1920-1940*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, proyecto PAPIIT-DGAPA, UNAM.

- Secretaría de Gobernación (2013) *Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial*. http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Programa_Nacional_para_la_Prevenccion_Social_de_la_Violencia_y_la_Delincuencia. Consultado en abril 5, 2013.
- Tapia Uribe Medardo (2007) "Citizen's social construction of sustainable development in Mexico" en *Revista Interamericana de Educación para la Democracia/Interamerican Journal of Education for Democracy*. Vol. 1, No. 1, pp. 59-83.
- Tapia Uribe, Medardo (2015). Cuernavaca. Formación ciudadana y ambiental en la escuela y la acción ciudadana. Cuernavaca, Morelos: CRIM, UNAM
- UN-Hábitat (2009) *Programa Ciudades Seguras. Documento conceptual. Un enfoque democrático en materia de seguridad urbana*, puede consultarse en línea en: http://www.onu-habitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=65&Itemid=73, última consulta 29 de diciembre, 2012.
- UN-Hábitat y Universidad Alberto Hurtado (2011) *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, puede consultarse en línea en: www.uahurtado.cl <http://derecho.uahurtado.cl/seguridad.urbana/html/index.html>, última consulta octubre de 2011.

Otras fuentes

- http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mexico_estados_densidad.svg, consultado en abril 4, 2013.
- http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Objetivo. Consultado en abril 5, 2013.
- http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Prioridades_en_la_intervencion. Consultado en abril 5, 2013.
- http://www.laipsinaloa.gob.mx/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=769.
- <http://nuestrashijasderegresoacasa.blogspot.mx/2013/06/entrega-del-premio-alice-salomon-2013.html>, consultada en: Julio 13, 2013. "Aviso. Este es el blog oficial de Nuestras Hijas de Regreso a Casa ya que la otra web fue hackeada."

Seguridad pública y recuperación de espacios públicos en las áreas urbanas de Tamaulipas: El caso de Ciudad Tampico

Vladimir López Recinos¹

Introducción

En los últimos cuatro años (2010-2014) la seguridad de una gran parte de la población de México se ha visto afectada a raíz de la violencia generada entre los distintos grupos delictivos que luchan por controlar territorios para realizar acciones ilícitas como: extorsión, secuestro, tráfico de drogas, armas y personas entre otros. A eso debe añadirse la estrategia y la táctica de las autoridades del gobierno, ya que en su afán de intentar recuperar las zonas y reducir la incidencia de esos delitos, iniciaron una ofensiva militar y policial, especialmente en la región noreste del país, siendo así el estado de Tamaulipas uno de los más afectados.

La matanza de 72 migrantes de Centroamérica y Sudamérica en San Fernando; el asesinato del candidato priista a gobernador, Rodolfo Torre Cantú; las múltiples balaceras; los constantes duelos entre grupos rivales de la delincuencia organizada; y entre éstos con las autoridades en plena Feria de Tampico son algunos de los hechos que han cimbrado la seguridad de Tamaulipas. No es una señal aislada que su capital, Ciudad Victoria, al igual que Nuevo Laredo, Matamoros y Reynosa, estén o hayan sido consideradas entre las ciudades más violentas no solo de México sino también del mundo durante 2010 a 2015, según datos proporcionados por El Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, A.C. (Seguridad, Justicia y Paz, 2010, 2011 y 2015).

Tamaulipas resulta ser un lugar vital para los traficantes de personas y de drogas, porque sus tres grandes fronteras (Nuevo Laredo, Matamoros y Reynosa) lo ligan con Estados Unidos de América (EUA). Reportes del Centro Nacional de

¹ Doctor en Estudios del Desarrollo por la Universidad Autónoma de Zacatecas. <vrecinos@hotmail.com>.

Inteligencia de Drogas del Departamento de Justicia de los Estados Unidos señalan que el 90% de la cocaína que se consume en la vecina nación ingresa a través de México (NIDC, 2011). Asimismo, algunos estudios señalan que los migrantes transitan o son conducidos por la ruta noreste del territorio mexicano para llegar a la frontera norte y luego cruzar a suelo estadounidense (López, 2013).

Entre los municipios tamaulipecos más importantes, además de los fronterizos con EUA, también está la ciudad puerto de Tampico que hasta hace algunos años se había caracterizado más por ser un apacible y atractivo lugar turístico y de trabajo. Este lugar es considerado un polo de turismo, desarrollo y oferta laboral en la región sur del estado, pero de igual manera que otros distritos, ha resultado afectado por la creciente ola de inseguridad, violencia y criminalidad.

Los enfrentamientos entre grupos rivales, entre éstos y los policías municipales, estatales, federales y miembros del ejército se volvieron cada vez más comunes en Tampico. Eso resalta en algunos medios de comunicación y en las redes sociales de Internet. También las marchas y manifestaciones públicas de los ciudadanos exigiendo un cese de la violencia para vivir en paz, han sido una demanda y reclamación constante para las distintas autoridades del gobierno.

Frente a todo ese complejo escenario de violencia e inseguridad también han estado generándose algunos cambios en las costumbres y en los hábitos de la población que ha tenido que ir construyendo algunas medidas preventivas y de protección para subsistir y sobrellevar sus distintas actividades productivas, estudiantiles y familiares en un clima de violencia. En ese contexto, resulta importante el presente análisis, ya que tiene como objetivo explorar las formas de convivencia ciudadana y sus relaciones con el entorno en un ambiente que resulta ser hostil, lleno de desconfianza y miedo a la vez. Precisamente, en el trabajo fue primordial, identificar los espacios públicos que la misma población decide crear o ocupar para realizar actividades de convivencia que le generen confianza. Los espacios públicos recreativos dentro del ámbito deportivo, social, terapéutico, educativo y religioso son de importancia para las personas y las familias. En lo individual y en lo colectivo, pueden crear y generar ambientes de paz y seguridad.

El presente trabajo deriva de una investigación más amplia realizada con el fondo mixto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT y el Gobierno del estado de Tamaulipas.² En cuatro apartados se brinda una explica-

2 El estudio "Grupos sociales primarios e inseguridad en las áreas urbanas de Tamaulipas" fue coordinado por el

ción coherente del trabajo que se realizó. En el primero, se abordan consideraciones generales socio-demográficas, económicas, de vivienda e infraestructura, que predominan en el municipio de Tampico con base a información estadística del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) y otras fuentes. En el segundo y tercero se aborda el caso de las colonias que fueron objeto de estudio: su ubicación, datos estadísticos relevantes, su historia, los principales problemas relativos a la seguridad y los espacios públicos desde la perspectiva de los mismos habitantes. Posteriormente, en el cuarto y último apartado retomando la información recopilada en trabajo de campo se hace un análisis con datos referentes a los grupos primarios y sus respectivas actividades, de la misma forma, se analiza lo pertinente a la inseguridad, estrategias de convivencia y uso de espacios públicos. Finalmente se aportan las conclusiones.

Breve historia y características del municipio de Tampico

La ciudad de Tampico ha sido por excelencia el puerto de entrada de mercancías para surtir al centro del país. Aunque históricamente se habla de cinco Tampicos, fue hasta 1823 cuando el General Antonio López de Santa Anna le otorgó el permiso a los habitantes de Altamira para que crearan una nueva población al lado norte del río Pánuco, siendo esta población la actual Tampico (INAFED, 2010). Su participación en el comercio marítimo nacional y extranjero fue tan importante que en 1824 se le otorgó oficialmente el estatus de puerto.

A principios de 1900, la ciudad de Tampico tuvo mucha importancia, pues allí se establecieron dos compañías extranjeras, la Standard Oil Company y la Royal Dutch Shell, que explotaron los primeros pozos petroleros de la región (Mariel, 1999). La explotación de petróleo trajo consigo migración y desarrollo a la ciudad. Fue necesaria la construcción de viviendas, edificios, hospitales, escuelas, así como fábricas entre las que sobresale la primera planta embotelladora de la Coca Cola.

Con respecto a las comunicaciones, además del desarrollo de la tropa marítima, fue en Tampico donde comenzó sus operaciones la primera aerolínea comercial de México. Sin embargo, esa etapa de empuje como un enclave de desarrollo terminó; y dejó a la ciudad fuera del interés nacional con problemas de corrup-

Dr Mario Montelongo y se llevó a cabo en nueve ciudades: Tampico, Madero, Altamira, Ciudad Mante, Ciudad Victoria, Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa y Río Bravo. Se realizaron entrevistas a miembros de las familias tamaupecas que contarán con cuatro miembros mayores de 15 años.

ción, mal planeación urbana y problemas económicos, además sus actividades económicas se fueron enfocando más al comercio y turismo (PMD, 2010-2013).

Vivienda y datos sociodemográficos

Las condiciones generales de las viviendas tampiqueñas son buenas. De las 86,160 viviendas particulares que existen en la ciudad solo el 1.32 % tiene piso de tierra. Por otra parte, alrededor de 4 % no cuenta con sanitario en el interior; menos del uno por ciento no tiene luz eléctrica; y solo 1.50 % no tiene red hidrosanitaria. En cuanto a la dotación de bienes, en 94 % de las viviendas hay televisión, 78 % radio, 70 % refrigerador, 78 % lavadora, 42 % automóvil, 41 % computadora, 35 % internet, 58 % teléfono y 78 % celular (SCINCE- INEGI, 2010).

A nivel municipal, Tampico ha experimentado un descenso de la población en el último año, y la proyección para los próximos 3 años es un decrecimiento sostenido, según la estimación realizada por el Consejo Nacional de Población³, (CONAPO), e INEGI. De manera que, ese fenómeno se puede observar con el descenso que tuvo al pasar de 303,924 habitantes en 2005 a 297,554 en 2010.

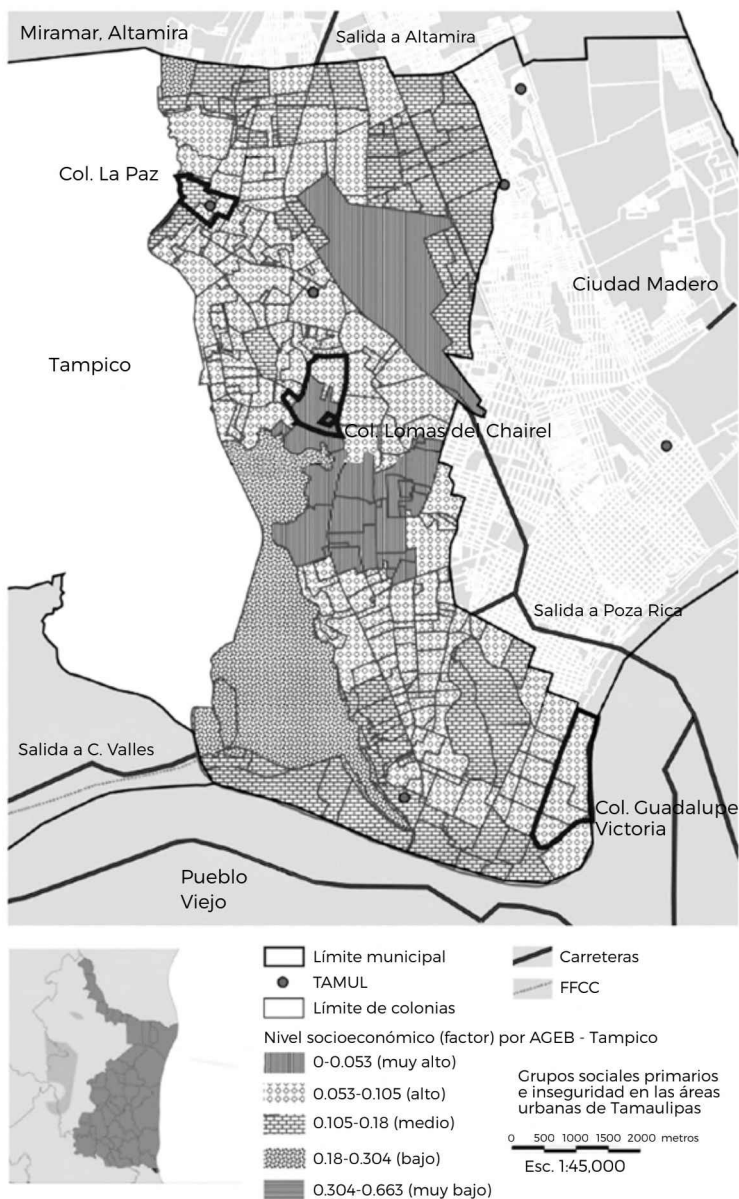
Del total de la población tampiqueña en el 2010, 48 % son hombres y 52 % mujeres. La edad mediana es de 31 años, lo que implica que más de la mitad de la población tiene 30 años o menos. Eso indica que está en edad productiva económicamente y reproductiva biológicamente y que demanda trabajo, servicios y vivienda. Respecto a su condición, 53.5 % de la población mayor de 12 años es económicamente activa y solo un 5 % está desocupada. Según el sector de actividad, la población ocupada se distribuye 1.7 % en el sector primario, 28.4 % en el sector secundario y 73.1 % en el terciario, siendo el comercio la actividad con mayor número de ocupación, 32 %. Esta distribución sectorial y ocupacional explica por qué 71 % de la PEA son trabajadores asalariados remunerados y 64 % de la población ocupada tenga ingresos de 3 salarios mínimos o menos (SCINCE, 2010).

Las tres colonias, su ubicación y datos relevantes

La colonia Guadalupe Victoria, está en la parte sureste de la ciudad, a la orilla del Río Pánuco y el Canal de la Cortadura. Su acceso principal es por la avenida Monterrey, una de las avenidas más importantes de Tampico. Es la colonia de más

³ Fuente: Consejo Estatal de Población con base en CONAPO, Población total de los municipios a mitad de año, 2006-2030 en Proyecciones de la población de México 2005-2050 [<http://www.conapo.gob.mx/ocifras/5.htm>].

Mapa 1. Ubicación geográfica de las tres colonias en Tampico



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010. Sistema para la consulta de información censal (SCINSE 2011).

antigüedad y con mayor población de las tres referidas en este trabajo y sus 5,916 habitantes es un dato significativo alrededor de la población tampiqueña.

La segunda colonia respecto a la población es La Paz, cuyos 2,517 habitantes representan 0.8% de la población de la ciudad. La Paz está ubicada al noroeste de Tampico, aunque se encuentra al lado del Maxi libramiento no tiene acceso a él, por lo que su principal acceso es por la Avenida las Torres.

Por último, está la colonia Lomas de Chairel. Ésta aunque es la que tiene menos población respecto a las otras dos (1,341 habitantes equivalente al 0.5% de Tampico), es la que tiene un estrato social más alto. Lomas de Chairel está ubicada a un costado de la zona central de la ciudad, lo que le da la ventaja de tener buena comunicación a través de la Avenida Hidalgo y el bulevar Loma Real. Asimismo, la zona en la que está ubicada se caracteriza por su amplia oferta de centros comerciales y entretenimiento. En el mapa 1 puede apreciarse que de las tres colonias antes mencionadas la primera está más cerca de la Zona Centro y de la Laguna del Carpintero, limitando con la salida a Poza Rica, Veracruz en tanto que las otras dos están relativamente más próximas entre sí y apartadas del Centro.

Respecto a la proporción por género, las tres colonias presentan una distribución similar en el municipio, es decir los hombres representan alrededor del 47% y las mujeres el 53% restante. La distribución por edad es semejante a la de Tampico en las tres colonias. Asimismo, los índices de dependencia oscilan en 46%, excepto para la colonia Lomas de Chairel que tiene un índice de 39%. La población económicamente activa es casi dos puntos porcentuales menos que la de Tampico en las tres colonias y son semejantes en el porcentaje de ocupación, exceptuando la colonia Lomas del Chairel que tiene un 98% de PEA ocupada. Ver los cuadros 1 y 2.

Cuadro 1. Población de las Colonias Guadalupe Victoria, La Paz y Lomas del Chairel, según sexo y proporción respecto al total de Tampico

	Población total	Hombres	Mujeres
Tampico	297,554	142,334	155,220
		47.8	52.2
Guadalupe Victoria	5,916	2,792	3,124
	2.0	47.2	52.8

	Población total	Hombres	Mujeres
La Paz	2,517	1,177	1,322
	0.8	46.8	52.5
Lomas de Chariel	1,341	622	719
	0.5	46.4	53.6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SCINCE, 2010.

Cuadro 2. Población económicamente activa % del total de personas de 12 años y más

	PEA	PEA Ocupada
Tampico	53.5	95.0
Guadalupe Victoria	50.6	95.5
La Paz	50.7	94.6
Lomas del Chairel	51.3	98.1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SCINCE, 2010.

Cuadro 3. Dotación de bienes en las viviendas (% del total de viviendas)

	Lomas de Chairel	La Paz	Guadalupe Victoria
Radio	71.8	70.3	67.2
Televisión	79.5	83.5	83.5
Refrigerador	78.8	80.0	75.0
Lavadora	77.9	72.2	65.4
Automóvil	74.9	37.1	32.2
Computadora	69.7	29.7	32.8
Teléfono	75.6	49.9	48.0
Celular	76.3	67.0	64.3
Internet	68.1	23.4	26.9

Fuente: elaboración propia con datos del SCINCE, 2010.

Las colonias, la inseguridad y los espacios públicos

Colonia La Paz

La colonia La Paz es habitada por familias de un nivel socioeconómico bajo según la información del INEGI. Originalmente surgió con una serie de viviendas de interés social construidas en la década del 90 por el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los trabajadores (Infonavit). Posteriormente en otros sectores fueron construidos fraccionamientos privados (Los Tulipanes y El Bancario) que son habitados por familias con más recursos. Estos dos grupos poblacionales a pesar de convivir en la misma zona no tienen una constante interacción y comunicación, debido a que las casas del sector residencial privado cuentan con permanente vigilancia y tienen un acceso muy restringido.

Una gran parte de los habitantes de la colonia La Paz trabaja en maquilas, establecimientos, empresas y compañías que brindan sus servicios a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y algunos trabajadores realizan labores en las plataformas petroleras. Son hogares en los que normalmente el padre y la madre trabajan y los hijos estudian, trabajan o en algunos casos sólo se dedican a deambular por la colonia en pequeños grupos.

Dos de las características particulares de la colonia La Paz es que tiene un Centro Comunitario Tamul (CCT) que se encuentra casi en el abandono. No recibe mantenimiento y tampoco cuenta con vigilancia permanente. También hay una capilla o iglesia dónde se oficia misa los domingos y los jueves las vecinas se reúnen para orar y leer la biblia. Es a esos dos espacios públicos a los que recurren algunos de los colonos para convivir. Aunque también algunas personas no visitan el CCT por considerar que existe un riesgo, ya que muy cerca se han dado balaceras y asaltos por la falta de iluminación y vigilancia. Una informante menciona al respecto:

Mire antes sí salíamos, ahorita con tanta inseguridad ya no salimos [...] ahora hasta los negocios cierran temprano. Aquí seguido asaltan, antier hubo una balacera, seguido hay balaceras aquí en la esquina, allá en la otra avenida también, muertos por donde quiera, granadas. [...] A plena luz del día... mucha inseguridad, ya no es como antes [...] los trabajadores a las once o doce de la noche, pasaban tranquilos sin que nadie los molestara, ahora no, apenas vienes de allá cuando ya te asaltaron acá. O ahí mismo en el Tamul, ahí los asaltan, les quitan el reloj, las cadenas o lo que traigan, muchachas jovencitas que trabajan, pasan por aquí con miedo, porque ahí los asaltan (Mercedes 63 años. Colonia La Paz).

Uno de los problemas que presenta el CCT es que usualmente está abandonado y tiene poca la actividad. Sólo se imparten clases de manualidades para las señoras mayores y no se reportan otras actividades dedicadas a jóvenes e infantes. Las instalaciones lucen deterioradas por falta de mantenimiento, iluminación, equipamiento y en especial, no hay vigilancia y seguridad, lo cual genera desconfianza para que los padres de familia y la población joven se acerquen y puedan convivir de forma constante y cotidiana. No obstante, es un espacio público donde pocos jóvenes y niños aún practican algún deporte. Informante dos refiere:

Pues yo creo que la gente no sale por la inseguridad. Porque pues antes sí, venía mucha gente en la noche. Las actividades eran hasta las nueve o diez de la noche. Pero también se juntó la inseguridad [...] nadie quiere venir en la noche, en la tarde ya, ni traen a los niños (Encargada del Centro Comunitario Tamul de la colonia La Paz).

El CCT no funciona todos los días y sólo está abierto cuando se dan cursos de manualidades a las mujeres mayores, pero las actividades no están orientadas a atender las inquietudes deportivas de los jóvenes y de los niños por lo que puede considerarse como un espacio desaprovechado para el fin que fue construido y que debe prestársele más atención. Informante dos:

Aquí nada más hay cursos del Instituto de la Mujer, nada más. Para señoras de escasos recursos que quieran superarse. Son manualidades, nada más. Ahorita no hay actividades para los niños. Algunos sí vienen a correr y a caminar, pero muy pocos. Eso sí. Vienen mucho a jugar futbol, jóvenes de Secundaria, más o menos, pues también de Primaria, veo jóvenes. Pero están jugando solos. [...] algún instructor que pudiera venir de seis, de siete en adelante, unas tres horas, alguien responsable de deportes, sería muy buena idea (Encargada del Centro Comunitario Tamul de la colonia La Paz).

También en la colonia La Paz existe temor de algunos de los vecinos ante la presencia de jóvenes que hacen actos vandálicos en el CCT y extienden su comportamiento irregular hasta las casas de éstos mediante el grafiti en las paredes, el destrozo de maceteros y de las bombillas. Los jóvenes se reúnen en el CCT o en las esquinas en sus ratos de ociosidad y al no contar con programas recreativos, deportivos o culturales deciden empezar a cometer varias travesuras e incluso hay quienes los señalan de cometer asaltos. Informante uno:

Pues aquí, dos o tres de la mañana andan corre y corre, correteando a la gente, [...] y andan asaltando al que se deje [...] conozco a muchas madres que trabajan, pero son muy estrictas con, pero hay otras que no. Son niños que no tienen gobierno, porque si uno quisiera le pone una mano dura aunque no tengan papá [...] Nadie les puede decir nada, ¿por qué?, porque si yo le digo algo al rato vienen y me apedrean la casa. Hay mucha inseguridad (Mercedes. 63 años. Colonia La Paz).

Colonia Guadalupe Victoria

Esta es la colonia más antigua del grupo de análisis. Las casas empezaron a construirse en la década del 50 y carecían de algunos servicios públicos como el sistema de alcantarillado y aguas negras, posteriormente las condiciones de salubridad y las vías de comunicación (calles y avenidas) de la colonia fueron mejorando. En la actualidad presenta un mejor desarrollo en sus servicios básicos. Un elemento que la caracteriza es su proximidad con el Centro de Tampico al cual se puede llegar en 15 minutos caminando desde la Colonia. También el estar a la orilla del caudaloso Río Pánuco, que sirve de división limítrofe entre Tamaulipas y Veracruz. En ese sentido, cabe mencionar que varios habitantes de Tampico aunque tienen muchos años de vivir en esa ciudad son originarios de distintos municipios del Estado de Veracruz. Esto es debido a la vecindad con el municipio tamaulipeco. La zona se ha convertido en un corredor comercial, social y laboral. Por esa relación, es muy común que exista una fuerte presencia e incidencia de migración interna, especialmente de familias y trabajadores veracruzanos.

Guadalupe Victoria es una colonia que está habitada por familias de un nivel socioeconómico medio según la información del INEGI. Es uno de los asentamientos típicos de clase media deprimida que existen en algunos países latinoamericanos y que cuentan con servicios públicos y vías accesibles. Los hogares están habitados por matrimonios jóvenes o mayores y con varios hijos. Las personas se dedican a distintas actividades y allí viven desde profesionistas, estudiantes, marineros y otros artesanos dedicados a distintos oficios.

Otro aspecto que se caracteriza a la colonia es el tener la Plaza El Golfo, la cual es un punto de encuentro de los vecinos y también de los habitantes de otras colonias cercanas ya que allí se congregan para jugar o presenciar partidos de fútbol y básquetbol. También cuenta con una iglesia “Nuestra señora de Guadalupe” e igual a como ocurre en la colonia La Paz, bien puede decirse que esos son los dos espacios públicos principales. Sin embargo, esos espacios se consideran insuficientes y además es notoria la falta de un mantenimiento, especialmente, en

los juegos y equipamiento destinado para el área infantil. La Plaza El Golfo es constantemente utilizada los fines de semana, tiempo en que hay más presencia de personas de distintas edades que llegan a practicar deporte. También a divertirse en los juegos o simplemente hacer una caminata. La informante uno de esta colonia refiere:

Sí, a veces voy; a la plaza, (a caminar) con mi abuelita, la llevo a caminar, o vamos las dos a la iglesia. Termino la tarea temprano los sábados o los domingos [...] Siempre son los sábados y domingos. Sí, aquí a la plaza, nada más [...] los juegos ya se están descarapelando, ya no tienen mucho... ya, casi ya no... Son los mismos juegos de siempre. Pues que hubiera más trampolines, o más juegos, o que tuvieran algo así, para hacer manualidades o algo, porque está muy feo ya (Cynthia. 14 años. Estudiante de Secundaria. Colonia Guadalupe Victoria).

El panorama que describen los vecinos de la colonia Guadalupe Victoria es que también se tornó complicada por la inseguridad, pues la gente ha tenido que aprender a convivir en medio de situaciones violentas que antes no estaban en su cotidianidad como escuchar balazos y explosiones de granadas. Informante dos menciona:

Sí, una vez sí, que llegué aquí temprano del trabajo, entonces estaba viendo la puerta de atrás... N'ombre que... aventaron una bomba... como aquí cerca está la policía... Que les avientan una bomba, una granada... Y oigo, ¡plas! [...] era la granada que habían aventado, no que me meto. [...] ya, que habían muerto varios ahí, por la granada que habían aventado [...] (Alejandro. 60 años. Colonia Guadalupe Victoria).

Colonia Lomas de Chairel

Esta colonia está habitada por familias de nivel socioeconómico alto. Las primeras casas empezaron a construirse en 1994. Posteriormente una empresa constructora realizó trabajos de fraccionamiento en terrenos baldíos y en ellos hizo una serie de viviendas que fueron vendidas a particulares que aún las siguen habitando o las han alquilado a otras personas. A pesar de que es una colonia con un mejor nivel socioeconómico respecto a las otras dos (La Paz y Guadalupe Victoria), no cuenta con espacios públicos propios y los que existen cerca son de carácter privado como un boliche, el Centro Libanés de Tampico, el Club la Herradura, Plaza La Herradura y otra serie de tiendas y cadenas de restaurantes que son considerados espacios de esparcimientos para los habitantes del sector y foráneos.

Ante la falta de espacios públicos propios algunos habitantes de la colonia Loma de Chariel tienen que recurrir a los de otras colonias vecinas para hacer ejercicio, caminar o dar un paseo con sus mascotas. Uno de esos lugares que comparten con otros pobladores es el parque de El Charro ubicado en la colonia del mismo nombre y que se caracteriza por tener una pista apropiada para correr. Éste ha sido objeto de mantenimiento y cuidado por parte del Programa de Rescate Públicos que cuenta con fondos del programa Hábitat del Gobierno Federal.

Aquí existe cierto malestar porque originalmente la colonia Lomas de Chairel tenía destinado un lote de terreno para la construcción de un espacio público de los habitantes, pero acabó siendo un espacio privado. Los vecinos no se han organizado para reclamar y tratar de recuperar ese espacio que les pertenece ni se han abocado a obras públicas del municipio de Tampico para aclarar la situación legal del área. Al respecto nos dice el informante uno de esta colonia:

En Loma de Chairel, el proyecto que nos vendieron hace dieciocho años, lo ves en maqueta, y ya te ponen ahí hasta el parque de diversiones, te ponen el espacio público y creo que esa es la bronca [...]había un espacio público que nos decían, miren, aquí se va a hacer un espacio de convivencia. Y se hizo un boliche. Ese espacio es un negocio particular y eso contravenía (Adolfo. 49 años. Lomas de Chairel).

A diferencia de los pobladores de las colonias La Paz y Guadalupe Victoria, los vecinos de Loma de Chairel que fueron entrevistados no reportan incidentes violentos como: robos, balaceras, y asesinatos en la colonia. No obstante, eso no implica que vivan en entera paz y tranquilidad. Por lo general, en Tampico las personas respiran un ambiente de inseguridad y violencia que los mantiene en alerta. Así que en algún momento los vecinos aseguran que a lo lejos han escuchado detonaciones, producto de los enfrentamientos que ocurren entre los mismos grupos de la delincuencia organizada o de éstos con el ejército o la policía y que por lo general las balaceras se escuchan a altas horas de la noche. Así menciona el informante dos:

Una vez, por aquí oímos, yo estaba lavando trastos [...] hubo una noche... qué será... ha de haber empezado como a las doce, pero ese sonido (de la denotación de arma de fuego) es muy característico: ta ta ta ta ta ta. Y luego la respuesta. Toda la noche. A las tres de la mañana granadazos. Hubo como diez o quince muertos. Obviamente eso genera una psicosis colectiva (Herminia. 56 años. Colonia Lomas de Chairel).

Los grupos primarios, sus actividades, la inseguridad y el uso de espacios públicos

Las familias tampiqueñas realizan actividades de convivencia y hacen uso de los espacios públicos de manera diversa. Si bien es cierto que el factor distancia y espacio es un factor a considerar, a veces también tiene que ver con el nivel económico que se tiene. De acuerdo a la capacidad adquisitiva los patrones de consumo de las personas varían al igual que los sitios que suelen frecuentar para divertirse, compartir y pasar un rato agradable. Sin embargo, con la actual situación de inseguridad que se vive en el municipio, se percibe un cambio en las formas de recreación de la mayoría de las familias. Éstas ahora prefieren compartir en sus hogares que salir como tiempo atrás se acostumbraba ya fuera para celebrar un cumpleaños o simplemente para divertirse. Incluso se piensa que la inseguridad ha venido a generar una mayor comunicación y cercanía entre las familias ya que sus miembros ahora se organizan y dialogan al interior de sus hogares en compañía de parientes, novios, amigos o colegas. Al respecto la psicóloga Ana Elvira menciona:

Creo que todas las familias, sin importar esos factores (socioeconómicos) en los últimos meses comparten características en común, que tienen que ver con la cuestión de la inseguridad. [...] creo que el único “beneficio” que se le ve a esa situación de inseguridad, es que ha llevado a que las familias busquen puntos de reunión en la familia, o sea, dentro de sus hogares: ya las fiestas ya no es ir o salir fuera de la casa, sino es buscar una casa en común, y reunirse. De dos años para acá, sí ha cambiado la manera en como antes la familia organizaba sus salidas. Ahora, sí es cierto, se busca más la cercanía, el contacto entre las familia. Yo lo que he observado (Ana Elvira. Licenciada en psicología, terapeuta familiar y maestra).

Frente al complejo escenario de violencia e inseguridad también han estado generándose algunos cambios en las costumbres y en los hábitos de la población que ha tenido que ir construyendo algunas medidas preventivas y de protección para seguir adelante con sus distintas actividades productivas, estudiantiles y familiares en medio de un clima de violencia. En ese sentido resulta importante explorar esas formas de convivencia ciudadana y su relación con el entorno. Así que, es primordial el identificar esos espacios públicos que la misma población en el plano personal y familiar decide crear u ocupar para realizar distintas actividades de carácter individual o colectivo que les generen una cierta confianza.

Las personas mayores tienen más incertidumbre y desconfianza ante el clima de violencia e inseguridad y frente a ello han tenido que cambiar sus hábitos y

horarios. Ahora por lo general las reuniones con sus familiares y amigos las tratan de hacer en los hogares o bien en lugares públicos, pero durante el día. La idea es que puedan estar de regreso en sus hogares temprano. Llegar antes de medianoche (10:00 P.M) es la recomendación para evitar posibles peligros. Otros informantes:

Antes sí podías salir libremente, ahorita ya no. Ya ni dejo salir a mis hijas, si van a la tienda voy yo con ellas. Sí, hay mucha inseguridad. No antes salía como hasta las diez de la noche, podía andar con ellas y en el centro. Ahora ya no, son las ocho y me apuro, si ando con ellas, córrele, ya van a dar ocho y media, vámonos. Porque siento que a las nueve ya no, no, no, para nada (Dulce. 40 años. Madre de Familia. Guadalupe Victoria).

Antes aquí no había ese problema. Hasta ahora, hace poco de más gente se oye decir y que ven cosas, ¿verdad?, de que... «No, pues que me robaron; no, que me hicieron; no, que no sé qué»... Digo, no, ahora ya no se puede salir como salía usted antes [...] Ni pa' qué le busque. Sólo que tenga un compromiso familiar, vamos un rato y ya para las diez de la noche ya regrésate, porque... Igual hay que tener cuidado. Por eso ya tarde, le digo a mi hija, no, ya no [...] si no tiene nada qué hacer en la calle, pues no, ni para qué le busque. Madre de familia⁴ (Colonia La Paz).

Es común que algunos de los miembros de la familia especialmente los hijos estén estudiando en el colegio, la preparatoria o una carrera en la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT) y hacia ellos ha ido enfocada la atención de los padres en el sentido de hacerles que tomen conciencia de la problemática de inseguridad y que traten de tomar las medidas de precaución en su desplazamiento a los centros de estudios o cuando tengan que compartir y reunirse en lugares públicos con sus amigos, novios o compañeros. Igualmente se les incita a divertirse temprano y si es mejor compartir al interior de las casas.

Uno lo único que debe de pedir a Dios que los proteja a todos [...] ir y regresar con bien. Yo por eso les digo: «Lleguen temprano a la casa; no anden en la calle muy noche», pero a veces no hacen caso, ni mi hijo, no hace caso. Y a ésta (La hija) también, a veces que anda en la calle, por ahí, también le digo que llegue temprano, pero no, no hacen caso. No hay que arriesgarse [...] Pues se molestan, de repente [...] uno lo hace por el bien de ellos, ¿verdad?, porque, a final de cuentas, les llega a pasar algo, uno es el que anda apurado; papá y mamá; ¿quién más? (Matrimonio. Colonia La Paz).

4 Algunas personas entrevistadas no quisieron proporcionar su nombre y esa decisión les fue respetada.

La violencia que antes, entre los tampiqueños parecía un problema lejano ha venido a cambiar la dinámica de la población, especialmente de los más jóvenes, ya que estaban acostumbrados a divertirse con más tranquilidad y libertad en los distintos espacios. Ahora han tenido que ir cambiando su estilo de vida y reunirse en sus hogares con sus familiares, amigos, compañeros y novios. Sus rutinas cotidianas se han modificado en base a medidas preventivas de seguridad que incluyen no visitar antros, discotecas y bares que antes sí frecuentaban al menos una vez al mes con sus amistades. Se reconoce el cambio que ha tenido la ciudad puerto en comparación con años atrás.

Pues la verdad sí, a antros ya no he ido, desde que empezó todo hasta ahorita. Pues por lo menos una vez al mes si íbamos, cuando estábamos en el Ceбетis, o cada fin de semestre, si íbamos, pero ahorita la verdad ya no, le pienso mucho, ni aunque sea un bar así para jóvenes, es muy distinto ir a un café de distracción, que irse de noche a un bar, a un karaoke, donde hay jóvenes tomando, uno ya no sabe... la gente de ahí ya no sabe si es mala o es buena, en que rato la confunden y se arma [...] tratamos como de llevar la vida tranquila, cuidándonos obviamente, estando al pendiente de qué hacer, [en] una situación de peligro (Mayra, 23 años, Egresada de la UAT, colonia La Paz).

Saber administrar mejor el tiempo y los desplazamientos es algo que ahora los tampiqueños toman más en cuenta para con las actividades sociales y laborales. Si bien Tampico no es una ciudad compleja como otras grandes urbes de México, presenta un servicio de transporte público no muy funcional y eso no genera confianza entre los usuarios. Algunas empresas tienen su propio sistema de transporte para trasladar a sus empleados a las instalaciones de las compañías y luego a las colonias, en los respectivos horarios de trabajo y descanso, pero el común de los tampiqueños utiliza autobuses de ruta, taxi o vehículo particular. Incluso los jóvenes que no eran tan asiduos a salir a centros nocturnos a divertirse han resentido los cambios en la convivencia con sus amigos ya que éstos optaron por no reunirse y convivir aún en las casas de los amigos y a tempranas horas del día por el temor a que pudiese ocurrir algún acontecimiento violento. También dejaron de asistir a las iglesias y otros centros de convivencia.

Yo no era muy así de andar saliendo en las noches y cosas así, entonces pues realmente no cambió mucho para mí, pero a veces sí, porque algunas otras personas: "no voy a poder ir por tal cosa" a lo mejor no nos organizábamos para salir a algún lado porque les daba miedo [...] Pues a muchos si les daba mucho miedo, yo veía que faltaban, por

lo mismo, decían: “es que mi colonia hubo una balacera”, “no voy a ir hoy porque...”, les daba miedo y si faltaban muchos, yo nunca llegué a faltar, nada más cuando de plano nadie iba a ir, pues a qué iba, les decía, pues como ustedes digan. A veces se hacían de que se ponían de acuerdo, “parece que mañana dicen que va a estar feo”, como que la misma gente avisaba cuando iba a haber algo y nos enterábamos y decíamos no pues mañana no vamos todos y yo decía pues como ustedes quieran, si dicen que no vamos pues no vamos nadie y ya, nos poníamos de acuerdo, pero si faltábamos muchas veces (Alejandra. 22 años. Estudiante de Psicología. Guadalupe Victoria).

También cambiaron la dinámica de algunos hijos casados e incluso solteros que ya no viven en Tampico, sino en otras ciudades de Estados cercanos como Monterrey y Coahuila donde residen por razones laborales o de estudio. Aunque existe comunicación permanente vía teléfono o internet, su presencia física es esporádica: en vacaciones, Navidad o fin de año. Es cuando se da un reencuentro para compartir y convivir con toda la familia. La situación de inseguridad ha influido en la lejanía y el contacto personal con los parientes, pues en ocasiones existe el deseo de la visita y el acercamiento, pero la recomendación es no viajar porque la situación no anda muy bien en materia de seguridad.

Tengo cuatro hijos, pero de los cuatro no tengo ninguno, nada más estamos mi marido y yo, [...] No, pues ellos por su trabajo casi no vienen, yo voy a verlos. [...] A veces voy cada cinco meses o a veces al año, ellos vienen cada año a verme. Ellos están mucho en comunicación conmigo, para todo, para cualquier cosa me hablan. Pues ellos vienen a veces el día último, el 1 enero es cuando vienen porque yo les digo que no quiero que vengan... ya ve la carretera como está, está muy fea la carretera y más ahorita que no hay ni seguridad (Mercedes. 63 años. Colonia La Paz).

La convivencia en espacios públicos a pesar de que sigue dándose, es menos que antes y se reconoce que deben tomar algunas medidas preventivas como por ejemplo, no circular a altas horas de la noche y evitar el viaje nocturno en el caso de los parientes que llegan a visitarlos de otros municipios de Tamaulipas o de otros estados como Veracruz, Nuevo León y Guadalajara entre otros. Por otra parte, también hay personas que categóricamente dicen mejor no salir a otro lugar sólo a lo necesario como a la iglesia, escuela, universidad, trabajo y al supermercado.

Mire antes sí salíamos, ahorita con tanta inseguridad ya no salimos [...] Ahorita no es como antes, la tranquilidad [...] te sentabas a gusto, ahorita con tanta inseguridad ya no salimos la gente se encierra temprano (Mercedes. 63 años. Colonia La Paz).

A veces uno tiene que salir por necesidad o por obligación ¿verdad?; que tiene que pagar, comprar [...] tiene que salir uno al mandado (Matrimonio. Colonia La Paz).

La búsqueda de Fe en la religión es otra de las actividades que realizan tanto las personas adultas como los jóvenes, quienes ya sea en compañía de algunos de sus familiares, novios, amigos y vecinos, visitan templos e iglesias una o dos veces a la semana ya sea en la colonia u otras zonas de Tampico donde existen las capillas que recibe a los feligreses. Si bien es cierto de que existe un fervor religioso: las personas suele identificarse como católicas o protestantes. Además consideran que son lugares seguros para reunirse a platicar sobre distintos temas y a la vez dedicarle más tiempo a la convivencia y la oración.

[...] hacemos oración, todos aquí nos reunimos, los vecinos, todos los de aquí de esta manzana y de otras manzanas que conocemos, hacemos oración, en cada casa vamos haciendo una oración, una oración, pedimos por todo. Por la paz y que ya no haya violencia, lo hacemos (Mercedes. 63 años. Colonia La Paz).

Un aspecto importante y que tiene que ver tanto con la confianza y la convivencia, es la falta de comunicación entre los vecinos para tratar asuntos relacionados a la inseguridad y los espacios públicos de su hábitat. La falta de confianza es un elemento que se ha elevado en la sociedad de Tampico y especialmente en los lugares donde se ha estado incrementando la violencia ya que las personas asumen una actitud de desconfianza.

Creo que son pocos, son selectos los vecinos que si hablan, que si hay comunicación, porque muchos trabajan o se encierran, no sabemos si hay gente o no. Por lo regular todas las casas están cerradas y muy apenas sabemos... el vecino trabaja en tal y vive con tal, no tenemos mucha información de si estará o no estará (Mayra. 23 años. Egresada de la UAT. Colonia La Paz).

La desconfianza también existe hacia las autoridades, pues se considera que no están cumpliendo con la labor encomendada y en algunos casos existen señalamientos que en vez de ayudar a los ciudadanos participan en actividades que atentan contra su integridad.

Los policías son muy corruptos y *muy transas* [...] en lugar de cuidar al ciudadano [...] uno anda en la calle, por ahí, y lo detienen «A ver, identificate» y lo roban a uno, y uno pone la queja y no les hacen nada. O sea que, para mucha gente, los policías no. Ese tipo de policías que son muy corruptos [...] no sé cómo es que los aceptan en esas corporaciones, ¿verdad? Y ahorita, pues ya, la vigilancia de los soldados está mejor, ¿verdad?, porque, pues, andan por allá y por acá no lo paran así y lo tratan mal... Ellos nomás andan en lo que es, ¿verdad? (Padre de Familia, La Paz).⁵

Sí, porque ahorita, pues, llaman, y luego me dice «Oiga, soy del partido fulano; dígame que si usted le gustaría que quién quedara, si él o el otro»... Yo nada más, o sea, se oye la grabadora, ¿verdad?, y ya... le cuelgo; no contesto yo nada. Porque así es como están ahorita, «Que si tú qué dijiste del otro; que si llevó, que si no llevó», y le digo, no... Ahorita no le puede dar datos a nadie, ni nombres... Y aún así, le digo... A nosotros seguido nos molestan (Madre de familia, La Paz).⁶

Un fenómeno importante de destacar que se ha dado entre los tamapiqueños y en general en el Estado de Tamaulipas, es el uso de las redes sociales a través de internet, ya sea para estar informado de los acontecimientos o para comunicarse con sus familiares que están lejos o los amigos y compañeros de estudios que por la situación de la inseguridad que impera en la ciudad deciden no salir de sus casas, pero si interactuar a través de la red. Ésta se han vuelto una novedad entre la población para mantenerse informada sobre sucesos violentos. En tanto que periódicos, radio y televisión local se han llamado a la autocensura por amenazas. Ante tal situación, se han venido impulsado otros espacios de opinión e información. Un ejemplo claro de ello es la creación del sitio web denominado Valor por Tamaulipas.⁷

La página denominada Valor por Tamaulipas es todo un fenómeno de las redes sociales y allí la población tamaulipeca manifiesta su opinión frente a la violencia en el Estado, pero especialmente informa sobre acontecimientos violentos que se han suscitado o se están llevando a cabo al momento en los distintos municipios, colonias y centros de diversión. No obstante, también se quiere atentar contra esa forma de expresión. Los creadores de ese espacio en la web han sido amenazados por la delincuencia organizada que han ofrecido dinero a cambio de que se revele la identidad de los inventores de la página.

5 Algunas personas entrevistadas no quisieron proporcionar su nombre y esa decisión les fue respetada.

6 Algunas personas entrevistadas no quisieron proporcionar su nombre y esa decisión les fue respetada.

7 Para más información puede consultarse la siguiente dirección: <https://www.facebook.com/ValorPorTamaulipas>.

Aquí la cuestión es que como no hay un sistema de información que te esté diciendo cuáles son los eventos, entonces, lo que se ha desarrollado mucho son las redes sociales, por el celular: “sabes qué, hay un evento en tal lado, no vayas para allá”... a través de correo electrónico, de facebook, de cualquier red te estás informando y ya tienes también a tu gente, a tu gente que es la que regularmente te está diciendo o que te está más o menos orientando, te está diciendo dónde están los eventos que pueden poner en riesgo tu seguridad. Pero por ejemplo los medios no te dicen absolutamente nada, te informan de que hubo un choque, de que hubo un borrachito, y que se robaron un borrego [...] tomas tus previsiones y creo que todos andamos en las mismas. Nos andamos previniendo, porque sí que ahora estuvo complicado hace dos años (2010) [...] (Herminia. 56 años. Colonia Lomas de Chairel).

Ante la falta de un sistema de información oficial de gobierno y la caída de los medios de comunicación se considera viable el mantenerse informado a través de las redes sociales, tanto de internet como de la telefónica para estar enterados de los sucesos peligrosos y que funcionen como un sistema de alerta entre la población. También se reconoce que ese sistema no es que sea infalible ya que se puede prestar a una manipulación de la realidad y en algunos casos hasta generar ciertas alarmas falsas de los lugares e incluso de las personas: situación que más que generar confianza y seguridad lo que puede detonar es más desconfianza y miedo en la población tampiqueña. Sin embargo, las personas entrevistadas consideran que ha sido útil para tener una idea de la problemática de inseguridad y que el ciudadano se forme su propio criterio.

En lo que respecta a otros lugares o espacios públicos, a parte de los existentes en sus respectivas colonias o sitios cercanos a éstas, existen tres sitios que son un punto de referencia importante en el centro de Tampico: La plaza Libertad, La plaza de Armas y La Laguna del Carpintero. Allí los tampiqueños se reúnen constantemente para convivir con amigos, correr, caminar o pasar un rato agradable en compañía de su pareja o familiares. A esos espacios públicos acuden los tampiqueños independientemente de su estatus económico y ello fue confirmado por los distintos miembros de las familias entrevistadas. Esos lugares se caracterizan por ser más visitados los fines de semana y son frecuentados por personas de todas las edades: jóvenes, niños, adultos y ancianos, pero debido a la inseguridad los horarios del paseo han sido modificados y el retiro a casa no es muy tarde.

Si bien las salidas son menos frecuentes se continúan dando durante el día y la tarde y el punto de reunión con amigos y algunos familiares para platicar y distraerse un rato son las plazas ya mencionadas. También algunos visitan por la tarde

algunas cantinas para compartir con compañeros de trabajo donde charlan sobre sus actividades laborales y las oportunidades de trabajo que se puedan presentar.

También existe una zona peatonal donde suelen ir las personas mayores a degustar café y a bailar por las tardes durante los fines de semana con la presencia de un conjunto musical. Otros sitios que se acostumbra a visitar son: la Playa, plazas y centros comerciales ubicados en el municipio de Madero, pero están más alejados del centro de Tampico y además se requiere tener vehículo particular debido a que, para esos sitios no hay transporte público. Esto, en alguna medida implica un mayor costo y gasto que no todas las familias están dispuestas a pagar por lo que optan mejor visitar lugares más cercanos. Sin duda que, la Playa es un espacio público que caracteriza a Tampico. Sin embargo, llama la atención que no es un sitio muy recurrente sino ocasional para muchas familias tampiqueñas y al cual se acostumbra ir en fechas especiales como: Semana Santa, o cuando los visitan amigos y familiares de otros Estados de la república mexicana que están deseosos de nadar, departir y jugar en la arena.

La búsqueda de los espacios públicos se da de acuerdo al nivel socioeconómico de las familias. Así para algunas personas existe la creencia de que ciertos centros privados o comerciales otorgan un mayor nivel de seguridad y protección los centros comunitarios de carácter público razón por la cual los Tamul no son utilizados por los vecinos de la colonia dónde fue construido o son utilizados muy pocos y sólo cuando en ellos se imparte algún cursos o clases de manualidades para las señoras o charlas y terapias a los jóvenes. Aunque por otro lado hay otros espacios similares que no están en las colonias propiamente, pero son utilizados por los vecinos de otras colonias que se desplazan a diario para hacer ejercicio al aire libre (caminar o trotar) o simplemente sostener una amena plática con algún amigo o familiar.

Como ejemplo podemos citar el Tamul de la colonia La Paz está abandonado y se considera que es objeto de vandalismo por algunos jóvenes y que incluso se le señala como sitio donde en la noche se cometen atracos a los transeúntes. En cambio los vecinos de la Colonia Lomas de Chairel no cuentan con un Tamul, pero algunos se desplazan a las colonias donde si hay áreas verdes y recreativas como la popular Laguna del Carpintero, que es un punto de recreación y diversión para los tampiqueños y foráneos.

Las colonias, en materia de infraestructura, espacios recreativos y sistema de seguridad presentan diversas necesidades: desde el alumbramiento en algunas calles o esquinas por falta de faroles, hasta la construcción de plazas y aéreas verdes,

las cuales o aún no hay y o les hace falta mantenimiento vigilancia y limpieza. La presencia policial permanente o a través de patrullajes es una necesidad ya que las casetas policiales construidas para esa labor han sido abandonas o están destruidas.

En resumen y con la finalidad de englobar lo anteriormente expuesto desde una perspectiva de los problemas, necesidades y estrategias en materia de seguridad y convivencia de los habitantes de las distintas colonias que fueron objeto de estudio, todos esos aspectos, pueden aterrizar de forma sintetizada en los cuadros 4, 5 y 6 donde se concentran algunos de los resultados de la información recabada en campo y que ha servido para este trabajo, el cual pretende ser de utilidad para la búsqueda de soluciones y el desarrollo de políticas públicas encaminadas a atender la problemática que hoy enfrenta Tamaulipas.

Cuadro 4. Problemas, necesidades y estrategias en materia de seguridad y convivencia según los pobladores de la colonia La Paz (2012)

Colonia	La Paz
Problemáticas	Inseguridad Asaltos, Balaceras, asesinatos y vandalismo en distintos sectores de la colonia. Robo de tuberías y medidores de las casas
	Convivencia Desconfianza. Miedo. Falta de comunicación y organización entre los vecinos. Falta de confianza y credibilidad hacia los policías y políticos.
Necesidades	Seguridad Vigilancia y mejor seguridad pública. Policía honesta. Más Iluminación en la colonia. Luminarias, mantenimiento y vigilancia del CCT.
	Convivencia Paz y tranquilidad. Actividades y cursos para los jóvenes y niños en el CCT. Instructores de deporte en el CCT. Sala de computadoras en el CCT Áreas verdes, parques, campos de fútbol y otros juegos para los jóvenes y niños.

Estrategias y espacios de convivencia	Formas y relaciones	<p>Visitas y pláticas entre amigos, parientes, esposos y novios. Reunión entre vecinas para orar y estudiar la biblia. Encuentros con amigos para divertirse, conversar o practicar deporte. Uso de redes sociales Internet. Paseo en la playa con amigos o familiares.</p>
	Área y ubicación	<p>Casas (en la misma colonia y en otra colonia) CCT (en la misma colonia) Iglesia (en la misma colonia) Plaza Libertad (en centro de Tampico) Plaza de Armas (en centro de Tampico) Laguna el Carpintero (en centro de Tampico) Cines (en otra colonia) Plaza Herradura (en otra colonia) Playa Miramar (en otro municipio)</p>

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por los pobladores y obtenida por observación en campo.

Cuadro 5. Problemas, necesidades y estrategias en materia de seguridad y convivencia según los pobladores de la colonia Lomas de Chairel (2012)

Colonia	Lomas de Chairel	
Problemáticas	Inseguridad	<p>Inseguridad y balaceras en Tampico. Locomoción y libertad restringida a ciertas horas y por algunos lugares. No se reportó incidentes violentos como en otras colonias</p>
	Convivencia	<p>Falta de comunicación entre vecinos. Individualismo. Desconfianza. Miedo. Tensión Falta de espacios públicos para convivencia en la colonia Falta de confianza y credibilidad hacia los políticos.</p>
Necesidades	Seguridad	Vigilancia y mejor seguridad pública.
	Convivencia	Áreas verdes, parques, campos de fútbol y otros juegos para los jóvenes y niños.

Estrategias y espacios de convivencia	Formas y relaciones	<p>Visitas y reuniones familiares.</p> <p>Reuniones con amigos y compañeros de trabajo en la Playa u otro espacio público o privado.</p> <p>Reuniones con compañeros de escuela en casas para jugar juegos de video, ver películas y tocar instrumentos musicales.</p> <p>Ejercicio, caminar y correr con amigos y familiares</p> <p>No visitas a bares ni discotecas.</p> <p>Informarse a través de redes sociales (Facebook)</p>
	Área y ubicación	<p>Casas (en la misma colonia y en otra colonia)</p> <p>Cine (en la misma colonia)</p> <p>Parque del Charro (en otra colonia)</p> <p>Unidad Deportiva Tampico (en otra colonia)</p> <p>Laguna el Carpintero (en centro de Tampico)</p> <p>Playa Miramar (en otro municipio)</p>

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por los pobladores y obtenida por observación en campo.

Cuadro 6. Problemas, necesidades y estrategias en materia de seguridad y convivencia según los pobladores de la colonia Guadalupe Victoria (2012).

Colonia	Guadalupe Victoria	
Problemáticas	Inseguridad	<p>Asaltos a tiendas en la colonia</p> <p>Inseguridad en Tampico.</p> <p>Locomoción y libertad restringida a ciertas horas y por algunos lugares.</p>
	Convivencia	<p>Desconfianza</p> <p>Miedo</p> <p>Tensión</p> <p>Falta de comunicación entre vecinos.</p>
Necesidades	Seguridad	Vigilancia y mejor seguridad pública.
	Convivencia	<p>Actividades y cursos de manualidades para jóvenes y niños en la colonia.</p> <p>Mejoras en la plaza y áreas verdes y juegos de la colonia.</p> <p>Actividades deportivas y culturales.</p>

Estrategias y espacios de convivencia	Formas y relaciones	Visitas a familiares. Compartir con primos y tío Platicar y caminar con abuelita. Restaurantes y cafés Asistir a iglesia No visitas a bares o discotecas
	Área y ubicación	Casas (en la misma colonia y en otra colonia) Plaza del Golfo (en la misma colonia) Iglesia (en otra colonia) Playa Miramar (en otro municipio) Laguna del Carpintero

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por los pobladores y obtenida por observación en campo.

Reflexiones finales

Para algunos pobladores de las tres colonias (La Paz, Guadalupe Victoria y Lomas de Chairel) y otros habitantes de Tampico, la situación de inseguridad empezó desde 2010 y se incremento de forma paulatina en 2011 y 2012. Estos extrañan la calma y paz que había años atrás cuando podían circular con mucha tranquilidad por la noche, convivir con familiares, amigos y visitar algunos de los distintos espacios públicos y de diversión que ofrece la ciudad. A raíz de la inseguridad la gente dejó de visitar lugares muy populares como la Laguna del Carpintero que, es considerada un punto emblemático recreativo de convivencia familiar y zona de paseo de personas jóvenes y adultas. Si bien se reconoce que hubo un abandono de ese lugar, asimismo, se señala que han ido retornando al popular espacio público en la medida que la inseguridad disminuye.

Entre los tampiqueños se percibe el deseo de vivir en tranquilidad y volver a la normalidad como cuando podían disfrutar de algunas plazas públicas y de su feria en semana Santa sin mayores sobresaltos. Es por ello que se han realizado acciones y manifestaciones públicas en las que exigen a las autoridades una mayor seguridad en todo el municipio. Ante hechos violentos de alto impacto, la población muestra miedo y desconfianza; se repliega y se percibe incomunicación entre los vecinos. Las estrategias para sobrellevar esa situación van desde no circular por lugares que consideran peligrosos, hasta no visitar centros nocturnos, llegar temprano a la casa y estar encerrados en sus hogares. La inseguridad ha unido a muchas familias y ha obligado a sus integrantes a estar más tiempo juntos, debido a la limitación de poder disfrutar de espacios públicos.

Los resultados obtenidos a través de las entrevistas a grupos que reflejan la opinión de los ciudadanos respecto a la inseguridad, sus actividades y el uso de los espacios públicos, son un referente importante para la evaluación, desarrollo y ejecución de políticas públicas exitosas que puedan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente de la población joven. En ese sentido, es importante trabajar en la recuperación de espacios públicos y en el desarrollo de algunas actividades artísticas, culturales, deportivas enfocadas a atender la demanda de la población.

Las actividades pueden ser promovidas y organizadas por la municipalidad a través de jornadas en que participen los jóvenes. Las vías recreativas son una práctica desarrollada con éxito en algunas ciudades de México (Distrito Federal y Monterrey). También en otras ciudades de algunos países latinoamericanos como el caso de Bogotá en Colombia donde ciudadanía y gobierno a través del impulso de espacios y proyectos culturales va buscando promover una cultura de respeto y paz. Además, se le considera como una manera de manifestarse, reclamar y apropiarse de espacios que han sido despojados a la ciudadanía.

Referencias

- Centro Nacional de Inteligencia de Drogas del Departamento de Justicia de los Estados Unidos (2011) NIDC publicaciones. *Reporte anual de Evaluaciones de amenazas de drogas 2011*. [En línea] disponible en <http://www.justice.gov/publications/usdoj-resources-publications-alphabetical-list> Fecha de consulta febrero de 2013
- Consejo Ciudadano para Seguridad Pública y Justicia Penal, A.C. (Seguridad, Justicia y Paz (2010) [En línea]. Disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/541-san-pedro-sula-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-juarez-la-segunda>. Fecha de consulta 5 de diciembre de 2014.
- Consejo Ciudadano para Seguridad Pública y Justicia Penal, A.C. (Seguridad, Justicia y Paz (2011) [En línea]. Disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/541-san-pedro-sula-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-juarez-la-segunda>. Fecha de consulta 5 de diciembre de 2014.
- Consejo Ciudadano para Seguridad Pública y Justicia Penal, A.C. (Seguridad, Justicia y Paz (2015) [En línea]. Disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/541-san-pedro-sula-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-juarez-la-segunda>. Fecha de consulta 2 de abril de 2015.

- Gobierno Municipal de Tampico. (2012) *Tampico. Polo estratégico de Desarrollo en México*. [En Línea] Disponible en: <http://www.tampico.gob.mx/desarrolloeconomico/tampico-poloestrategico.pdf> Fecha de consulta 15 de enero de 2012.
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, INAFED, (2010) *Enciclopedia de los municipios. Tampico*, México, SEGOB, [En línea] Disponible en: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_tamaulipas Fecha de consulta 10 de enero de 2013.
- López-Recinos, V.. (2013) “Desarrollo, migración y seguridad: El caso de la migración hondureña hacia Estados Unidos” en *Migración y Desarrollo*. Segundo semestre de 2013. 11(21): 65-105.
- Mariel Lezama, F. (1999) “Historia de la Expropiación Petrolera en México”, en *Octanaje*, núm. 23, México. [En línea] Disponible en: <http://www.ref.pemex.com/octanaje/23expl0.htm> Fecha de consulta 20 de enero de 2013.
- Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013, Gobierno Municipal de Tampico. [En línea] Disponible en: <http://www.tampico.gob.mx/unidadinformacionpublica/3.html> Fecha de consulta 6 de enero de 2013
- Sistema para la Consulta de Información Censal (SCINCE), 2010, *Tamaulipas*, México, INEGI.

Otros recursos de Internet

- Página web Valor Por Tamaulipas <https://www.facebook.com/ValorPorTamaulipas>
<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/finish/5-prensa/163-san-pedro-sula-otra-vez-primer-lugar-mundial-acapulco-el-segundo/o>

Diarios consultados

- Diario El Universal <http://www.eluniversal.com.mx/>.
- Estudiantes se manifiestan contra violencia en Tampico. <http://iphone.eluniversal.com.mx/notas/estados/795387.html>.
- Diario La Crónica <http://www.lacronica.com>.
- Asesinan a candidato del PRI a Tamaulipas <http://www.lacronica.com/EdicionEnLinea/Notas/Nacional/28062010/455233.aspx>.
- El Norte de México: www.elnorte.com.
- Dicen no al narco y los masacran El Norte. 26 de agosto de 2010.
- El Reforma: <http://www.reforma.com>.
- Cancelan por narco Feria de Tampico. <http://www.reforma.com/nacional/articulo/548/1095535/>.

Gestión pública y desarrollo en los municipios de usos y costumbres de Oaxaca

Nina Martínez Cruz¹
Ady P. Carrera Hernández²

Introducción

El objetivo del presente trabajo es caracterizar las condiciones en las que los ayuntamientos de usos y costumbres llevan a cabo la gestión del desarrollo de sus comunidades y examinarlos factores que pueden ser transformados, para ayudarlos a generar mejores condiciones de vida para su población. El documento se conforma de cuatro partes: en la primera parte se presenta el perfil socioeconómico de los municipios de usos y costumbres de Oaxaca. En la segunda, se explica brevemente el sistema de cargos y elección de autoridades en este tipo de municipios; la tercera, describe cómo funciona su gestión pública; y la última parte analiza las variables que deben ser transformadas para lograr mejores condiciones de vida en estos municipios.

Los municipios de usos y costumbres de Oaxaca

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mediante el Índice de Desarrollo Humano señala que la desigualdad social se muestra con mayor grado en los municipios rurales, la mayoría de ellos considerados indígenas. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2011) concluye que la población indígena es uno de los grupos con los mayores rezagos en los distintos ámbitos del desarrollo nacional. El grado de marginación de las entidades federativas en 2000

¹ Estudiante de la Maestría en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal. El Colegio Mexiquense A.C. Correo electrónico nmartinez@cmq.edu.mx; nyna_12@hotmail.com.

² Profesora-Investigadora, El Colegio Mexiquense A.C. Correo electrónico adymex@yahoo.com.

y 2010 persiste en el sur del país; de las cinco entidades que en 2000 tenían grado de marginación muy alto, tres (Guerrero, Chiapas y Oaxaca) se mantuvieron en esa condición en el año 2010 y dos (Veracruz e Hidalgo) lograron disminuir su grado de marginación (Conapo, 2011: 29). Guerrero, Chiapas y Oaxaca son las entidades federativas con grado de marginación muy alto. Oaxaca ocupa el tercer lugar en la lista. Las privaciones en esas tres entidades son elevadas y las padecen grandes proporciones de la población.

Nuestro país se integra por una diversidad de grupos étnicos y el estado de Oaxaca es la entidad con mayor número de habitantes indígenas; los cuales se asientan en sus 570 municipios. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2010, Oaxaca es considerado el estado con más indígenas, presentando un porcentaje de 34.2% de su población total. Por su parte, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) señala que el estado cuenta con un porcentaje de 37% de habitantes indígenas.

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010), Oaxaca es uno de los estados con mayor rezago social, la situación de pobreza en la entidad empeoró en el 2010. En el año 2008, el 61.8% de habitantes se encontraba en situación de pobreza y para el 2010, este porcentaje se incrementó al 67.2%.³ Estadísticas recientes del mismo Coneval señalan que para el año 2012 la pobreza disminuyó nuevamente a 61.9%.⁴

Los indicadores señalan que la pobreza extrema sigue siendo una constante en 45% de la población indígena estatal. En el año 2010, el estado contaba con 63.3% de municipios que han sido clasificados por el Conapo como de muy alta marginalidad, lo que representa casi la tercera parte del territorio oaxaqueño. Dicha marginación se acentúa en la medida en que nos desplazamos hacia las zonas con mayor densidad de población indígena (CDI, 2008; Conapo, 2010:39).

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2008) muestra que entre los factores que incentivan el nivel de pobreza en el estado está el patrón de asentamientos que distribuye a la población en pequeñas localidades, donde 8 de cada 10 municipios tiene menos de 5 mil habitantes, careciendo de infraestructura de servicios básicos, lo que genera un bajo desarrollo humano. En Oaxaca “hay más privaciones asociadas a la dispersión poblacional” (Conapo, 2011: 25). Algunas de las regiones del estado muestran indicadores que las colocan

3 <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/interactivo_entidades.swf> [Consulta: 14/06/2013].

4 <http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/PDFS_TABLAS_POBREZA_2012/Oaxaca%202012.pdf>.

entre las zonas marginales más afectadas del país. No es sorprendente que estos núcleos de población, representados a menudo por un conjunto de municipios, se localicen en microrregiones en las que se asienta la mayoría de los pueblos indígenas (CDI, 2008).

Los datos anteriores ilustran claramente que los municipios de usos y costumbres son de los más serios pendientes de la política de desarrollo del Estado mexicano. Si bien las políticas de los gobiernos federal y estatal son determinantes para mejorar la situación de estas localidades, también es indispensable conocer mejor el perfil de la gestión de este tipo de ayuntamientos, dado el importante rol que posee el gobierno municipal como promotor del desarrollo endógeno de su comunidad. Su conocimiento y transformación es premisa necesaria para apoyar a estas localidades en la búsqueda de mejores condiciones de vida. Para lograr esto último, primero es necesario conocer de manera general el funcionamiento del sistema electoral de usos y costumbres y los cambios que ha experimentado en los últimos años.

Sistema de cargos y elección de autoridades

A diferencia del resto del país, Oaxaca tiene dos formas distintas de elección de sus autoridades municipales: el Sistema Normativo Interno, mejor conocido como sistema de usos y costumbres,⁵ empleado por 417 municipios; y el Sistema de Partidos Políticos, usado por los 153 municipios restantes. El derecho de las comunidades indígenas para emplear sus propios sistemas de elección se reconoció en 1995 en el Código Electoral del Estado. El sistema de usos y costumbres funciona con particularidades en cada uno de los municipios, aunque también existen características que se pueden generalizar. Las personas de la comunidad tienen la obligación de colaborar en la realización de tareas de interés general: trabajo que se denomina “tequio”. Cada habitante desempeña durante su vida diferentes cargos sin recibir remuneración alguna. En teoría, las responsabilidades y el prestigio de estas funciones aumentan progresivamente, esta jerarquía incluye funciones religiosas, administrativas y agrarias (Recondo, 2006).

El tequio es una costumbre ampliamente observada por los pueblos indígenas; para el caso de Oaxaca, es requisito y base del sistema electoral para la

5 En agosto de 2012, el congreso del estado aprobó el cambio de denominación de Sistema de Usos y costumbres por el de Sistemas Normativos Internos. Dado que el primero es el más utilizado, en este trabajo se utiliza como sinónimo de la denominación oficial.

provisión de cargos. Las autoridades tradicionales deben mostrar una trayectoria de servicios personales hacia la comunidad, los cuales son obligatorios y sin remuneración (González, 2011). La propia Constitución del estado de Oaxaca en el Artículo 12, Párrafo Cuarto, considera al tequio como una contribución obligatoria para todos.

La elección de las autoridades se realiza por norma general en las asambleas comunitarias, en donde los participantes toman decisiones. El voto se emite a mano alzada. Para esto se nombran al momento los llamados escrutadores que contarán las manos alzadas para cada candidato. La decisión final se toma después de una larga discusión e intervención de diferentes ciudadanos, el ciudadano electo también puede manifestar su inconformidad en caso de no querer ocupar el cargo. No se puede ocupar dos cargos en un mismo periodo, por tal razón los candidatos tienen que estar libres de responsabilidad en el momento de la elección (Martínez, 2012). La participación en el gobierno municipal es un servicio obligatorio pero no cualquier habitante puede ser electo para este tipo de puesto, ello depende de su desempeño y trayectoria en el sistema de cargos que existe en cada municipio.

Los mandatos duran de uno a tres años según el nivel jerárquico; en la mayoría de los casos, los miembros del ayuntamiento cambian cada año; cada mandato es seguido por un periodo de descanso más o menos largo. Como se señaló, el servicio a la comunidad no consiste sólo en los cargos del ayuntamiento, los miembros de la comunidad deben participar de manera regular en obras colectivas tales como la construcción de edificios públicos, apertura o mantenimiento de los caminos (Recondo, 2006).

Diversos autores consideran que este tipo de localidades se caracterizan por la amplia participación de la comunidad para resolver los problemas que afectan a todos. Castro (2009) señala que los pueblos indígenas han demostrado tener una importante capacidad de organización y participación que ha creado unidad entre ellos, ya que estos grupos tienen diversas formas de organización y participación social en las que se discuten, analizan y resuelven sus propias problemáticas y perspectivas de desarrollo.

En este sentido se han documentado experiencias exitosas de diversas comunidades de usos y costumbres en Oaxaca, reconocidos por el Premio de Gobierno y Gestión Local, organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. Casos como la *Asociación municipal en Ixtlán de Juárez, Oaxaca* (CIDE, 2001). En el caso específico de la sierra sur oaxaqueña, se ha documenta-

do la experiencia de San Juan Mixtepec (Distrito 26), como un caso de organización comunitaria basado en la confianza entre las autoridades y sociedad, con valores de servicio a la comunidad, colaboración y unidad (Carrera y Cadena, 2011).

Algunas comunidades indígenas han desarrollado formas particulares de organización que les ha permitido vivir en armonía, la organización de sus asambleas a viva voz permite una participación efectiva de sus habitantes debido a que son comunidades con escasa población, la mayoría de sus habitantes se conocen entre sí y pueden deliberar libremente. Pero otros municipios de usos y costumbres han experimentado grandes transformaciones en los últimos años, derivadas de factores políticos, económicos y sociales.

Hace más de una década, se reconoció que el sistema de usos y costumbres generaba tres graves problemas: I) la intolerancia religiosa, II) la discriminación contra la mujer y III) las violaciones a los derechos humanos (Carlsen, 1999). Pero en los últimos años, las fuentes del conflicto se han ampliado, aunque comparten como rasgo común la exclusión de distintos grupos sociales (Hernández-Díaz, 2007):

- a) Las mujeres. En 80 de los 418 municipios gobernados por usos y costumbres las mujeres no tienen el derecho de votar o ser votadas en las elecciones municipales, ni tampoco pueden participar en la toma de decisiones de las asambleas comunitarias.
- b) Territorios (Agencias Municipales). Las personas que no viven en la cabecera municipal, tales como agencias municipales, agencias de policía, localidades, colonias o fraccionamientos, no pueden participar en la elección de sus autoridades municipales ni tampoco pueden ser votadas para esos cargos (Blas, 2007).
- c) Religión. Una gran cantidad de actividades de la comunidad gira en torno a fiestas religiosas de la Iglesia Católica. Aquellas personas que no profesan dicha fe se enfrentan a la exclusión, a la pérdida de su derecho de ser parte de la Asamblea, expulsión (Durand, 2007) e incluso a poder ser sepultados en su propio pueblo.
- d) Inmigrantes o fuereños. Si éstos cumplen con el sistema de cargos es posible que se les permita integrarse a la dinámica de la comunidad (Id.). Pero hay muchos municipios en donde tienen vedada cualquier tipo de participación, a veces aunque sean originarios del mismo pueblo sólo porque salieron un tiempo fuera de él.
- e) La descentralización del gasto federal. Hasta hace dos décadas, muchas de las personas electas por la Asamblea para desempeñarse como auto-

ridad en sus municipios, preferían huir, incluso al extranjero, antes que asumir un cargo sin sueldo que además los imposibilitaba para trabajar y mantener a su familia. Desde que en 1990 se empezaron a canalizar recursos a todos los ayuntamientos del estado y con la creación en 1998 del Ramo 33, se han incrementado los conflictos por acceder al poder en estas municipalidades. Estos recursos federales se han convertido en una variable que está modificando sustancialmente la dinámica tradicional de estas comunidades (Id.). La disputa por el poder y el presupuesto tiene como protagonistas a grupos de interés que en ocasiones se identifican con partidos políticos: “Lejos de fortalecer la ciudadanía o fortalecer el gobierno comunal, los ha debilitado” (Durand, 2007:31). A lo anterior hay que añadir la opacidad que existe en el manejo de las haciendas municipales, hasta hace no mucho tiempo sólo los ayuntamientos de Oaxaca de Juárez, Tuxtepec, Salina Cruz y Juchitán eran sujetos obligados de transparencia (Juan, 2010). La falta de mecanismos eficaces de rendición de cuentas favorece la corrupción y deslegitima a los gobiernos de usos y costumbres, al igual que ocurre entre los que se gobiernan por partidos políticos.

A todo lo anterior, hay que añadir que aunque la ley del estado señala que en las elecciones de los municipios de usos y costumbres no deben intervenir personas ajenas a las comunidades, lo cierto es que desde hace mucho tiempo, distintos agentes tales como partidos políticos, movimientos supuestamente pro-indigenistas y hasta el gobierno del estado se han inmiscuido en este asunto. La defensa de los usos y costumbres se ha convertido en una bandera política codiciada y con frecuencia capitalizada por quienes, escudados en la “causa indígena”, impiden promover mecanismos de participación ciudadana con instituciones creíbles, confiables y transparentes (Morales, 2009).

Actualmente, en todas las regiones del estado es posible encontrar municipios de usos y costumbres que se encuentran en un proceso de transformación, cuya evolución depende de los acuerdos que logren alcanzar, o no, los grupos de interés entre los que se han generado conflictos. Un caso muy común es el de aquellos municipios en los que los habitantes de las localidades fuera de la cabecera municipal no tienen el derecho de votar ni ser votados en la elección del ayuntamiento. Esta situación se exagera por el hecho de que las comunidades excluidas tampoco se benefician de los recursos provenientes de los fondos de Aportaciones federales, o Ramo 33.

Esto ha producido en muchas ocasiones situaciones de ingobernabilidad en las que las partes involucradas han sido incapaces de llegar a algún acuerdo y al no poder realizarse las elecciones tradicionales, el gobierno del estado nombra administradores completamente ajenos a la comunidad, para que se ocupen de gobernar a estos municipios (Carrera y Cadena, 2012). En el mejor de los casos, después de atravesar por un período de conflicto y de experimentar la imposición de un administrador por parte del gobierno estatal, los grupos enfrentados llegan a un acuerdo con el fin de lograr las condiciones para que la comunidad recupere el derecho de elegir a sus autoridades. Ello implica cambios a los sistemas tradicionales de elección, en ocasiones se acuerda aceptar la participación de los habitantes de las agencias, o se acepta que se conviertan en candidatos personas que aunque no han seguido el sistema de cargos, tienen un nivel educativo más alto (Maya, 2013).

Así pues, el sistema de usos y costumbres ha sido objeto de transformación política y social y muchos aspectos considerados propios de este sistema se han perdido, mientras que al mismo tiempo, se han creado y aceptado nuevos elementos en su forma de organización. Por ello se afirma que “las normas de los usos y costumbres son muy flexibles. Varían según el tiempo y el lugar” (Recondo, 2006:6). Como se verá a continuación, los ayuntamientos electos bajo este sistema llevan a cabo su gestión en condiciones muy diferentes de las del resto de los municipios del país y ello influye poderosamente en las posibilidades de desarrollo de su población.

Gestión pública para el desarrollo de los municipios de usos y costumbres

El concepto de gestión está asociado a la realización de una serie de acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población que ocupa un determinado territorio, son diversos los actores que pueden intervenir en los procesos y los que permiten que los objetivos de desarrollo se logren efectivamente. Pero el gobierno municipal es el ente más cercano a la ciudadanía, por lo que es considerado como un actor estratégico para promover el trabajo coordinado de los demás actores privados y sociales para llevar a cabo las grandes transformaciones a fin de lograr mejores condiciones de vida para todos (Cabrero, 2005).

“Los gobiernos locales tienen un papel clave en la reducción de pobreza ya que, de acuerdo con la ley, son responsables de los servicios que tienen un gran

impacto en los grupos sociales más pobres” (Carrera y Cadena, 2012: 172). El municipio es el espacio en el que se desenvuelve la comunidad básica y corresponde al ámbito en el que la sociedad se interrelaciona de la manera más inmediata. Por lo tanto, es el municipio quien puede y debe ser su propio promotor de desarrollo, el ayuntamiento cumplirá el papel de coordinador para integrar los distintos esfuerzos y establecer una dirección hacia el logro de objetivos (Mejía, 1999). El principal mecanismo con que cuenta el gobierno municipal para cumplir con esta responsabilidad es su gestión; por lo que el perfil de la misma determinará en gran medida las posibilidades que tenga el ayuntamiento para promover, o no, el desarrollo de su población.

El ofrecer datos precisos sobre la gestión de los gobiernos municipales bajo el sistema de usos y costumbres es difícil porque cada uno tiene características que lo distinguen sustancialmente de los demás; y por la ausencia de investigación que aborde este aspecto específico de su problemática. Sobre ellos existe abundante literatura, pero la mayor parte de lo que se ha escrito son investigaciones antropológicas, sociológicas o de tipo político-electoral; y en estos trabajos se encuentran referencias aisladas sobre la forma en que estos ayuntamientos llevan a cabo su gestión. Pero a continuación se tratará de ofrecer un panorama lo más completo posible sobre las condiciones actuales en las que los gobiernos en este tipo de municipios desempeñan sus responsabilidades.

Ya se señaló que en la mayor parte de estos municipios, la gestión se lleva a cabo en base a un sistema de cargos (políticos, agrarios o religiosos) que en algunos casos están relacionados y se desempeñan siguiendo el sistema establecido por cada comunidad. Este sistema de cargos consiste en un entramado de orden jerárquico, de menor a mayor responsabilidad, establecido por la comunidad, en el cual los miembros tienen que ir escalando de manera gradual conforme adquieren prestigio (Flores, 1999). Este sistema ha sido considerado como un proceso de aprendizaje en el que se adquieren capacidades para llevar a cabo una mejor gestión (Id.); y en el contexto de baja escolaridad del estado, durante mucho tiempo ésta ha sido la única capacitación con que han contado los ayuntamientos de usos y costumbres.

Por lo general, la escolaridad de los integrantes de los ayuntamientos es de un nivel educativo muy bajo, por lo que los elementos con los que cuentan para desarrollar políticas públicas y programas son muy limitados (Mendoza, s/a). Con los cambios experimentados, en muchos municipios el sistema se ha dejado de utilizar, llegando al poder personas que aunque no tienen experiencia, sí cuentan con

un mayor nivel educativo, incluso profesional (Ramírez, 2003; Vázquez, 2011). Con respecto a la estructura gubernamental de estos ayuntamientos, ésta se compone del presidente municipal, síndico y regidores (Sánchez, 2003). Estas figuras conforman el cabildo municipal y, en la gran mayoría de los casos, son ellos mismos quienes desempeñan las labores de los funcionarios (IEBO, 2011), pues no tienen áreas administrativas o comisiones subordinadas. Además, el presupuesto con el que cuenta no les alcanza para contratar personal y pagar sueldos a profesionales (Mendoza, s/a). Los ingresos que perciben los integrantes del ayuntamiento son dietas mínimas, que oscilan entre los 2,000 y 5,000 pesos mensuales.

La estructura administrativa de los ayuntamientos normalmente es muy básica aunque se pueden encontrar algunas variaciones de un municipio a otro. Por ejemplo, en el municipio de San Agustín Lóxicha no tienen funcionarios pero se cuenta con dos asesores técnicos, un ingeniero, un arquitecto y un capturista de datos;⁶ mientras que en San Pedro Pochutla existen direcciones de deportes y de mercado.⁷ No obstante, todos ellos cuentan con un secretario y un tesorero (IEBO, 2011); puestos desempeñados por personas, quienes siguiendo el sistema de cargos, les corresponde prestar servicio a su comunidad y en ocasiones reciben una modesta dieta. Aunque existen casos como el del municipio de San Pablo Yaganiza, en donde el puesto de secretario del ayuntamiento cuenta con un salario mensual y se requiere hablar bien el español y saber utilizar la computadora para desempeñarlo (Jaime, 2008).

La estructura administrativa se complementa con un número muy variado de comités creados con distintos propósitos (IEBO, 2011). Los comités funcionan a nivel comunidad y las personas que los integran son ciudadanos que no reciben remuneración alguna, salvo el reconocimiento de la comunidad y la posibilidad de avanzar en el sistema de cargos (Flores, 1999; Carlsen, 1999; Canedo, 2008). Como puede apreciarse, el gobierno de estos municipios y lo que podría denominarse su sector público, es en realidad desempeñado por la comunidad, por ello, Recondo (2001) la considera una forma colectiva de gestión pública.

En ellos también existen autoridades municipales auxiliares, que en este caso son los representantes de las agencias municipales y agencias de policía, los cuales son electos mediante la asamblea de la comunidad a la que representan (IEBO,

6 INAFED (2009), Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de Oaxaca-San Agustín Lóxicha, disponible en: <<http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/oaxaca/municipios/20085a.htm>> [Consulta: 22/10/2012].

7 INAFED (2009), Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de Oaxaca-San Pedro Pochutla, disponible en: <<http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/oaxaca/municipios/20324a.htm>> [Consulta: 22/10/2012].

2011). Son reconocidos oficialmente por el ayuntamiento y se organizan con su comunidad respectiva para la prestación de servicios públicos y otras actividades en pro de su propio desarrollo (*Ib.*); y cuentan con atribuciones para mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad (Sánchez, 2003). La particularidad de estas autoridades es que junto con ellas se elige a un secretario, un tesorero y distintos comités; y en algunas de ellas también se elige a uno o varios regidores. Por este motivo, los habitantes de cada agencia se refieren a ellos como su presidente, regidor, secretario y/o tesorero, pero debe distinguírseles de los auténticos miembros del ayuntamiento constitucional.

Las capacidades reglamentarias o normativas de los gobiernos locales que se rigen por el sistema de usos y costumbres son casi inexistentes. La gran mayoría emplea la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca como la principal referencia jurídica para su gestión; no tienen reglamentos internos escritos y si los tienen están muy atrasados. De acuerdo con datos de la Subsecretaría de Fortalecimiento Municipal del gobierno del estado de Oaxaca: el 65% o más de los municipios en el estado no cuentan con un bando de policía y gobierno municipal actualizado; el 73% no tiene reglamento interno de la administración municipal; y el 80% no cuenta con un reglamento interno del cabildo. Incluso hay casos en los que existen ordenamientos creados por los propios ayuntamientos pero su contenido se mantiene casi en secreto (Jaime, 2008). En muchos otros, los reglamentos son encargados a consultores, quienes no los adecuan para cada municipio (Vasconcelos, s/f).

Como afirma el gobierno del estado, el no contar con un marco jurídico adecuado genera una administración deficiente y sin planeación (Vasconcelos, s/f). Antes de la descentralización del gasto federal, estos municipios se limitaban a acordar las obras que gestionarían ante los gobiernos federal y estatal. Pero a partir de la creación de PRONASOL y luego del Ramo 33, estos ayuntamientos se han visto obligados a llevar a cabo funciones con las que no están familiarizados: elaborar expedientes, ejercer presupuestos y justificar gastos. Ante el desconocimiento de estas prácticas, las autoridades han buscado asesoría o bien se abstienen de usar los fondos federales para no incurrir en alguna irregularidad (Díaz, 1999). De esta forma, la elaboración de planes de desarrollo, más que una herramienta de gestión representa un problema, de ahí que muchos de estos municipios no cuenten con dicho instrumento.

En términos financieros, estos municipios dependen de los recursos que les canaliza el gobierno federal y de algunos fondos estatales. Los ingresos propios

más importantes deberían ser el pago de predial y agua potable, pero estos son prácticamente inexistentes. En el caso del agua, las tarifas son mínimas o en algunos municipios tradicionalmente se considera que no se debe pagar por un elemento de la naturaleza que es propio de la comunidad, por lo tanto no se cobra y ello implica que no haya recursos para mejorar y ampliar la prestación de este servicio (Cruz y Salas, 2012).

Como se comentó en el apartado anterior, las fricciones entre los pobladores de la cabecera municipal y los de sus agencias es uno de los principales factores de conflicto. En muchos de ellos hay inconformidad con la distribución de los recursos federales provenientes de los ramos 28 y 33. Al igual que lo que ocurre en el resto del país, en Oaxaca hay un problema de centralización de recursos en las cabeceras municipales, hay pocos casos en los que las agencias son consideradas en la distribución de fondos⁸; lo que limita sus posibilidades de desarrollo (Bailón, 1990). En el caso del ramo 33, la normatividad establece que deben ser asignados a través del Consejo de Desarrollo Social Municipal, sin embargo, en muchos municipios las agencias desconocen esta reglamentación (Hernández y Juan, 2007). Ello además incide en la prestación de servicios públicos que son la fuente de legitimidad básica del gobierno municipal, además de ser una parte fundamental del desarrollo económico y humano (UN, 2010).

Dado lo raquítico de sus ingresos, estos municipios tienen recursos muy limitados para autofinanciar sus servicios públicos. El desconocimiento de las alternativas con que cuentan para obtener fondos dificulta su acceso a los recursos que se encuentran disponibles. Según el Banco de Obras y Servicios Públicos, en 2012, los municipios de usos y costumbres de Oaxaca presentaron serios problemas para hacer uso de los esquemas de financiamiento que ofrece dicha institución.⁹ Como puede apreciarse, la escasa capacidad institucional y administrativa de este tipo de ayuntamientos les dificulta atender de manera eficiente y eficaz las demandas sociales (Hernández y Juan, 2007).

Por lo que hace a la relación entre el ayuntamiento y la ciudadanía, es importante señalar que las asambleas funcionan a nivel de cada comunidad, es decir, en la asamblea de la cabecera municipal sólo participan sus habitantes y cada agencia

8 Trejo Picazo, Marco (2005), "El sistema de usos y costumbres, en la Sierra mixteca de Oaxaca", NON Mundial, disponible en: <<http://nonmundial.wordpress.com/2012/05/08/el-sistema-de-usos-y-costumbres-en-la-sierra-mixteca/>> [Consulta: 14/11/2012].

9 "BANOBRAS ha topado para ofrecer crédito a municipios indígenas de Oaxaca", Milenio, 26 de enero de 2012, disponible en: <<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/8ec692e124be1520a5722fb45d28bb55>> [Consulta: 17/12/2012].

municipal o de policía lleva a cabo su propia asamblea. Esto quiere decir que el ámbito comunitario no coincide con el espacio municipal (Sánchez, 2003). En los últimos años, las variables que están transformando el sistema de usos y costumbres también están cambiando esta práctica. En algunos casos se ha observado que la asamblea sólo sirve para informar (Díaz, 1999), que es el nivel más básico de participación ciudadana; o bien, sólo se invita a los grupos que son favorables a las autoridades en turno (Díaz, 1999; Sánchez, 2003).

Aunque otras investigaciones señalan que el reconocimiento legal del sistema en 1995, ha ayudado a despolitizar las asambleas haciéndolas más abiertas y más públicas (Leyva, 2005; Ramírez, 2003). Derivado de los programas federales, la participación en asamblea en ocasiones se limita a seleccionar alternativas que han sido definidas desde el centro, lo cual restringe y, la mayoría de las veces, desmoviliza a los ciudadanos (Leyva, 2005). Esto significa que aunque las comunidades tengan otras prioridades, éstas no pueden financiarse porque el uso de estos fondos está preestablecido, con lo que la comunidad termina siendo ejecutora de las políticas federales (Canedo, 2008).

En materia de transparencia, la asamblea comunitaria juega un papel muy importante como mecanismo de acceso a la información y rendición de cuentas. A través de ella las autoridades municipales consultan e informan a sus comunidades la situación que guarda la administración municipal y otros asuntos de interés común; pero en muchas ocasiones tanto las autoridades como la población desconocen la normatividad que deben cumplir. Por otra parte, la transparencia y el acceso a la información es una obligación reciente para los municipios oaxaqueños. Hasta hace pocos años, sólo los ayuntamientos de Oaxaca de Juárez, Tuxtepec, Salina Cruz y Juchitán eran sujetos obligados; actualmente, el artículo 6 de la Ley de Transparencia de Oaxaca señala que ya lo son los 570 municipios del estado.

Cumplir con esta obligación ha sido difícil para las autoridades municipales, incluso para las de los municipios más grandes del estado. El artículo Sexto Transitorio de la misma Ley de Transparencia establece que los municipios con más de 70 mil habitantes tenían la obligación de contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pudiera tener acceso a la información pública, ya sea para consultarla directamente o para hacer una solicitud de información, a más tardar el 21 de julio de 2009, es decir, un año después de la entrada en vigor de la ley. En esta categoría se encuentran los municipios de Oaxaca de Juárez, Salina Cruz, San Juan Bautista Tuxtepec, Juchitán de Zaragoza y Santa Cruz

Xoxocotlán. En noviembre de 2011, un diario local denunció que ninguno de ellos había cumplido con esta disposición.¹⁰

En el caso de los administradores que son asignados al frente de municipios por el gobierno del estado, existe evidencia que sugiere que reciben un trato privilegiado. El pasado mes de octubre, diputados del PAN y el PRI señalaron que la Auditoría Superior del Estado no había proporcionado información sobre los resultados de las auditorías realizadas en los 46 municipios que estaban a cargo de un administrador municipal.¹¹

El gran número de municipios de usos y costumbres oaxaqueños, y su compleja organización político-administrativa, generan un abigarrado entramado de relaciones intergubernamentales. De acuerdo con la Subsecretaría de Fortalecimiento Municipal del gobierno del estado de Oaxaca, los 570 municipios se integran por 772 agencias municipales, 1,561 agencias de policía y 864 núcleos rurales; todos los cuales representan un total de 3,765 comunidades (SEGEGO, 2011). De los 418 municipios de usos y costumbres,¹² 130 tienen sólo una comunidad que es la cabecera municipal; los 288 restantes tienen al menos una agencia municipal, hay casos como el de Santa María Chilchotla que cuenta con más de 40.¹³

En teoría, las relaciones que se dan al interior del municipio entre el ayuntamiento y las autoridades auxiliares, deben funcionar con base en la ayuda o apoyo mutuo y la coordinación para la realización de acciones de beneficio colectivo. Como se señaló, la legislación municipal reconoce a los representantes de las agencias municipales y de policía como autoridades auxiliares. Éstas, junto con sus comunidades, toman sus propias decisiones y administran sus propios bienes y recursos. En los últimos años, derivados de las transformaciones políticas, sociales y económicas, la relación entre las cabeceras municipales y sus agencias se ha enrarecido, como se ha mencionado, por la exclusión de los habitantes de las agencias y la distribución de recursos de los ramos 28 y 33 del presupuesto federal. En algunos casos, interactúan entre ellas para resolver problemas comunes; pero

10 “Municipios de Oaxaca no cumplen Ley de Transparencia: IEAIP”, Ciudadanía Express, 17 de noviembre de 2011, disponible en: <<http://ciudadania-express.com/2011/11/17/municipios-de-oaxaca-no-cumplen-ley-de-transparenciaieaip/>> [Consulta: 20/11/2012].

11 “Incumple ASE con auditorías a administradores municipales”, Noticias, 20 de enero de 2013, disponible en: <<http://www.noticiasnet.mx/portal/oaxaca/general/organizaciones/133965-incumple-ase-auditorias-administradores-municipales>> [Consulta: 15/02/2013].

12 Nótese que esta información se generó antes de que el número disminuyera a 417.

13 “En 136 municipios de Oaxaca no se permite a las agencias elegir a sus ediles”, E-Oaxaca, 31 de agosto de 2012, disponible en: <<http://www.e-oaxaca.mx/noticias/politica/12554-en-136-municipios-de-oaxaca-no-se-permite-a-las-agencias-elegir-a-sus-ediles.html>> [Consulta: 01/12/2012].

en otros, su interacción es muy limitada, o incluso muy problemática (Bailón, 1990; Hernández y Juan, 2007).

Dado el gran número, tamaño y dispersión de los municipios de usos y costumbres, así como lo escaso de sus recursos, muy frecuentemente su problemática va más allá de los límites de cada municipio y sólo puede resolverse en espacios micro-regionales o regionales (Hernández y Juan, 2007). Por ello, la cooperación entre ellos es un factor determinante para generar posibilidades de desarrollo. Así lo demuestran todos los casos hasta ahora documentados sobre buenas prácticas de gestión local para el desarrollo en este tipo de municipios (Díaz, 2002; Hernández y Ángeles, 2004; Hernández y Díaz, 2004; Hernández y Juan, 2007). Sin embargo, a pesar de que el marco jurídico de la entidad apoya que los municipios se asocien, en la práctica esto se dificulta dada la alta conflictividad que existe entre comunidades por razones de tipo agrario, político e incluso interétnico (Hernández y Juan, 2007).

La mayor parte de las asociaciones son de tipo informal, por acuerdo entre las autoridades, pero son sólo coyunturales y duran el tiempo necesario para lograr un objetivo específico. No obstante, existen experiencias como la Unión Liberal de Ayuntamientos del Distrito de Ixtlán (ULA) y la Asamblea de Autoridades Municipales del Sector Zoogocho que han durado muchos años (Díaz, 2002; Hernández y Ángeles, 2004; Hernández y Díaz, 2004). Pero es necesario recalcar que estas asociaciones no han sido resultado de políticas públicas o legislación específica, sino de procesos regionales impulsados por los propios municipios que han logrado el apoyo de actores externos como el gobierno del estado (Mendoza, 2006).

A partir de 1990 se realizaron los primeros esfuerzos por formalizar y establecer relaciones coordinadas entre municipios y/o comunidades (Hernández y Juan, 2007). En muchos casos, su constitución ha obedecido a diversos programas gubernamentales, un ejemplo de ello es el programa Módulos de Maquinaria que se implementó en el sexenio 1992-1998 y que en 2005 fue reactivado. El programa consiste en que el gobierno del estado entrega en comodato un módulo de maquinaria pesada a un grupo de ayuntamientos de una microrregión, los cuales tienen la obligación de constituir una asociación civil para la administración del módulo, con el objetivo de dar mantenimiento y rehabilitar los caminos de los municipios agrupados (Id.).¹⁴ Pero en general, siguiendo la tendencia de los mu-

¹⁴ La Secretaría de Asuntos Indígenas ha impulsado desde 2003 la constitución de las asociaciones. En 2005 se contaba con un registro de 25 organizaciones de este tipo (Hernández y Juan, 2007).

nicipios rurales del país, los municipios de usos y costumbres se encuentran en el grupo de los que tienen las mayores carencias y más altos grados de marginación y son de los que menos se asocian.

Por lo que respecta a las relaciones con el estado, los actores políticos y sociales de Oaxaca han coexistido en un sistema basado en estrategias como la subordinación de los municipios al gobierno estatal y el clientelismo (Audelo, 2007). Durante décadas, las Delegaciones de Gobierno fueron el mecanismo de interacción entre el gobernador y los municipios, jugando un papel de intermediarias y operadoras de políticas regionales que limitaban la autonomía municipal (Canedo, 2008). Los delegados de gobierno actuaban como una autoridad intermedia entre los municipios y el gobierno del estado, sirviendo más bien como eficaces medios de control político que como gestores de las regiones. A pesar de las medidas descentralizadoras, a través de ellas se implementaban programas de desarrollo de manera vertical, centralizada, y homogeneizadora (Canedo, 2008).

Tan pronto Gabino Cué tomó posesión como el primer gobernador de alternancia electoral en el estado, en diciembre de 2010, transformó las delegaciones de gobierno en Módulos de Desarrollo Sustentable para que dejaran de ser instrumentos de presión y control político y se conviertan en instancias con el propósito de orientar a las autoridades municipales para gestionar recursos para obras y proyectos productivos, así como atender sus problemas sociales, muchos de ellos relacionados con el transporte, con temas agrarios y asuntos de carácter político.¹⁵ Actualmente, esto se lleva a cabo con base en un modelo de planeación micro regional, en el que a través de metodologías participativas, los presidentes municipales discuten, negocian y acuerdan las obras y acciones que se realizarán para promover el desarrollo sustentable de sus regiones.¹⁶

Con el gobierno federal, la relación de estos municipios es básicamente para obtener financiamiento de diversos programas. Entre ellos destacan los recursos de los Ramos 28 y 33 del presupuesto federal, que son los que mantienen funcionando a estos municipios; Oportunidades, orientado al desarrollo humano; 3XI, enfocado para que los migrantes apoyen obras en su comunidad de origen; Programa de Empleo Temporal (PET), para generar fuentes de ingreso y obras

15 “Asumen titulares de Módulos de Desarrollo, que sustituyen a Delegaciones de Gobierno”, E-Oaxaca, 18 de diciembre de 2010, disponible en: <<http://www.e-oaxaca.mx/noticias/poder-ejecutivo/2284-asumen-titulares-de-modulos-de-desarrollo-que-sustituyen-a-delegaciones-de-gobierno.html>> [Consulta: 15/11/2012].

16 “Fomenta talleres de planeación para el desarrollo microregional”, Noticias, 21 de octubre de 2011, disponible en: <http://www.noticiasnet.mx/portal/principal/69142-fomenta-talleres-planeacion-para-desarrollo-microregional> [Consulta: 15/11/2012].

en comunidades pobres; 100100, que se propone transformar las condiciones de rezago de los municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) del país; por mencionar algunos de los más importantes. Además de ellos, dependiendo de su capacidad de gestión, algunos de los municipios de usos y costumbres también buscan la asignación de fondos federales para educación, salud e infraestructura.

El examen de la forma en que los municipios de usos y costumbres llevan a cabo su gestión para promover el desarrollo de sus comunidades, servirá para analizar en el siguiente apartado los factores que deben ser considerados en una estrategia que busque el fortalecimiento de sus capacidades con miras a mejorar las condiciones de vida de su población.

Factores estratégicos para la gestión del desarrollo

En las comunidades de usos y costumbres existen diversos factores que posiblemente pueden ser transformados para generar mejores condiciones de vida para sus habitantes tales como: incentivar una participación ciudadana efectiva, que permita el reconocimiento de las necesidades más apremiantes en el municipio; promover el tequio como una forma de participación comunitaria; fortalecer las relaciones intergubernamentales; efectiva transparencia y rendición de cuentas; el reconocimiento de los derechos de todos los ciudadanos que conforman el municipio y; reconocer la importancia del ámbito municipal como promotor del desarrollo y orden básico de gobierno.

Debido a que el desarrollo humano implica ampliar las alternativas de las personas para que puedan tener un nivel de vida que aprecien, para ello es necesario desarrollar las capacidades humanas, entre las cuales destaca la participación. La capacidad de poder participar en la comunidad a la que se pertenece es fundamental. La participación se convierte a la vez en el objetivo y el medio para el progreso (Pastor, 2004). La mayoría de veces la gestión pública para alcanzar el desarrollo depende de una participación activa de los ciudadanos que viven en la comunidad. La Carta Magna señala, entre los derechos, una planeación democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales que recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad.¹⁷

¹⁷ Artículo 26, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Siguiendo esta línea de factores, el tequio (o la faena) es una costumbre ampliamente conocida en los pueblos indígenas. El tequio se puede considerar como una experiencia ancestral de participación que consiste en la realización de un trabajo colectivo en obras de uso comunitario y, que ha demostrado tener la capacidad de organización por parte de los indígenas. Programas sociales, como Pronasol, han aprovechado del “tequio” la capacidad de organización y participación de las comunidades indígenas para implementar sus objetivos. De esta manera, el tequio como una forma de participación comunitaria es un medio para el desarrollo de los municipios y comunidades indígenas.

Por su parte, las Relaciones Intergubernamentales son un concepto amplio que comprende estructuras e instrumentos y hasta el análisis de procesos y conductas de los participantes, requiere fortalecimiento, debido que son “un importante contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre las unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación” (Anderson, citado en García del Castillo, 1999: 30). Por lo que, una constante interacción, acuerdos y negociación entre las unidades de gobierno permite una mayor comprensión de las demandas sociales.

Asimismo, una efectiva transparencia y rendición de cuentas en los municipios de usos y costumbres les permitirá mayor legitimidad e integración, considerando que los miembros de la comunidad conocen las acciones y funciones de los servidores públicos más cercanos a ellos. El fin es la reducción de la opacidad en los asuntos públicos que no les permite a los ciudadanos integrar sus verdaderas demandas.

Sin embargo, pese a la aceptación de las formas de organización de usos y costumbres en Oaxaca no ha habido un pleno reconocimiento de los derechos de todos los ciudadanos. En estas formas de organización se presentan formas discriminatorias de participación, por lo que el reconocimiento de los derechos de todos los que conforman el municipio es indispensable. Garantizar el pleno derecho de las mujeres, de los inmigrantes, de los que profesan otra religión diferente a la católica y, a los ciudadanos de las agencias es primordial para el desarrollo de los mismos.

No menos importante, es el valorar cada vez más el espacio de contacto directo entre gobierno y ciudadano, el municipio es el promotor del desarrollo y orden básico de gobierno donde el ciudadano tiene mayores probabilidades de integración y de ser copartícipes de las acciones que fortalecerán su pleno desarrollo. Fortalecer a los municipios con la capacitación de los miembros del cabildo

para que conozcan las normatividades, sus funciones y derechos, con el fin de que determinen con legalidad y legitimidad sus acciones.

Finalmente, las comunidades y pueblos indígenas son tan complejas, dinámicas y diversas que es imposible establecer un marco integral para los 417 municipios del Estado que se rigen por este sistema. De la misma manera, las comunidades y pueblos indígenas han jugado un papel primordial en la organización política del estado de Oaxaca por lo que se reconoce la necesidad de examinar sus costumbres y establecer prácticas para lograr su desarrollo de acuerdo al contexto de cada uno de ellos.

Referencias

- Bailón, M. (1990) “Los problemas de Morro Mazatán: la lucha por el control de una agencia municipal en el estado de Oaxaca”, en *Estudios Sociológicos*, vol. 8, núm. 22, pp. 67-86.
- Blas L., C. (2007) *Oaxaca. Ínsula de rezagos. Crítica a sus gobiernos de usos y costumbre*, México: Editorial Siembra.
- Cabrero, E. (2005) *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Canedo, G. (2008) “Una conquista indígena. Reconocimiento de municipios por usos y costumbres en Oaxaca (México)”, en Alberto Cimadamore (comp.), *La economía política de la pobreza*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 401-426.
- Carlsen, L. (1999) “Autonomía indígena y usos y costumbres la innovación de la tradición”, en *Revista CHIAPAS*, no. 7, disponible en: <http://www.indigenas.bioetica.org/Carlsen.pdf> (09/05/2010).
- Carrera A. y Cadena, C. (2011). “Democratización de políticas públicas para el desarrollo. La experiencia de municipios de usos y costumbres en Oaxaca, México”. Ponencia.
- Carrera, A. y Cadena, C. (2012) “Gestión municipal y desarrollo. La zona metropolitana de la ciudad Oaxaca”, en Gretchen González (coord.), *Reflexiones del desarrollo local sostenible*, México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, pp. 167-207.
- Castro, M. (2009) *Política social y pueblos indígenas. Un análisis desde la participación social y organización social*. México: UNAM, PROMEP, Porrúa, ICSHU.
- CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) (2001). Premio gobierno y gestión local “Programas ganadores 2001”, Disponible en <http://premiomunicipal.org.mx/ee/index.php/ediciones>.

- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2008) “*Región Sur. Tomo I. Oaxaca. Condiciones Socioeconómicas y Demográficas de la Población Indígena*”. México: CDI, PNUD.
- Conapo (Consejo Nacional de Población). (2011) “Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010”. México: Conapo, Fondo Población de las Naciones Unidas.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). (2010a) “Análisis y medición de pobreza, Porcentaje de la población en pobreza según entidad federativa, 2010 Estados Unidos Mexicanos, Oaxaca”, Coneval, México, http://www.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/interactivo_entidades.swf, 14 de junio de 2013.
- Cruz, M. y Salas R. (2012) “La recaudación por derechos de agua en los municipios de usos y costumbres y en aquellos de organización legal, en el Estado de Oaxaca, México”, *Contexto, Revista de Economía y Derecho*, no. 38, pp. 87-102.
- Díaz, F. (1999) “*Participación Ciudadana en los Municipios Indígenas*”. Ponencia presentada en el Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, México.
- Díaz, F. (2002) “Asociación municipal en Ixtlán de Juárez, Oaxaca”, en Enrique Cabrero (coord.), *Innovación en Gobiernos Locales. Un Panorama de experiencias municipales en México*, México: CIDE-Fundación Ford.
- Durand P. V. (2007) “Prólogo”, en Jorge Hernández-Díaz (Coord.), *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*. México: Siglo XXI Editores-IIS.UABJO, pp. 11-34
- Flores, C. (1999) “El sistema electoral por usos y costumbres: el caso de los municipios indígenas del estado de Oaxaca”, en Jesús Orozco (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI (tomo I)*, México: TEPJF-IFE-UNAM-UQR-PNUD, pp. 239-254.
- García del Castillo, R. (1999) *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. México: CIDE, Miguel Ángel Porrúa.
- González, O. y Martínez, M. (2011) *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*. México: UNAM.
- Hernández-Díaz, J. (2007) *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*. México: Siglo XXI, UABJO.
- Hernández Díaz, J. y Juan V. (2007) *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*. México: Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

- Hernández Díaz, J. y Graciela A. (2004) “La vida y desarrollo rural en los pueblos mancomunados de la Sierra Norte de Oaxaca”, en Rodolfo García (coord.), *Gestión local creativa: experiencias innovadoras en México*. México: CIDE-Secretaría de Gobernación-INAFFED-Fundación Ford, pp. 133-150.
- Hernández, J. y Díaz, J.(2004) “Desarrollo regional de los pueblos zapotecas del Sector Zoogochoen Oaxaca”, en Rodolfo García (coord.), *Gestión local creativa: Experiencias Innovadoras en México*, México: CIDE-Secretaría de Gobernación-INAFFED-Fundación Ford, pp. 75-88.
- IEBO. (2011) *¡Armando el rompecabezas! (Elementos de administración municipal) Bloque didáctico III (Parte A)*, Oaxaca, disponible en: <http://www.iebo.edu.mx/dir_academica/desarrolloaca/diarios2011b-3/15%20Administracion%20municipal%20MI-Bloque%20III.pdf> [Consulta: 23/05/2012].
- Jaime, E. (2008) “*Comunidad, diversidad identitaria y el sistema normativo de San Pablo Yaganiza, Oaxaca*”, Tesis para obtener el título de Licenciatura en Antropología con área en Antropología Cultural, Cholula-México, Universidad de las Américas.
- Leyva, M. (2005) La participación ciudadana en los municipios indígenas. Un planteamiento desde Oaxaca, México, Servicios para una Educación Alternativa, disponible en: <<http://www.equipopueblo.org.mx/publicaciones/ponencias/toolkit/participacion/Iniciativas%20de%20Participacion%20Ciudadana%20Rurales%20e%20Indigenas.pdf>> [Consulta: 06/12/2012].
- Martínez, N. (2012) “Contraloría social y Transparencia. Caso de estudio: San José Lachiguirí (2011-2012)”, tesis para obtener el grado de licenciada en Administración Pública, Universidad de la Sierra Sur, Oaxaca.
- Maya, R. (2013) “Gestión municipal para el desarrollo en los municipios de usos y costumbres oaxaqueños. Caso: San Luis Amatlán (2002-2012)”, tesis para obtener el grado de maestra en Ciencias Sociales, El Colegio Mexiquense A.C, Estado de México.
- Mejía, J. (1999) *La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-sociedad*. Núm. 21 Documento de trabajo. México: Ciesas.
- Mendoza, E. (s/a) *Los problemas y retos en la planeación del Desarrollo Municipal en el Estado de Oaxaca*, Oaxaca-México, Subsecretaría de Fortalecimiento Municipal de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca (noticias), disponible en: <<http://www.innovacionmunicipal.oaxaca.gob.mx/noticias/problemasRetos.pdf>> [Consulta: 04/11/2012].
- Mendoza, G. (2006) “Alternativas de generación de participación política en la Sierra Norte de Oaxaca”, *Con-ciencia política*, vol. /no. 3(3), pp. 7-16.

- Morales C., L. (2009) "Oaxaca: algunos cuestionamientos en torno a la ficción multiculturalista", en Usos y costumbres, disponible en: <http://www.usosycostumbres.org/Lourdes.htm> (18/05/2010).
- Pastor, E. (2004) *La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario*. Universidad de Murcia.
- PNUD. (2010) *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*. México: Galera, PNUD.
- Ramírez, S. (2003). "Inclusión/exclusión política de los pueblos indígenas de Oaxaca", *Revista Nueva Antropología*, vol. XIX, no. 063, pp. 91-113.
- Recond, D (2001) "Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca", en Lourdes de León (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, México, Ciesas, pp. 91-113.
- Recond, D. (2006) "Las costumbres de la democracia: multiculturalismo y democratización en Oaxaca". Extraído el 24 de octubre de 2011 desde http://www.usosycostumbres.org/pdf/Multiculturalismo_2006.pdf.
- Sánchez, C. (2003) "La participación ciudadana en el gobierno local del estado de Oaxaca. El caso de los municipios por usos y costumbres", en *Boletín de Antropología Americana*, no. 39, pp. 119-144.
- SEGEFO. (2011) *Acreditación de autoridades municipales 2011-2013*, Oaxaca-México, Subsecretaría de Fortalecimiento Municipal de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, disponible en: <http://www.innovacionmunicipal.oaxaca.gob.mx/eventos/SEGEFO_Acreditacion.pdf> [Consulta: 18/11/2012].
- UN (2010) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010*, Nueva York: Naciones Unidas.
- Vasconcelos, J. (s/f) *La facultad reglamentaria municipal*, Manual municipal, Secretaría General de Gobierno. Subsecretaría de Fortalecimiento Municipal, disponible en: <<http://www.innovacionmunicipal.oaxaca.gob.mx/docs/manuales/FacultadReglamentariaMunicipal.pdf>> [Consulta: 20/12/2012].
- Vázquez García, V. (2011) "Los derechos políticos de las mujeres en el sistema de usos y costumbres de Oaxaca", Cuicuilco, vol. 18, núm. 50, pp. 185-206.

Páginas oficiales

www.inegi.org.mx.

www.coneval.gob.mx.

Proceso de negociación y diálogo entre los pescadores de la cuenca del lago de Cuitzeo y el gobierno municipal de Álvaro Obregón, Michoacán

Esperanza Ríos Álvarez

Introducción

Bajo la perspectiva de acción colectiva (Olson, 1971) se plantea que los individuos tienden a organizarse para obtener beneficios comunes. En este trabajo se presenta un análisis de las formas de organización que se desarrollan entre los pescadores del municipio Álvaro Obregón en Michoacán. En esta zona hay un porcentaje alto de familias que dependen de la actividad pesquera para sobrevivir; sin embargo, el proceso de sequía del Lago de Cuitzeo, ha mermado significativamente la pesca en los últimos años. Esta situación, aunada a la falta de oportunidades laborales en la zona, motivó la organización de los pescadores en las Cooperativas con el objetivo de obtener recursos de parte del gobierno.

El argumento que guía y soporta este trabajo es que los individuos organizados bajo figuras institucionales obtienen mejores resultados en las actividades que desempeñan en comparación con aquellos que actúan de forma individual (Olson, 1971; Ostrom, 2012). La figura institucional y sus características se basan principalmente en el planteamiento que hace Hodgson (2003; 2009), donde se reconoce como una institución a aquel grupo de individuos que trabaja por un objetivo común y se rigen según el establecimiento de reglas que siguen todos los agentes involucrados. Otros autores coinciden en presentar a las instituciones como aquellos organismos que permiten actuar en forma ordenada, pues implican el seguimiento de reglas y el establecimiento de objetivos concretos (Gandlgruber, 2009; North, 2012).

En la actualidad la capacidad de organización de los individuos y gestión ante diferentes instituciones se ha convertido en una herramienta importante para desarrollar diferentes actividades económicas que impulsan el desarrollo de la localidad y mejoran las condiciones de vida de los participantes.

Expuesto lo anterior mencionemos la forma en que se estructurará este trabajo. En una primera parte se discute el concepto de acción colectiva y los elementos que lo conforman, posteriormente se vincula con el institucionalismo, en el sentido de establecer que la acción coordinada de los individuos en su punto de maduración conlleva a la configuración de instituciones de representación y gestión en distintos niveles, lo que implicaría la obtención de mejores resultados y beneficios para los miembros del grupo.

En la segunda parte se presenta una descripción de la zona pesquera del municipio, así como las características de la organización de los pescadores, destacando la relación que existe entre las Cooperativas y el gobierno municipal, de cuya relación depende en gran parte el éxito o fracaso de la actividad pesquera y supervivencia de los actores. —La información presentada en esta sección se obtuvo de las visitas de observación que se han hecho a la zona de estudio durante el año pasado y el año actual. La investigación sigue en proceso, por lo que, los resultados presentados son aún preliminares, sin embargo, dejan ver características muy importantes en los procesos de gestión que están surgiendo en la zona, gracias a la participación activa de los representantes de las Cooperativas con una figura central dentro del gobierno municipal: el regidor de pesca—. En esta parte se describe también el impacto que ha tenido el actual regidor dentro del impulso de la actividad, lo que deja ver la importancia de la participación ciudadana a través de instituciones consolidadas para obtener beneficios del gobierno.

La tercera sección es un espacio de reflexión, en donde se examina lo que hasta ahora se identifica como fortalezas y debilidades del sistema de gestión y organización de los pescadores en el municipio de Álvaro Obregón.

Acción colectiva e instituciones

El planteamiento de acción colectiva se refiere a la capacidad que tienen los seres humanos de organizarse para alcanzar objetivos comunes. Establecer objetivos y trabajar por ellos en forma organizada es uno de los preceptos clave de éste planteamiento, supone además colocar por encima de los intereses individuales a los intereses comunes (Olson, 1971). Para que esto ocurra el grupo debe de tener cier-

tas características, entre las que destacan: ser miembros de una comunidad en la que se realicen actividades similares y compartir un sistema de usos y costumbres. Esto facilita la homogeneización de los intereses y el establecimiento de tareas a los miembros del grupo (Olson, 1971).

Otro de los aspectos que vale la pena resaltar es el reconocimiento de un sistema jerárquico, lo que significa que no todos los miembros del grupo van a recibir la misma cantidad de beneficio, éste, dependerá de la posición que se tenga dentro de la organización. Este precepto es muy importante y forma parte del sustento de la acción colectiva, en el sentido de que el individuo reconoce que buscar el beneficio de manera individual resultará más costoso y no se garantiza el éxito, sin embargo, si lo hace dentro del grupo, es muy probable que lo consiga. Así se reconoce la pertenencia al grupo como un elemento clave para la obtención de beneficios (Olson, 1971).

Esta garantía que proporciona la acción grupal establece una serie de compromisos por parte de los miembros, uno de los principales es el pago de cuotas y la realización de tareas específicas dentro del grupo. La gestión que se lleva a cabo para alcanzar los objetivos y obtener los beneficios genera costos, que deben ser cubiertos por todos los miembros del grupo, independientemente de la cantidad de beneficio que van a recibir; en ocasiones el beneficio está en proporción de la cuota que se paga o de lo comprometido que se encuentre el individuo en las tareas del trabajo grupal. De antemano se reconoce que no todos trabajan y cooperan de la misma forma, por lo tanto, siempre habrá reparto de beneficios entre individuos que no participan activamente (Olson, 1971; Ostrom, 2012).

La acción colectiva se complica cuándo dentro de un sistema existe más de un grupo organizado que comparten la misma actividad económica o utilizan el mismo espacio, es decir, explotan algún bien público. Un bien público es aquel al que todos los miembros de una comunidad tienen acceso y derecho de explotación, por lo tanto, es necesario que se establezcan reglas de uso, primero para evitar conflictos y segundo para garantizar que todos tengan acceso al bien y por último evitar su explotación excesiva para que de esa manera sea útil durante mucho tiempo (Olson, 1972; Ostrom, 2012).

En el caso de estudio que aquí se presenta, la problemática y motivación de la organización por parte de los pescadores es para regular, por un lado, el uso del recurso agua, pero sobre todo para garantizar el apoyo del gobierno estatal y municipal en tiempos de escasez de pesca. En los últimos años los tiempos de pesca escasa se han vuelto más largos, por lo tanto, se requiere de mayor cantidad

de apoyos, la pregunta que surge en este contexto es: ¿Cuáles son los cambios que se han gestado en la organización de los pescadores a lo largo del tiempo?, ¿cuáles han sido los mecanismos de gestión que se han desarrollado?

Hablar de los mecanismos de gestión obliga a analizar la estructura de organización que tienen los grupos. Para determinar el nivel de organización utilizamos el concepto de institución como un organismo formado por individuos, cada uno de ellos con características diferentes, pero con objetivos comunes, lo que les permiten interactuar y desarrollar actividades similares para alcanzar objetivos comunes. Ahora bien, hablar de institución significa estar frente a un esquema de reglas de operación, es decir, un sistema de procedimientos que con el tiempo va formando una estructura que le permita permanecer a lo largo del tiempo. Hay principios y reglas que se mantienen a lo largo del tiempo, pero deben ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a las circunstancias cambiantes del entorno y esto solo puede ser posible con una estructura de reglas consolidadas (Campbell, 2009; Gandlgruber, 2009).

Las instituciones se convierten así en el eje de negociación y estructura de una sociedad, pues son las que rigen el comportamiento de los individuos. Las instituciones son importantes dentro de un sistema porque permiten ordenar la actividad humana, se incrustan y esto las hace permanentes y difíciles de derrumbar. Hodgson (2006, pág. 2) las define como: “un sistema donde se establecen y prevalecen reglas sociales que estructuran la interacción social”.

Por otro lado, la gestión la entendemos en este trabajo como la capacidad de negociación entre la institución y diversos organismos de gobierno o privados. Además, implica el tejido de relaciones sociales que se van gestando dentro de una sociedad, que dependerán de la madurez de la organización grupal y su consolidación como institución.

La acción de negociar trae consigo otro aspecto importante de la organización grupal: la selección de representante. El representante es aquel que tiene la capacidad, primero de comunicarse con los miembros del grupo, unificar intereses y plantear el esquema de reglas que se deberán seguir para cumplir los objetivos comunes; es el individuo en el que se deposita la confianza del grupo, es éste pues el encargado de distribuir y coordinar el trabajo en la organización (Olson, 1971). Y hacia afuera de la institución o grupo, el representante es el que lleva a cabo la negociación y gestión con los organismos involucrados; de su habilidad dependerá el éxito o fracaso de la institución. Confirmamos entonces que la for-

taleza y maduración de la organización colectiva tiene como base el tejido social basado en la confianza, que es el eje de su consolidación.

Los procesos de negociación y gestión llegan a complicarse cuándo existe más de un grupo o institución disputando el mismo beneficio, especialmente cuando nos referimos a bienes públicos. Pero aún en este nivel de negociación y conflicto deben establecerse relaciones de confianza entre las partes, lo cual se logra a través de la figura de un “arbitro” o “supervisor” quién es el encargado de promover el respeto de los acuerdos firmados entre las partes y en caso de que se observe un incumplimiento tendrá la facultad de imponer sanciones; de esta forma se asegura que todos los participantes reciban el beneficio acordado (Ostrom, 2012).

Así, la figura institucional nos indica que en una sociedad existe un tejido social muy complejo, basado en relaciones sociales de distinto nivel, pero todas ellas conllevan un fin específico; es decir, la existencia y consolidación de instituciones es el resultado de un sistema basado en la negociación y gestión de acuerdos, el éxito o fracaso dependerá del actor o actores que figuren como representantes de las instituciones. Los mecanismos de gestión se vuelven un elemento central dentro de la sociedad, pues de éstos dependerá alcanzar o no los objetivos planteados.

En la actualidad la mayor parte de estas negociaciones se llevan a cabo entre instituciones civiles e instituciones gubernamentales, esto es lo que actualmente se ha denominado como gobernanza, la capacidad de negociación que han desarrollado las instancias gubernamentales con miembros de la sociedad civil organizados. En este trabajo retomamos la idea de la gobernanza territorial, como la capacidad que tienen los actores en coordinación con los gobiernos locales, de transformar el territorio, la gestación de sistemas de gobierno que surgen desde abajo y que, para llegar a instancias más altas, conllevan un proceso de aprendizaje, generación de redes y capital social. Estos procesos permiten el desarrollo de capacidades productivas en los territorios que benefician a los actores (Torres Salcido & Ramos Chávez, 2008).

Al ser propuestas que se generan al interior de los grupos de interés, son procesos que pueden perpetuarse o tener alcances a largo plazo. Los sistemas de gobernanza bajo esta perspectiva implican procesos de aprendizaje entre los actores que se van perpetuando y mejorando a través de las instituciones que los representan, de aquí la importancia de las instituciones en los procesos de gobernanza y acción colectiva.

Características sociodemográficas de la zona de pesca en el municipio de Álvaro Obregón, Michoacán

El municipio de Álvaro Obregón, fue designado como tal en el año de 1930. Antes de ello era una hacienda que recibía el nombre de San Bartolo Apóstol. Actualmente la superficie territorial del municipio es de 162.64 km², y representa el 0.35% del Estado de Michoacán; la distancia a la capital del Estado (Morelia) es de 26 km. El municipio de Álvaro Obregón se localiza en las coordenadas 19°48' de latitud norte y 101°02' de longitud oeste, a una altura de 1,800 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con el Estado de Guanajuato y Santa Ana Maya, al este con Queréndaro e Indaparapeo, al sur con Charo, al oeste con Tarímbaro y al noroeste con Cuitzeo. Revisemos las figuras 1 y 2:

Figura 1. Localización de la zona de estudio



Fuente: elaboración propia con base en información geográfica de INEGI.

En el año 2010 el municipio contaba con una población de 20,913 habitantes, el 52.2% eran mujeres y el 47.7% eran hombres, distribuida en 64 localidades. Una de las principales actividades económicas que se realizan en Álvaro Obregón es la agricultura, la cual aporta el 40% de la producción municipal. Los principales cultivos de la zona son: alfalfa, trigo, maíz y sorgo. Otra actividad importante que se ha desarrollado en el municipio es la pesca, ésta se lleva a cabo en las faldas

del Lago de Cuitzeo; la pesca representa aproximadamente el 3% de la actividad económica del municipio (INEGI(C), 2009).

Figura 2: Localización del Municipio Álvaro Obregón y las localidades de estudio



Fuente: elaboración propia con base en información geográfica de INEGI.

El INEGI identifica cuatro localidades que tienen como principal actividad la pesca: La Mina, Adolfo Ruiz Cortines, El Cerrito y Temazcal (imagen 3); esta clasificación se hace de acuerdo al número de personas que declaran en el Censo que su principal actividad laboral es la pesca. En la figura 3 se presenta la ubicación geográfica de las localidades pesqueras según el INEGI (INEGI(C), 2009).

El municipio y el gobierno de Michoacán identifican las áreas de pesca en Álvaro Obregón a través del registro de “Cooperativas de Pescadores”, bajo la premisa de que aquellas personas que se dediquen a la pesca tendrán que registrarse en un organismo de control que se rige bajo la figura de: Cooperativa. Éstas se han establecido de acuerdo a la localidad de residencia de los pescadores registrados, así se reconoce a la localidad como “zona pesquera”; de esta forma se identifican seis localidades: La Mina, Isla de Cirio, La Presa, Carrillo Puerto, Chehuayo el Grande y Chehuayito, en la figura 4 se muestra la ubicación de las localidades con Cooperativa de Pescadores.

Figura 3. Ubicación de las localidades pesqueras con cooperativas y las señales por INEGI



Fuente: imagen tomada de Google Earth, 13 julio del 2013.

Las localidades con Cooperativa son relativamente pequeñas considerando el número de habitantes que tenían en el año 2010, solo una de ellas rebasaba el umbral de los mil habitantes como se puede observar en la tabla 1. Con respecto a la estructura por edad, el 60% de la población residente en esta zona de pesca (zp) se encuentra en el grupo de 15 a 64 años de edad, es decir, son fuerza de trabajo potencial, solo el 10% son adultos mayores y el 30% son niños menores de 15 años, realmente es una población muy joven la que habita en esta zona (INEGI(c), 2009).

Como consecuencia del número reducido de habitantes y la falta de actividades económicas, se identifican algunos problemas como la escasez de empleo y bajo nivel de ingresos, lo que se ha traducido en una deficiente dotación de servicios: como son los medios de transporte(INEGI(b), 2012), en la zona hay un sistema de carreteras (tipo brecha) que permite el acceso a las localidades, pero no existe red de transporte público. Para acceder a este servicio, hay que llegar forzosamente a las carreteras principales que bordean la zona; también se ha observado que son pocas las casas que están conectadas a la red de drenaje; la mayor parte de los techos de las viviendas son de lámina y siguen utilizando el baño tipo letrina en sus hogares, así como la leña, la cual es el principal combustible. En

estas localidades sólo se cuenta con pavimentación en la calle principal, mientras que las calles secundarias siguen siendo de terracería y en el mejor de los casos de empedrado. En lo que respecta a la actividad económica, ésta es casi nula y se reduce a actividades comerciales de menudeo como: tienditas de abarrotes, en algunas otras se llega a ver una farmacia o tienda boutique, esto ha generado un problema de escasez de empleo en la zona, lo que ha obligado a los habitantes a buscar empleo fuera de su localidad o diversificar sus actividades combinando la pesca con la ganadería de pequeña escala.

Tabla 1. Población total y masculina habitando en las localidades con Cooperativa de Pescadores registrada, 2010

	Pob. Total	Hombres	Mujeres
Michoacán	4,351,037	2,102,109	2,248,928
Municipio: Álvaro Obregón	20,913	9,984	10,929
Cabecera Municipal			
Álvaro Obregón	8,807	4,229	4,578
Localidades de pescadores			
Felipe Carrillo Puerto	1,029	498	531
Cehuayo Grande	605	276	329
Isla de Cirio (Isla de los Puercos)	441	227	214
La Mina	937	441	496
La Presa	759	365	394
Cehuayo Chico (Chehuayito)	466	222	244
Pob. total en localidades	4,237	2,029	2,208

Fuente: elaboración propia con base en INEGI/Censo 2010/Base ITER.

La cooperativa pesquera: coordinación y gestión

La pesca se lleva a cabo en esta zona desde hace más de 30 años y ha proliferado como una tradición entre los varones de la casa, las mujeres no salen a pescar, ellas se encargan de preparar el producto ya sea para la venta o el consumo en el hogar. Es interesante que solo los hombres mayores a los 15 años salen a pescar; esta es una regla que se estableció para evitar accidentes en el lago, pues la pesca se realiza principalmente durante la noche o durante la madrugada. El producto que obtienen en la zona es la rana, la tilapia y el tule, en orden de importancia.

En la tabla 2 se muestra el porcentaje de participación que tienen los pescadores registrados en las Cooperativas con respecto a la población masculina total de cada una de las localidades que conforman la zona de pesca que se estudia en este trabajo; con excepción de Carrillo Puerto, los pescadores representan más del 10 % de los hombres que habitan la localidad, sobresale el caso de la Isla de Cirio (15.4 %), La Presa (17.24 %) y La Mina (18.1 %). En la última columna de la tabla 2, se presenta la participación de los pescadores registrados con respecto a la población masculina mayor de 18 años, los resultados reflejan una importancia significativa de pescadores con respecto al total de la población masculina, por ejemplo, en Chehuayo el Chico y La Mina representan el 30 % de los hombres; este resultado permite inferir que la pesca es una actividad importante en la zona y una fuente importante de empleo e ingresos.

Esta situación fue corroborada durante el trabajo de campo realizado en el período del 2011 al 2012, a lo largo del cual se realizaron visitas de observación en la zona de pesca; el principal objetivo de estas visitas era entablar pláticas informales con algunos pescadores y recolectar información general e identificar a los posibles informantes clave. Al platicar con algunos habitantes de la zona (hombres y mujeres) se corrobora la importancia de la pesca como la principal actividad generadora de ingresos familiares. El caso más representativo fue la localidad de La Mina en la que la mayor parte de las personas a las que se les preguntó sobre la actividad principal en la zona respondían: “todos los hombres pescan”; el producto que se obtiene en esta localidad es: rana. Los pescadores contactados respondían: “es la actividad que sabemos hacer y que nos da un poquito de dinero, aunque no mucho”.

En la Isla de Cirio, una de las localidades más pobres y pequeñas, la situación es diferente, no todos los habitantes se dedican a la pesca como en las otras localidades, ellos tienen como especialidad la pesca del tule; actualmente éste producto es sumamente escaso, por lo que ha perdido importancia, solamente algunos se

dedican a la pesca de Tilapia, pero son muy pocos, pese a esto la Cooperativa sigue operando como órgano de representación y negociación para la venta del tule cuando hay en la laguna. En el resto de las localidades la actividad pesquera es importante, aunque existe una mayor diversidad de actividades, especialmente de comercio, aunque los pescadores no participan mucho en ella.

Tabla 2. Pescadores registrados en las Cooperativas y su participación con respecto a la población masculina

Localidades con cooperativa	Pescadores registrados	Porcentaje con respecto a:	
		Hombres	Hombres mayores a 18 años
La Mina	200	18.1%	30.4%
La Presa	63	17.3%	26.8%
Cehuayo Chico	36	16.2%	30.3%
Cehuayo Grande	35	12.7%	20.5%
Isla de Cirio	35	15.4%	27.1%
Felipe Carrillo Puerto	28	5.6%	9.1%

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada en SAGARPA Y COMPECA, Morelia Michoacán (Pescadores registrados por cooperativa); Fuente: INEGI/Censo 2010/resultados por localidad (Número de hombres por localidad).

La zona de pesca se encuentra rodeada de zona agrícola como se puede observar en las figuras 2 y 3, esta actividad se ha vuelto una fuente de sustento extra para los pescadores, los dueños de la tierra los contratan para trabajarla, especialmente en la época de mayor escasez de pesca. En la zona se desarrolla una diversificación de actividades productivas muy interesante en la que participan activamente los pescadores, aunque no abandonan del todo la actividad principal.

La zona de pesca se ha visto afectada en los últimos años por diversos factores, el primero es un factor natural: la sequía del Lago de Cuitzeo, esto ha provocado que la cantidad de pesca se vea reducida año con año; otro factor es la presencia de acaparadores, pues solo a través de ellos se logra vender el producto y obtener ingresos, es difícil que los pescadores vendan la producción por fuera, —lo que se ha podido observar en las visitas de campo— ya que no conocen los posibles canales de distribución. Un tercer factor, que ha aparecido recientemente es la presencia de agricultores extrayendo agua de los canales que utilizan los

pescadores para acceder a la laguna, así como la utilización de los espacios secos de la misma para el pastoreo o la siembra. En las fotos (figura 4) podemos ver los canales que han formado los mismos pescadores y las extensiones secas de la laguna utilizadas para pastoreo.

Figura 4. Canales de pesca y áreas de sequía en la localidad de La Mina, en el municipio de Álvaro Obregón, Michoacán.



Fuente: tomadas en la localidad de la Mina, Álvaro Obregón, Michoacán, en visita de campo realizada en diciembre del 2011.

Lo descrito hasta ahora nos presenta un escenario donde existe un grupo de individuos que comparten una actividad en común, dicha actividad los ha motivado a organizarse bajo una figura de representación que es la Cooperativa. Una de las primeras interrogantes que surgen al hacer esta investigación es: ¿cuál es papel de las cooperativas en la zona de pesca?, más allá de ser el órgano a través del cual se les proporciona el permiso de pesca, cabe preguntarse si tienen alguna otra función.

Bajo la perspectiva teórica que se ha tomado como base en este trabajo, podemos identificar que existe un indicio de organización colectiva, pues existe un grupo de individuos que comparten usos y costumbres, además de una actividad que los motiva a organizarse; para saber si realmente hablamos de un esquema de acción colectiva como el planteado anteriormente es necesario conocer los objetivos de la Cooperativa y el grado de consolidación a través del estudio de su estructura interna.

La figura de la Cooperativa existe en las localidades desde hace más de 27 años y fueron formadas a sugerencia de un representante del gobierno Estatal. En aquel momento se pensó en la figura de la Cooperativa como un medio a través del cual los pescadores pudieran obtener recursos complementarios de par-

te del gobierno, como ellos mismos lo dicen “bajar recursos”. No se pensó en la Cooperativa como un medio para dinamizar la actividad pesquera. Sin embargo, para el gobierno sí fue un medio a través del cual controlaría la pesca de la zona, así como una fuente de ingresos. Los integrantes registrados en la Cooperativas pagan una cuota para obtener el permiso anual de pesca, así como una “tenencia” por cada lancha de la que son propietarios.

Otro gasto en el que incurre el asociado es el pago de una “cuota” que se utiliza para permitir el funcionamiento de la Cooperativa. La forma de recolección de esta cuota es diferente en cada Cooperativa, en algunas como la Mina se paga mensualmente y en otras como Chehuayo el Chico solamente cuándo el representante va a realizar algún trámite que beneficie a todos los pescadores.

Las Cooperativas no tienen funciones muy definidas en el sentido que sean las mismas para cada una de ellas, pero sí tienen obligaciones por cumplir que son requeridas por el gobierno estatal. Una de éstas obligaciones es la de llevar la contabilidad de los arribos en un libro de contabilidad proporcionado por el gobierno estatal. Esto ha resultado ser un problema para algunas de las Cooperativas, pues el promedio de estudio de los pescadores es primaria incompleta, algunos solo saben leer y escribir lo básico, por lo que llevar un libro de contabilidad se ha vuelto una tarea complicada. No cumplir con esta obligación los ha dejado fuera de muchos programas de ayuda. Para evitar esto, se ha buscado el apoyo de un contador que les ordene la contabilidad y lleve el libro de registro, esto se ha convertido en un gasto extra para los pescadores miembros de la cooperativa, pues son ellos quienes lo tienen que pagar. Un aspecto importante es que las Cooperativas cuentan con un espacio en la localidad, en la mayoría de los casos fueron espacios de donación por parte del Gobierno Municipal, este espacio se convierte en el Centro de Reunión de los Pescadores, por lo tanto, tienen que dar cooperación para su mantenimiento, aunque solamente en el momento que sea necesario.

La reunión más importante que se lleva a cabo en las Cooperativas y que tiene una ocurrencia semanal es para vender el producto, mismo que es comercializado a través de los “coyotes” o “corredores” que llegan a la localidad, contactan al presidente de la Cooperativa y convocan a una reunión para “negociar” y vender el producto. Éste personaje es un actor importante en las localidades y aunque no siempre se está de acuerdo con lo que paga, lo aceptan porque es el único medio que tienen para obtener el recurso monetario. Cabe mencionar que esta actividad se realiza principalmente en la localidad de la Mina, en dónde se compra principalmente la rana. La tilapia tiene un amplio mercado entre los habitantes de la

región. El tule se vende a personas que llegan de otros lugares, especialmente del Estado de México, para la fabricación de cuetes.

Hasta este momento se pueden identificar dos funciones básicas de la Cooperativa y su representante: 1) “Bajar recursos” por parte del gobierno, el más importante que han logrado obtener de forma permanente es el de empleo temporal, que consiste en la limpieza del lago de Cuitzeo; 2) Contactar al coyote para realizar la compra – venta del producto.

De estas funciones vale destacar la que ellos han denominado “bajar recursos del gobierno”, la Cooperativa se ha vuelto el medio a través del cual se puede acceder a Programas de Ayuda por parte del Gobierno, recordemos que el origen de las Cooperativas fue precisamente el de establecer un vínculo de negociación entre los pescadores y el gobierno. Lo más interesante es que este sistema lleva más de 20 años operando en la zona. Las Cooperativas se han convertido en esos organismos que representan a la sociedad organizada ante el gobierno, es el enlace que facilita la acción de “gobernar”. En este punto vale la pena retomar lo que en la actualidad se ha considerado como “gobernanza”, la cual tiene como base el surgimiento de nuevos actores que se organizan, conjugan intereses y los comunican al gobierno a través de un órgano de representación. Esta forma de actuar se ha desarrollado en la zona pesquera de Álvaro Obregón, Michoacán desde hace algunos años, generando algunos resultados positivos para los pescadores. Sin embargo, los efectos no han sido permanentes en el sentido de lograr una reactivación permanente de la actividad económica, sino que son beneficios temporales de corto plazo.

Si bien, la existencia de grupos organizados que establecen vínculos de comunicación con las instancias gubernamentales es un primer paso para establecer mecanismos eficientes de gobernabilidad que se vean reflejados en el desarrollo y mejoramiento de los actores involucrados y por supuesto en su territorio, debemos reconocer que gran parte del éxito y permanencia dependerá de la consolidación de normas y reglas de operación de los grupos organizados, es decir, del nivel de maduración que alcance con el tiempo el organismo de representación. En este sentido se observa que las ahora denominadas Cooperativas han actuado en forma muy individualista, es decir, no se deja ver una coordinación de trabajo entre ellas, cada una actúa buscando los intereses particulares de sus agremiados y no pensando en mejorar la actividad que las vincula y las representa.

Las normas y reglas de operación son diferentes en cada cooperativa, lo único que comparten es la estructura jerárquica, en cada una de ellas existe: el

Presidente, el Tesorero y el Secretario, cada uno de ellos son elegidos de la misma forma en todas las Cooperativas: a través de la votación de los miembros; no hay un límite de tiempo para mantener los cargos, en ocasiones son cargos vitalicios. Se genera un lazo de confianza con su Presidente, pero no así con los presidentes de las otras Cooperativas. Esto se debe a que hay una lucha constante por los escasos recursos del gobierno, lo que significa que el más hábil logrará obtener el recurso para su Cooperativa. El gobierno en este sentido no ha buscado mejorar la condición de competencia, pero si ha logrado desarrollar mayores niveles de negociación y comunicación con los grupos.

La permanencia de las Cooperativas ha sido resultado de la necesidad de los pescadores de sentirse representados y protegidos por éste organismo: “no siempre obtenemos cosas, pero si no existiera no tendríamos nada”, es la respuesta que me dieron algunos pescadores con los que platique en la zona de estudio, especialmente en La Mina. Esto refleja la importancia de la organización, pero también la falta de coordinación, dos de las cosas que deben actuar conjuntamente para obtener resultados positivos una vez que se tiene el organismo que abre los canales de negociación y gestión.

El institucionalismo plantea que la permanencia de una organización estructurada depende de la capacidad de cambio y adaptación que alcance dicho organismo. Las Cooperativas han pasado por esos procesos de cambio, sin embargo, el más representativo ha estado ocurriendo desde hace poco más de seis años, según refiere el Sr. Alejandro —uno de los contactos principales—. Él en diciembre del 2011, era el Presidente de la Cooperativa de La Mina y ha sido el elemento que ha detonado el cambio en la forma de operar de las Cooperativas. Él fue quien logro bajar el programa de “empleo temporal”, consiguió que el gobierno estatal les asignará a ellos la limpieza del Lago de Cuitzeo, en el área correspondiente a sus localidades, comenzó empleando a 25 pescadores, actualmente se emplean a más de 70 pescadores anualmente con este programa, lo más importante es que estos puestos de trabajo los reparte entre todos los pescadores de la zona.

El Sr. Alejandro se dio cuenta que si involucraba al resto de las Cooperativas en la solicitud del empleo temporal, serían mayores las plazas que se ofrecerían, por lo tanto, comenzó a trabajar en forma coordinada con el resto de las Cooperativas, especialmente con Chehuayo y La Presa, pues los representantes de estas Cooperativas fueron los que mostraron mayor interés y mantenían en regla el registro de arribos. De esta forma el Sr. Alejandro se convirtió en el enlace y eje de coordinación para gestionar programas de apoyo para los pes-

cadores de la zona, al respecto refirió: “mi único interés es que a los pescadores nos vaya bien, que nos apoyen bien”. Él fue también el encargado de conseguir al contador para regularizar a las Cooperativas que no tenían su libro de arribos al día. Problema que sino corregían esas Cooperativas les impediría participar en los Programas. Así pues estos factores de cambio, han facilitado la gestión y la obtención de recursos por parte de los actores y el gobierno y una vez que los grupos van madurando, a través del establecimiento y seguimiento de las reglas la figura de representación va adquiriendo más carácter y el logro de objetivos es cada vez mayor.

Actualmente el Sr. Alejandro es el Regidor de Pesca en la presidencia municipal. Esta figura es muy importante, su papel es transmitir las necesidades y proyectos de los pescadores al gobierno municipal y estatal. A lo largo de los años, como Presidente de la Cooperativa, el Sr. Alejandro, logró establecer lazos de amistad importantes con representantes de COMPESCA Y SAGARPA en el gobierno de Michoacán. Estos contactos le han valido para que ahora como Regidor gestione proyectos más ambiciosos que generen mayores beneficios para los pescadores de la zona. Uno de estos logros fue la realización de la Primera Feria de la Rana en el municipio. Ésta se llevó a cabo en el mes de agosto del 2012; el éxito fue tal, que se repitió en el año 2013, y se ha logrado establecer para una ocurrencia anual. El éxito de la Feria en gran medida fue gracias a la participación de las mujeres de la zona, las cuales dieron muestra de la riqueza gastronómica que hay en el municipio, colocando un gran tianguis en donde se podía degustar la rana en diversas formas: en mole, en caldo y frita.

Éste es un ejemplo de lo que puede realizarse con grupos de la sociedad civil organizados, pero sobre todo, con líderes o representantes que logren transmitir los intereses comunes y gestionar recursos que los beneficien a todos. El ejercicio de representación y gestión no es un elemento fácil, sin embargo, queda claro que la fuerza que ejerza actualmente la sociedad, como parte activa de la localidad hace la diferencia para alcanzar los objetivos. Esto podría considerarse como un ejemplo de gobernanza, en dónde la sociedad civil organizada, en este caso a través de las cooperativas, participan en un evento que fomenta el gobierno de Michoacán. Esta actividad puede perpetuarse en la medida en que la relación actores – gobierno siga una senda de cordialidad, la cual se verá reflejada en la cantidad de beneficios que reciban los actores.

No olvidemos que la gobernanza tiene como objetivo intrínseco facilitar los acuerdos entre actores en cuanto a la repartición de los recursos y que esta se haga

de forma eficiente. Los pescadores, un grupo olvidado durante muchos años en la región, se ven beneficiados a través de recursos destinados a la organización de Ferias Locales, que proporcionan un beneficio económico de corto plazo a los participantes; en este caso participaron los pescadores gracias a que se encuentran organizados bajo la figura de cooperativas, de esta forma fue más fácil la coordinación y organización del evento.

Actualmente uno de los proyectos que se tienen en puerta es el de desarrollar granjas de rana en las localidades, la gestión no ha sido fácil, los pescadores se enfrentan a un enemigo poderoso —una empresa de reciente formación que se encarga de distribuir y vender los estanques para la cría de rana—. En estos momentos la gestión de los recursos se disputa entre los pescadores y la empresa de granjas de rana, el éxito o fracaso de estas negociaciones dependerá de la capacidad de gestión que logre el representante de pescadores ante las autoridades correspondientes, aunque de antemano se enfrentan con un problema: la falta de espacio para instalar la infraestructura de la granja de ranas. Esto provoca que no sólo se tenga que solicitar el recurso económico para instalar sino también pedir o conseguir áreas de tierra para instalarse y que además cuenten con tomas de agua potable. El sistema de gobernanza en este caso incluye a tres grupos de actores: empresarios, pescadores y gobierno. Un sistema más complicado, en el que existen muchos intereses y que sin duda se beneficiará al que tenga los mejores argumentos e instrumentos de negociación.

Los sistemas de gobernanza no funcionan de forma homogénea en todos los sistemas, hay particularidades gestadas por la naturaleza e interés de los actores, en este caso los actores (pescadores) que ya fueron beneficiados por la Feria de la Rana, es posible que no se vean favorecidos en el proyecto de Granjas de Rana. Y no es por qué haga falta representación, sino porque no se cumple con los requisitos específicos, pues para cumplirlos hay que desarrollar negociaciones con otros actores gubernamentales como CONAGUA, de la cual se requiere para la colocación de tomas de agua y repartición de espacios secos del lago, mismos que serían muy útiles para el desarrollo de las granjas; este proceso significa desarrollar otro sistema de gestión, que se traduciría en una práctica de gobernanza diferente con un actor nuevo, pero con el mismo objetivo: dotación de recursos.

Es interesante presentar casos en los cuáles se analicen los sistemas de gestión que desarrollan diversos actores y cómo estos procesos se traducen en sistemas de gobernanza, los cuáles no siempre favorecen a los grupos que los promueven, lo que se traduce en malas prácticas de gobernanza y en estados fallidos. Pero antes

de llegar a esta conclusión se deberían considerar los factores que promueven y caracterizan los procesos de gobernanza.

Reflexiones preliminares

En este nivel de la investigación puedo plantear algunas reflexiones referentes a la forma de gestión que existe entre el Regidor y el Gobierno, pero también entre el Regidor y las Cooperativas. Cuando se tiene un sistema de Cooperativas como el que se describió anteriormente se obliga a analizar diversos niveles de gestión y coordinación; primeramente, es importante identificar si existe coordinación entre las cooperativas, es decir, si se han logrado establecer acuerdos comunes entre los presidentes. Estos intereses comunes son los que podría gestionar el Regidor con mayor facilidad, además significarían un mayor beneficio para todas las cooperativas, sin embargo, hasta ahora el único objetivo común que se ha consolidado es la Feria de la Rana, la cual fue una propuesta desde la Presidencia, a través del Regidor, más que una solicitud de las Cooperativas.

Los intereses de cada cooperativa son muy dispersos, además se deja ver un sentido de desconfianza y rivalidad entre ellas, por lo que, cada una busca obtener beneficios individuales antes que beneficios colectivos y estos beneficios individuales se han encaminado a la obtención de apoyos temporales y de corta duración. Tal rivalidad por los recursos es un elemento que debilita la gestión y representación del Regidor de Pesca ante las instancias gubernamentales. Es más difícil gestionar seis solicitudes diferentes a una comunitaria, pero esta última es más difícil elaborarla por la falta de coordinación y confianza entre cooperativas.

Pese a este problema hay un elemento positivo a rescatar: la presencia de actores como el Regidor de Pesca, un actor que conoce y sabe cómo funcionan las cooperativas porque él mismo fue miembro de ellas; a través de este personaje podrían abrirse nuevos canales de negociación para alcanzar objetivos concretos como la feria de la rana y actualmente estar en las negociaciones por los recursos para instalar granjas de rana. La presencia de actores con estas características que promuevan el trabajo colectivo y tengan la capacidad de gestionar ante las autoridades gubernamentales o empresas privadas puede convertirse en un factor que impulse el desarrollo de las localidades, además de promover el trabajo conjunto entre gobierno y miembros de la sociedad civil, como lo plantea la nueva perspectiva de la gobernanza.

En el mediano plazo se espera alcanzar una coordinación más eficiente entre las cooperativas de la región, de esta forma se podrá pensar en proyectos más am-

biciosos. En estos momentos se está trabajando en los criaderos de rana, éste es un proyecto que demanda muchas cosas a los pescadores, entre las principales: tomas de agua y espacios para estanques. Los únicos lugares que cubren este primer requisito son los salones de reunión, sin embargo, se presenta el problema sobre la forma en que se repartirán las utilidades y las responsabilidades, éstas últimas aumentarían, pero no así la remuneración al menos en el corto plazo. Ahora bien, este es el único proyecto productivo que se presenta a los pescadores, pero será muy difícil llevarlo a cabo dada la estructura de organización interna que tiene la cooperativa, en la que los pescadores no han asumido una función concreta dentro de ella.

Por otra parte, un proyecto que tiene mayor posibilidad de realizarse gira en torno a la riqueza gastronómica de la región, la cual quedó demostrada en la feria de la rana, dónde se presentaron al menos tres platillos diferentes de rana y dos guisados con tilapia. Así el desarrollo de un sistema de restaurantes locales que promoviera el producto que pescan y la gastronomía que se hace con él, significaría sistemas de gobernanza muy avanzados en la zona, en el sentido de generar sistemas de negociación y coordinación muy fuertes entre actores y gobierno. Pero, por un lado, el gobierno tendría que desarrollar campañas de promoción de la región, las cuales tienen que estar muy bien coordinadas con los actores, para saber qué es lo que se promovería en cada localidad, quienes participarían y de qué forma. Un sistema de restaurante implicaría la generación de otro tipo de actividades en la zona, para atraer a más visitantes, esto involucraría a más actores y, por lo tanto, mayor nivel de control y comunicación del gobierno, quien se encargaría de promover y otorgar permisos para la realización de estas actividades.

Finalmente considero que en esta zona se está desarrollando un sistema de gobernanza aún muy joven, en dónde hace falta madurar algunos aspectos de confianza entre actores para que los proyectos se piensen a mayor escala, ya que mientras estos lazos no se afiancen será difícil promover el desarrollo de la zona de pescadores utilizando su producto principal y se convertirán únicamente en trabajadores de recursos e irán debilitando los procesos de gobernanza que realmente logren una transformación del territorio.

Referencias

- Campbell, J. L. (2009) "Surgimiento y transformación del análisis institucional". en Ibarra Colado Eduardo, *Estudios Institucionales. Caracterización, perspectivas y problemas*. México: Gedisa-UAM Cuajimalpa (pp. 3-34).

- Gandlgruber, B. (2009). "Tendencias en la economía institucional contemporánea: relación entre actores e instituciones en la coordinación institucional". En Ibarra Colado Eduardo, *Estudios Institucionales: caracterización, perspectivas y problemas. La crisis de las instituciones modernas*: México: GEDISA-UAM Cuajimalpa (págs. 35-66).
- Hodgson, G. M. (2003)"El enfoque de la economía institucional". *Comercio Exterior*, 53 (10), 895-916.
- Hodgson, G. M. (2006) What Are Institutions? *Journal of economic issue*, XL (No. 1), 1-25.
- Hodgson, G. M. (2009)"Instituciones e individuos: interacción y evolución". In E. (Ibarra Colado, *Estudios Institucionales. Caracterización, perspectivas y problemas*. México: Gedisa-UAM Cuajimalpa (pp. 103-134).
- INEGI(b). (2012, Enero) XIII Censo de Población y Vivienda 2010. *Información por localidad menor a 15,000 habitantes* . México.
- INEGI(C). (2009) Censo Económico 2009. *Tabulados básicos* . México. Retrieved Enero 2012, from <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/default.asp?s=est&c=14220>
- North, D. C. (2012)*Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (4ta reimpre- sión en español ed.). México: FCE.
- Olson, M. (1971)*The Logic of Collective Action. Public goods and the theory of groups*.USA: Harvard College.
- Ostrom, E. (2012)*El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva* (1ra. Reimpresión ed.). México: FCE.
- Torres Salcido, G., & Ramos Chávez, H. A. (2008)"Gobernanza y territorios. Notas para la interpretación de políticas para el desarrollo". (UNAM, Ed.) *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, L (203), 75-95.

El ejido vs. la comunidad: Conflictos de democracia local y representatividad consuetudinaria

Rafael Calderón Contreras¹

Introducción

Es factible analizar la efervescencia política y el debate público que originó la reforma de la tierra a principios de los años de 1990; y compararla con las reacciones públicas y propuestas políticas que la privatización del petróleo está ocasionando en 2013. Las justificaciones por las cuales se diseñan e implementan dichas políticas y paquetes de reformas neoliberales han traído consigo modificaciones inesperadas que se reflejan en la gobernanza de los recursos disponibles para comunidades rurales en México.

Dicho esto mencionemos que el objetivo de este trabajo es precisamente analizar las consecuencias de la introducción de estos paquetes de políticas neoliberales sobre los componentes de la gobernanza de los recursos naturales, relacionados con la tierra en el contexto rural mexicano. Para alcanzar dicho objetivo, este trabajo retoma el caso de la reforma agraria en México desde finales de la década de 80 y principios de los 90 y sus efectos sobre la gobernanza de los recursos en la comunidad indígena de los Matlatzincas del Estado de México.

A continuación se menciona la forma en que se divide el trabajo: éste se compone de seis secciones, incluyendo la introducción. La segunda sección analiza al ejido como el sistema de tenencia de la tierra y como objeto central en la implementación de programas neoliberales. Esta sección también ilustra los efectos de dichas reformas y programas neoliberales sobre la representatividad consuetudinaria y la democracia local en torno al manejo de recursos disponibles.

¹ Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Departamento de Sociología. rcalderoncontreras@yahoo.com.

La tercera sección analiza el carácter neoliberal de la reforma agraria introducida a principios de 90 en México. Así mismo, analiza los antecedentes económicos, sociales y políticos que llevaron a implementar dicha reforma y las limitaciones y alcances de las dos etapas que caracterizan la reforma agraria en México: la modificación al artículo 27 constitucional y la creación de un marco jurídico agrario. Las secciones cuatro y cinco analizan los efectos de la reforma agraria sobre la democracia local para la gestión de recursos y sobre el pluralismo legal y la resolución de conflictos respectivamente. Estas secciones incluyen ilustraciones empíricas de dichos efectos en una comunidad utilizada como caso de estudio. La última sección incluye las conclusiones generales del presente trabajo.

Antecedentes de la reforma agraria sobre la gobernanza de los recursos rurales: El caso del ejido

La figura del Ejido como tenencia colectiva de la tierra, cristalizaba las demandas de la revolución mexicana de 1910 (Lewis, 2002). “Tierra y Libertad” fue la principal declaración del movimiento. Una revolución que buscaba compensar la concentración de la tierra ostentada por unos pocos terratenientes que prevaleció durante todo el siglo XIX y se consolidó durante la dictadura de Porfirio Díaz (1876-1910) (Stephen, 1997). El acuerdo que constituye el fin de la revolución, fue el Plan de Ayala (1915), en el que se señala que una tercera parte de las tierras en propiedad de grandes terratenientes debería ser distribuida entre los campesinos agrupados en ejidos (Stephen, 1997). La Constitución Mexicana creada en el año 1917 reconoció oficialmente esta redistribución; su artículo 27 estableció que todas las tierras y los recursos hídricos son propiedad de la nación. Se fijó el tamaño del ejidatario integrante a un mínimo de 10 hectáreas de tierras de regadío y se declaró a las tierras ejidales como inalienables y como usufructo colectivo por parte del ejido (Lewis, 2002).

El ejido se constituye como un sistema de tenencia de la tierra en la que el gobierno promueve el uso de las tierras comunales de los habitantes de las comunidades rurales (Johnson, 2001). El gobierno estipuló que “[...] la tierra ejidal no puede ser vendida, alquilada o hipotecada; que derechos de usufructo dependen de la ocupación y el cultivo, y que la fragmentación, incluso en el contexto de la herencia, estaría prohibida” (Olinto, Deininger y Davis, 2000: 2). Por otra parte, los miembros del consejo ejidal, (ejidatarios) tendrían derecho a trabajar una par-

cela de su propiedad, bajo la consigna de que los derechos sobre las tierras fueran administrados colectivamente, mediante asambleas ejidales.

De acuerdo a la ley agraria, un miembro de la comunidad podría obtener una parcela agrícola del ejido a través de asignación directa por parte de las autoridades ejidales o a través de una herencia familiar. Desde entonces la ley prohíbe cualquier tipo de transacción, como la venta, alquiler, o subdivisión. La tierra en posesión de un ejido se considera tierra colectiva; por lo tanto, el gobierno proporcionó un título único para toda la comunidad ejidal, el cual establece los nombres de los ejidatarios reconocidos (miembros del ejido), pero sin indicar el número, extensión y ubicación de las parcelas en posesión de cada uno de sus miembros (Barnes, 2009). En algunas comunidades el manejo y administración de las tierras se dividió en *Tierras Ejidales*: orientadas principalmente a productos agrícolas y terrenos para vivienda y; *Tierras Comunales* o *Comunidad*: con jurisdicción sobre las tierras de pastoreo y los bosques. Las tierras cultivables del país que no entran dentro de estas categorías fueron ocupadas por tierras privadas concedidas directamente por el gobierno federal. Algunas de estas propiedades fueron grandes extensiones localizadas en regiones que apenas se vieron afectadas por la redistribución de la tierra y con condiciones geográficas propicias para una mayor producción agrícola (Wiggings, *et al.* 2002).

La distinción de categorías agrarias (*Ejido* y *Tierras Comunales*) representó un cambio estructural y organizacional en comunidades rurales; sus miembros tenían que incluirse en diferentes grupos de acuerdo con su pertenencia a los distintos consejos de ejidatarios, comuneros, avecindados y posesionarios.² Diferentes estudios han abordado la manera en que estos grupos se constituyen como identidades sociales que incluso puede derivar en elites locales (Bray, Antinori *et al.* 2006; Nuijten, 2003a). Pertenecer a alguno de estos grupos no sólo determina las estrategias para tener acceso a los recursos naturales locales, sino que también define la identidad de los miembros de comunidades rurales en México.

Reformas neoliberales: El caso del sector agrario Mexicano

Con la premisa de revitalizar el sector agrario, el gobierno mexicano llevó a cabo una serie de reformas de corte neoliberal en los primeros años de los noventa, con

² *Avecindados* son miembros de la comunidad sin parcelas agrícolas, *Posesionarios* son miembros de la comunidad que no se reconocen ni como Ejidatarios ni Comuneros, pero están en posesión de las parcelas agrícolas.

énfasis en la seguridad de la tenencia de la tierra y en la individualización de las funciones colectivas del ejido (Brown, 2007; De Ita, 2003; Klooster, 2003). Las reformas implementadas a partir de este periodo en México, son consideradas un parte aguas en América Latina por su corte neoliberal y sus profundas implicaciones sociales, económicas y políticas. Estas reformas se pueden dividir en dos etapas: en primer lugar, la modificación del artículo 27 de la Constitución Nacional y en segundo lugar, la formulación de una nueva ley agraria que a su vez dio lugar a la emergencia de nuevas instituciones agropecuarias. Las intenciones generales de estas reformas tenían como justificación central la reducción de la pobreza rural por medio del incremento en la productividad de comunidades agrarias y la creación de un entorno seguro de tenencia de la tierra para los campesinos (De Ita, 2003; Nuijten, 2003a).

Así las reformas económico-políticas implementadas a partir de dicha década respondían a recetas neoliberales de desarrollo que impulsaban la certificación y titulación como principales medios para alcanzar la seguridad en la tenencia de la tierra y consecuentemente, erradicar la pobreza rural en los países en desarrollo. Sin embargo, aproximaciones académicas a la temática han puesto de manifiesto el fracaso general de estas reformas para cumplir las promesas de hacer más eficiente el uso de los recursos, estimulando las inversiones y, por tanto, estimulando el desarrollo rural y agrícola (Nuijten, 2003b; Wiggings *et al.*, 2002).

Por otra parte, paralelamente a estas reformas legales otros procesos sociales han acentuado la situación general del sector rural mexicano. Y a casi 25 años de la adopción de modelos neoliberales de desarrollo, el panorama del sector rural en México se caracteriza por: problemas relacionados con la baja productividad agrícola y la comercialización, el abandono de tierras, la desigualdad en el reparto de los beneficios derivados de la explotación de los limitados recursos de la tierra y una profunda segregación social.

Pero a pesar de los diversos estudios que resaltan la ineficiencia de las políticas neoliberales, es necesario puntualizar que los problemas socio territoriales y de gobernanza que caracterizan el sector rural mexicano no deben ser asumidos como el resultado global y exclusivo de las modificaciones introducidas por la reforma de la tierra; sino, como una combinación de procesos sociales, políticos y económicos que se originaron incluso antes de 1990. Uno de los cuales es la reforma agraria. Estos procesos, combinados con las modificaciones jurídicas de principios de la década de los noventa, introdujeron cambios en la estructura agraria de las comunidades rurales, lo cual permitió que algunos sectores de la

población pudieran resultar favorecidos por la reforma agraria, mientras que otros resultaron marginados.

Además, estos procesos de reforma han tenido sus más notorios efectos en la estructura de gobernabilidad interna y en la gestión de recursos de las comunidades agrarias, más que en la situación económica de sus miembros. Así mismo, el paquete de reformas neoliberales impulsado desde principios de los noventa, cambió la forma en la que comunidades agrarias se relacionan con instituciones externas.

Para el caso específico de México, “[...] ochenta años de reformas de la tierra que iniciaron con la Revolución Mexicana han transformado profundamente el sector rural, pero no para ventaja de los campesinos” (De Janvry, *et al.* 2001: 141). Además, es posible caracterizar la reforma agraria de México como un largo proceso que se ha llevado a cabo desde principios del siglo pasado hasta la actualidad. Sin embargo, el último período de la reforma, (caracterizados como contra-reforma dado su carácter neoliberal), ha representado los ejemplos más notorios de la modificación de la estructura agraria de las zonas rurales de México.

Debido a la inminente participación de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) con Canadá y Estados Unidos, el gobierno Mexicano estableció las bases para la privatización de la tierra ejidal como medio para aumentar la eficiencia económica del sector rural (Bobrow-Strain 2004; Leonard, Quesnel *et al.* 2003;). La primera medida tomada para lograr esos objetivos fue modificar el artículo 27 constitucional, el cual regula las cuestiones relacionadas con la propiedad y el acceso a la tierra y sus recursos naturales. La reforma constitucional permitió la introducción de un nuevo conjunto de leyes agrarias y de nuevas autoridades e instituciones reguladoras de esas actividades. El mecanismo utilizado por la administración de Salinas de Gortari para implementar dichas modificaciones constitucionales, fue el programa “Reforma para el Campo”, que buscaba como objetivos principales liberalizar la agricultura mexicana, abrirla a los mercados internacionales y disminuir la regulación del Estado sobre el sector agrícola (Salinas y Solís, 1994; en Lewis, 2002).

Así mismo y debido a las presiones externas destinadas a cumplir con los requerimientos y exigencias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los planificadores neoliberales, basados en recomendaciones del Banco Mundial, diseñaron una serie de contra-reformas a la legislación agraria, orientadas a hacer posible la privatización de las tierras ejidales; con un énfasis en la seguridad de la tenencia de la tierra, la individualización de las funciones co-

lectivas del ejido y su destrucción como unidad de producción y de organización (Barraclough 1999; De Ita 2003).

El nuevo modelo de desarrollo que México emprendería requería modificar el papel preponderante de la estructura agraria basada en un sistema agrícola -el ejido-, que no permitía los planes de expansión urbana y que no favorecía la inversión privada (Barnes 2009). El paquete de nuevas políticas cuestionó no sólo la productividad del ejido, sino también la organización de las comunidades rurales y su forma de gestión sobre los recursos naturales. A casi 25 años de la aplicación de esas políticas, estas modificaciones jurídicas han tenido consecuencias más notorias en la modificación de esta estructura agraria, más que sobre el aumento de la productividad agraria o la reducción de la pobreza rural.

Primer paso: Los cambios en la Constitución nacional

Los motivos utilizados por el Gobierno de México para justificar la modificación del artículo 27 de la constitución nacional incluyeron, que una vez certificado, los ejidos podrían participar en transacciones orientadas al mercado; permitiría la venta o arrendamiento de lotes agrícolas y residenciales. Además, siempre y cuando por lo menos dos terceras partes de la comunidad convinieran, ejidos y comunidades podrían cambiar su régimen de tenencia a propiedad privada (dominio pleno). Este proceso permitiría vender y arrendar tierras a personas ajenas a las comunidades e incluso a extranjeros (Barnes 2009; Thompson y Wilson 1994). Sin embargo, en algunas comunidades, estos resultados nunca fueron alcanzados en términos prácticos. Además, la enmienda al artículo 27 originó una serie de consecuencias que sobrepasaron las transacciones mercantiles con tierras agrícolas y residenciales.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo 4 dice que: “[...] corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales” (Constitución Mexicana 2011). Sin embargo, la principal enmienda establece que: “El Estado tendrá los organismos administrativos necesarios para la gestión eficaz de las zonas exclusivas de su jurisdicción [...], y podrán participar en la gestión de recursos y actividades prioritarias sectores sociales y privados en concordancia con la ley” (Constitución Mexicana 2011). En otras palabras, la gestión de recursos y actividades exclusivas (como la industria del petróleo y la energía) permanece como responsabilidad directa del Estado, sin embargo, sectores privados y sociales pueden participar de actividades prioritarias, tales como la agricultura y la ordenación de los recursos naturales, etcétera.

Así pues esta enmienda abre el campo a diferentes agentes externos para explotar recursos naturales de la tierra que anteriormente estaban controlados por fuertes regulaciones agrarias. Literatura al respecto, muestra algunos ejemplos de empresas privadas que ofrecieron incentivos económicos para utilizar y a menudo comprar, los terrenos de comunidades enteras para la agricultura tecnificada y comercial (Bobrow-Strain, Brana-Varela 2005; Haenn 2006; Jones y Ward 1998; Orozco-Hernandez y Sánchez-Salazar 2006).

Otra característica del paquete neoliberal de políticas, es que estaba diseñado para solucionar el problema de falta de productividad del ejido por medio de la privatización de la tierra. Cambiar la Constitución Nacional, en particular el artículo 27, representó el primer paso para privatizar no solo la tierra, sino también los recursos naturales que se relacionan con ella. Por otra parte, una nueva ley agraria se estableció en 1994 permitiendo a las parcelas ejidales ser registradas individualmente para poder comercializarlas libremente u ofrecerlas como colateral para préstamos y financiamiento (Olinto, Deininger *et al.* 2000; RAN 1992). La introducción de esta nueva ley agraria es considerada como el segundo paso hacia la privatización de las tierras y los recursos naturales. Incluye la creación de nuevos organismos burocráticos relacionados con las cuestiones agrarias. Este es el caso de los tribunales agrarios, la Secretaría de la Reforma Agraria y el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y titulación de Solares Urbanos (Procede).

Estas dos etapas de implementación de reformas neoliberales han introducido profundas modificaciones en la gobernanza, el acceso a las tierras y los recursos naturales de comunidades campesinas, pueblos indígenas y pequeños productores (De Ita 2003). Según Nuijten (2003a), las reformas de principios de los noventa no abordaron los principales problemas de la agricultura campesina en México: tales como, la falta de productividad, la pobreza y segregación social. En cambio esta nueva ley agraria legalizó las prácticas que fomentan una mayor burocracia y niegan el papel de las instituciones locales para auto gobernarse y gestionar sus propios recursos (Nuijten, 2004).

Un ejemplo de estas prácticas es la presencia de mercados de tierras vernáculos, donde parcelas pueden ser comercializadas, rentadas o consignadas de manera consuetudinaria por los miembros de comunidades agrarias (Chimhowu y Woodgate 2006). Dichas transacciones fueron previamente sancionadas por la ley federal, sin embargo, fueron promovidas bajo la consigna de participar en el programa de titulación (Procede). Este desajuste entre el derecho oficial y las autoridades locales respecto a la gestión de los recursos naturales y el derecho a la tierra

representa las raíces de los movimientos indígenas que reclaman justicia agraria y acceso a recursos. Algunas de estas reclamaciones han provocado violentas reacciones en otras regiones de México, como Chiapas y Oaxaca (Deininger y Squire, 1998; Nuijten, 2004).

Segundo paso: Crear un nuevo marco jurídico

Como se mencionó en apartados anteriores, la mayoría de las políticas en materia de tenencia de la tierra a principios de la década de 1990 en México se caracterizaron por ser cambios estructurales destinados a privatizar y liberalizar el sector rural (Barnes, 2009; Barsimantov, Racelis *et al.*, 2011; Bobrow-Strain 2004; Nuijten 2003a).

El paquete neoliberal de leyes se introdujo con la justificación de incrementar la productividad del ejido, proporcionando a los productores rurales el acceso a los mercados comerciales, la inversión privada y por lo tanto, las nuevas tecnologías (De Ita 2003; Jones y Ward 1998; Luers, Naylor *et al.*, 2006). Sin embargo, el ejido como un sistema de tenencia resultaba poco atractivo para inversiones de capital externo o de instituciones financieras y de crédito (Contreras-Cantú y Castellanos-Hernández, 2000). Por otra parte, ejidatarios y comuneros no podía acercarse a estas instituciones para solicitar apoyo financiero porque el certificado expedido en el marco de las reformas a la tierra nunca fue aceptado como garantía o aval de préstamo (Chacón-Hernández, 2005; Zepeda, 2000;). Así la introducción de una nueva ley agraria, la entrada en funcionamiento de los tribunales agrarios y la implementación del (Procede), poco pudieron hacer por cumplir el objetivo original de las reformas, que consistía en la creación de un sistema seguro de tenencia de la tierra que permitiría erradicar la pobreza rural. Algunas de estas consecuencias son visibles hoy en día al analizar las limitaciones de la aplicación de las políticas neoliberales: esto se ilustra a continuación.

Efectos sobre la democracia local para la gestión de los recursos

Los partidarios de la reforma agraria de principios de los noventa impulsaron la introducción de una nueva ley agraria como un mecanismo necesario para incluir a los pequeños propietarios y campesinos en los mercados comerciales como medio para reducir la pobreza en el sector rural. Es especialmente notorio que en el

contenido de la nueva ley agraria, no existe referencia directa alguna a cualquier reglamento que trate específicamente sobre la lucha contra la pobreza. Sin embargo, se establece la base jurídica para la creación de los tribunales agrarios y el Registro Agrario Nacional (RAN) que con el tiempo se convertiría en el principal proveedor de la asistencia social para la producción agrícola en México (Herrera-Tapia *et al.*, 2009).

Desde la introducción de la nueva reforma agraria y la creación del Registro Agrario Nacional la lucha contra la pobreza en el sector rural ha estado basada en la provisión de transferencias condicionadas de efectivo por medio de programas de asistencia social. Algunos de estos programas se han convertido en emblema de las instancias oficiales a cargo de las cuestiones agrarias. Tal es el caso del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo). Procampo se introdujo en 1994 para compensar los productores agrícolas (sobre todo los pequeños productores) por los efectos negativos que causaría la liberalización económica, producto de la participación de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Se esperaba que Procampo apoyase a los pequeños productores agrícolas que conformaban el sector ejidal durante los primeros 15 años después de la llamada transición hacia el libre comercio.³ Procampo es un programa de transferencias condicionadas en efectivo que distribuye los recursos económicos en concordancia con la superficie plantada con cualquiera de los nueve cultivos básicos (maíz, frijol, arroz, trigo, sorgo, cebada, soya, cardamomo y algodón). Originalmente, este programa destinaba 680 pesos mexicanos (52 USD) por ciclo agrícola por hectárea registrados, aunque esta cantidad no ha sufrido variaciones concordantes al incremento inflacionario de los precios a lo largo de los años (según las cifras oficiales la suma actual asignada es de 1000 Pesos Mexicanos (77 USD) por ciclo agrícola). Los beneficiarios actuales de Procampo, reciben la transferencia de fondos conforme a la superficie de tierra registrada originalmente en 1994. Desde entonces, los agricultores tienen que demostrar que las parcelas inscritas se utilizan para la producción de los cultivos básicos mencionados, generando modificaciones en la toma de decisiones sobre producción y manejo de los recursos locales.

3 A pesar de que el programa se suponía que acabaría en el 2009, el congreso aprobó una ley en 2007 con la que Procampo se extendió indefinidamente como parte de los programas de apoyo social.

El estímulo recibido por Procampo ha originado prácticas que contravienen la producción de alimentos en sistemas de multicultivos. Los campesinos son forzados a producir ciertos cultivos para asegurar la provisión del apoyo. Esta situación afecta especialmente a comunidades rurales poco tecnificadas y sin vocación comercial las cuales dependen directamente del autoconsumo. En este sentido, el objetivo de erradicar la pobreza ha sido suplantado por el impulso a la producción agrícola comercial, dejando a un lado las necesidades de desarrollo de comunidades de subsistencia.

Sin embargo, estudios recientes han demostrado que Procampo ha tenido efectos multiplicadores que impactan los modos de vida rurales más que mejorar su producción agrícola (Juárez-Sánchez y Ramírez-Valverde, 2006; PEC, 2009; Sadoulet, de Janvry *et al.*, 2001; Wilder y Romero Lankao, 2006). Los efectos multiplicadores de los programas de transferencia condicionada de efectivo como Procampo, se refieren a los beneficios inesperados derivados en comunidades, que utilizan los recursos recibidos en otras actividades que apoyan sus modos de vida, aunque dichas actividades no hayan estado contempladas en el diseño original del programa. En entrevista, un informante clave de la comunidad *Matlatzinca*: elegida como caso de estudio mencionó:

Todo el dinero que recibo de Procampo lo uso para fertilizante. Soy uno de los pocos que hacen eso porque mi parcela es pequeña. Pero si su Milpa es más grande, Procampo no alcanza. Algunos decidieron hace algunos años solicitar el total del apoyo [de Procampo] al gobierno para comprar ganado. Otros se organizaron, juntaron su dinero y compraron un tractor. [Compañías privadas] les dieron facilidades para comprar tractores, pero ahora muchos están descompuestos y sus dueños no pueden pagar su composición. Algunos de los que compraron ganado no pudieron cuidarlo; mucho ganado murió porque no se sabía cómo cuidarlos. El gobierno solo les ayudó a comprar ganado barato, pero no había asesoría para aprender a cuidarlos y que no se enfermaran. [...] Otros [Beneficiarios de Procampo] gastaron su dinero construyendo sus casas. [...] algunos otros hacen como que siembran, pero en realidad sólo ponen unas plantas para que el supervisor de Procampo no les quite el apoyo.

Procampo es un ejemplo del efecto multiplicador de las transferencias condicionadas de efectivo. Por un lado, los recursos de Procampo pueden ser utilizados para otras necesidades de las comunidades rurales, sin embargo, se genera otro tipo de problemas y efectos inesperados. Se ha documentado que la ineffectividad de Procampo para mejorar la productividad rural ha generado abandono de tie-

rras, escasa productividad, pérdida de formas de policultivo e incluso erosión de los suelos (Boege Schmidt, 2008; Bray, Antinori *et al.*, 2006).

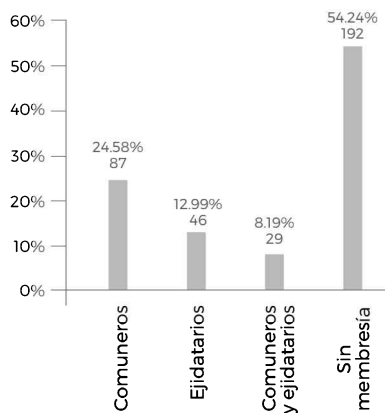
De acuerdo a Sadoulet *et al.* (2001:1043) “programas de transferencia en efectivo crean efectos multiplicadores cuando los destinatarios ponen a trabajar el dinero para generar más ingresos. Cuando este es el caso, los ingresos obtenidos son múltiplos de los importes transferidos”. Por otra parte, las transferencias en efectivo de Procampo se acompañan a menudo con otros programas que incluyen el suministro y la distribución de nuevas tecnologías de producción.

Algunas publicaciones sobre el proceso de reforma agraria en México han demostrado que, en un esfuerzo por garantizar el acceso a la tecnología para las comunidades rurales y los grupos indígenas, el Estado ha pasado por alto otros medios para obtener beneficios de los recursos (Boege Schmidt 2008; Bray, Antinori *et al.*, 2006; Nuijten 2003). Además, las tecnologías introducidas han buscado “mejorar o eficientar” prácticas que son consideradas insostenibles, más que en detrimento de la condición de pobreza de las comunidades. Constituyen ejemplos de estos problemas, la distribución de estufas para mejorar el consumo de madera o la distribución de variedades genéticamente modificadas de cultivos para maximizar los rendimientos. Este tipo de intervenciones externas han enfrentado en algunos casos una fuerte resistencia, sobre todo entre grupos de campesinos y grupos indígenas que reclaman su derecho a utilizar tecnologías tradicionales.

Otro de los efectos fundamentales generados por la reforma agraria sobre la democracia local, es el reconocimiento de derechos de la tierra que a su vez, genera una división estructural al interior de las comunidades rurales. Dicha división corresponde al reconocimiento oficial de algunos miembros de la comunidad como: ejidatarios, comuneros, posesionarios y avecindados.⁴ En el caso de estudio seleccionado, esta diferenciación que deviene directamente de la reforma agraria de los noventa, causa problemas importantes de democracia local y toma de decisiones. La figura 1 muestra la distribución de estas categorías agrarias en el caso de estudio seleccionado, producto de un levantamiento censal propio, para el año 2010.

4 Ejidatarios y comuneros son miembros reconocidos del Ejido y de las Tierras Comunales, respectivamente; Avecindados son miembros de la comunidad sin tierras de cultivo, mientras que posesionarios son miembros de la comunidad que no son reconocidos como Ejidatarios o Comuneros, pero que cuentan con tierras de cultivo, las cuales trabajan.

Figura 1. Distribución de la Membresía Agraria en San Francisco Oxtotilpan



Fuente: Elaboración propia con datos de conteo de trabajo de campo (2010).

La figura 1 indica que la mayoría de la población no tiene membresía que le incluya a alguno de los grupos legalmente reconocidos con derechos de propiedad de la tierra. Uno de los productos de la reforma agraria de los noventa, fue precisamente proveer de un mercado dinámico de derechos de la tierra que beneficiara a los más pobres del sector rural; sin embargo, la repartición de derechos se fundamentó en la posesión de tierras anterior a la reforma misma. Esta situación originó mayores beneficios para los que eran reconocidos como ejidatarios y/o comuneros, pero no hacia aquellos que no tienen reconocimiento agrario.

Esta situación tiene implicaciones importantes para la toma de decisiones y la democracia local. En el caso de estudio seleccionado, el 54.26 % de la población (sin reconocimiento agrario), no tienen derecho a tomar decisiones en asambleas comunitarias, ni tienen derecho a la repartición periódica de los beneficios de la explotación de los recursos ni del Ejido ni de Tierras comunales de su localidad. El caso de San Francisco ilustra de manera clara un efecto no esperado de la reforma agraria, que tiene que ver con la imposibilidad de ciertos sectores de la población rural en México para tomar decisiones y participar de los procesos democráticos locales.

La vasta literatura que analiza los efectos de las reformas neoliberales en el contexto rural Mexicano concuerda de manera general en que el objetivo central de reducir la pobreza no se alcanzó como se esperaba. Los ejemplos de la

introducción de programas direccionados a la privatización y a la liberalización económica de la agricultura analizados en este trabajo, apoyan la conclusión de que más que abordar el problema de la pobreza rural, las reformas neoliberales de principios de los noventa modificaron la estructura interna de las comunidades y las relaciones de gestión y manejo de recursos; originando a su vez, consecuencias en otros componentes de gobernanza que son percibidas en la actualidad.

Efectos sobre el pluralismo legal y la resolución de conflictos

Una de las cuestiones más apremiantes referentes al manejo de recursos naturales es ¿Quién debe llevar el liderazgo en torno a la gestión de los mismos? La discusión parece acentuarse cuando existen influencias externas que pugnan por asegurarse los medios para controlar el manejo de los recursos y sus beneficios. Esta disyuntiva está en el corazón de los acercamientos teóricos sobre gobernanza ambiental (Gaygiszis, 2013; Kardos, 2012; Ojo *et al.*, 2013). En términos generales, las instituciones político-legales, tanto consuetudinarias como del Estado, pugnan por controlar la resolución de conflictos al interior de las comunidades rurales. Esta situación forma parte de la gobernanza de los recursos, pero también es un foco de conflictos que caracterizan la relación interna de los habitantes de comunidades rurales y la relación que existe entre sus autoridades y el Estado.

Antes de la entrada en vigor de las reformas de principios de los noventa, la Secretaría de la Reforma Agraria era el órgano administrativo del Estado encargado de resolver los conflictos agrarios. Sin embargo, debido a la creciente demanda de algunos miembros de la comunidad académica y de los planificadores que diseñaron el paquete neoliberal de programas enfocados a la creciente conflictividad agraria, se conformaron los tribunales agrarios, los cuales tuvieron una profunda influencia en la modificación al artículo 27 constitucional (Chacón-Hernández, 2005). En el texto de la iniciativa de ley para modificar el artículo 27 en 1991, Carlos Salinas como Presidente de México afirma:

[Sobre] La justicia agraria. Con el fin de garantizar la justicia agraria se propone establecer en la Constitución -Artículo 27 Frac. VII los tribunales agrarios de la jurisdicción. Los tribunales agrarios deberán estar equipados con autonomía para resolver, dentro de las normas de la ley y de manera expedita, los problemas de tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, los conflictos entre ellos y cualquier disputa en cuanto a sus límites territoriales (Becerra-Ramírez, 2004).

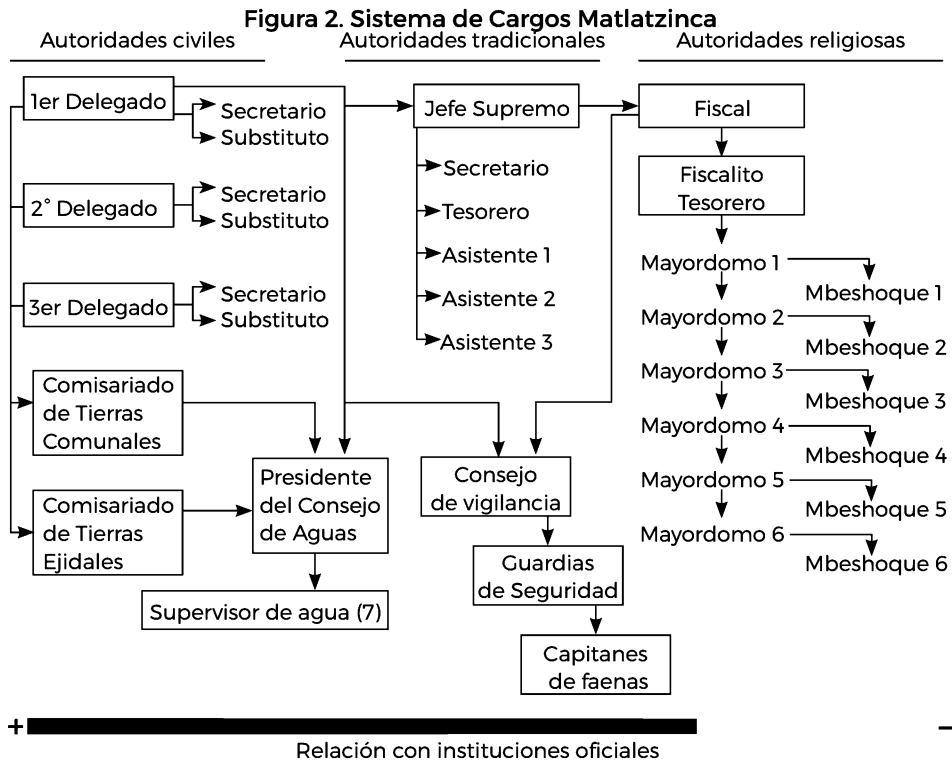
Siguiendo esta iniciativa de ley, se establece un Tribunal Agrario central en la Ciudad de México (Tribunal Superior Agrario) y tribunales regionales (Tribunal Unitario de Distrito) dispersos en de todo el país; sin embargo, los propósitos de resolver los conflictos agrarios no han sido alcanzados (Chacón-Hernández, 2005; Sandoval-Forero, 2001; Zepeda, 2000). Una de las razones por las cuales estos objetivos no se han alcanzado podría depender de la naturaleza de la ley que regulan los tribunales. Las medidas adoptadas por los tribunales agrarios para resolver los conflictos agrarios se ponen en práctica sólo bajo petición de los interesados. Esto implica que los pequeños agricultores y campesinos tienen que invertir considerables recursos económicos para solucionar sus problemas mediante los tribunales.

Dichos gastos están relacionados principalmente con: gastos de viaje; considerando que los tribunales agrarios se encuentran en la capital de cada estado y como reportan algunos de los habitantes de la comunidad objeto de estudio, son comunes los sobornos a los empleados de los tribunales para acelerar los procedimientos. A pesar de que la nueva ley agraria en sus artículos 163 y 170 establece de manera expresa que los procedimientos jurídicos ofrecidos por los tribunales agrarios son gratuitos, los interesados se ven obligados a sobornar funcionarios a fin de evitar o reducir los gastos de viaje. Esta es una de las razones por las cuales los miembros de comunidades campesinas, a menudo prefieren la autoridad de órganos de la administración local cuando se trata de solucionar problemas de la tierra. Así pues la falta de recursos económicos hace que la resolución de problemas agrarios sea privilegiada para aquellos propietarios de la tierra con los recursos económicos suficientes para viajar a los tribunales agrarios y cubrir los gastos no oficiales de los trámites.

Se mencionó que, debido a la cantidad de procedimientos y a las intrincadas barreras burocráticas que tribunales agrarios ofrecen, los pequeños agricultores a menudo prefieren resolver sus conflictos a través de las autoridades locales que se basan en marcos jurídicos consuetudinarios. Y debido a que la legislación oficial no tiene en cuenta otros marcos jurídicos para resolver los conflictos a nivel de la comunidad, las cuestiones de pluralismo jurídico a menudo complican la resolución de los conflictos agrarios en el sector rural de México (Chacón-Hernández, 2005). Esta complicación se basa en el hecho de que a partir de la primera reforma agraria del siglo pasado, la legislación oficial ha intentado regular la organización interna de las comunidades agrarias. El Estado ha establecido vínculos de colaboración con las autoridades comunitarias en el ámbito rural; sin embargo, siempre limitando sus

acciones y jurisdicción a lo que la ley oficial establece. Consecuentemente, las instituciones político-legales del Estado históricamente han buscado vincularse con las instituciones locales a través de los *sistemas de responsabilidades* o *sistemas de cargos*.

El Sistema de Cargos en un elemento importante para entender la gobernabilidad de la comunidad en su conjunto y la resolución de conflictos de gobernanza ambiental al interior de las comunidades rurales. Ésta es la estructura en la que algunos grupos indígenas y campesinos en México basan su capacidad para gobernarse a sí mismos (Barkin, Fuente y Rosas, 2009; García-Hernández, 2004). El grupo indígena que ilustra empíricamente este capítulo, *los Matlatzincas*, tienen un sistema en el que autoridades civiles y tradicionales que se vinculan para crear una estructura consuetudinaria que tiene como pilares la confianza y la autoridad de los que ocupan puestos de categoría superior en dicho sistema y que es la base fundamental para la resolución de conflictos de gobernanza. Esto se ilustra en la figura 2.



Fuente: Trabajo de Campo en la Comunidad Matlatzinca (2010-11).

El sistema de cargos de la comunidad objeto de estudio se divide en tres tipos principales de autoridades: Civiles, Tradicionales y Religiosas. La importancia de cada una de estas autoridades entre los Matlatzincas radica en su capacidad para resolver sus conflictos de diversa índole y su grado de autoridad. En este sentido, la autoridad puede ser vista como la capacidad de las instituciones político-legales, en este caso consuetudinarias, para influir sobre otros actores sociales dentro de la comunidad (Sikor y Lund, 2009). Por lo tanto, para la resolución de conflictos internos, los miembros de la comunidad reconocen como instituciones legítimas en su modelo de gobernanza a las autoridades que pueden proporcionar orden socio-político; a veces más legítimas incluso que las instituciones oficiales del Estado en sus diferentes niveles de organización —Municipales, estatales o federales.

En el sistema de cargos *Matlatzinca* (figura 2), los delegados que representan las autoridades civiles cuentan con secretarios y subsecretarios. Los delegados son la máxima autoridad en la comunidad y tienen labores administrativas y cívicas, así como funciones de representación ante las instituciones oficiales del Estado. Están a cargo de la resolución de conflictos dentro de la comunidad y dado que las instituciones político-legales oficiales las reconocen como autoridades, también se ocupan de la relación entre el Estado y la comunidad cuando se trata de la distribución de los programas de apoyo y administración de los recursos asignados a ésta. Dentro de las Autoridades Civiles también hay comisariados Ejidales y de Tierras Comunales. Estas autoridades están a cargo de la administración de los recursos dentro de cada tipo de configuración agraria; su acción se limita a las actividades que se llevan a cabo paralelamente en Ejido o Tierras Comunales. Por lo tanto, tienen estrecho contacto con el presidente del consejo del agua para resolver problemas de riego y agua potable, su abastecimiento y distribución.

Con respecto a la relación entre autoridades consuetudinarias y el Estado, las autoridades tradicionales se encuentran entre las autoridades religiosas y civiles. Las instituciones oficiales del Estado y otras organizaciones no gubernamentales de apoyo a grupos indígenas y campesinos se relacionan de manera cercana con el Jefe Supremo ya que éste tiene la obligación de solicitar material de apoyo para el resto de la comunidad. El Jefe Supremo es elegido a través de una asamblea cada tres años y pueden ser elegidos aquellos miembros que son reconocidos como miembros respetables dentro de la comunidad.

El consejo de vigilancia tiene relación con todos los tipos de autoridades en el sistema de cargos. Este consejo está a cargo de la seguridad de toda la comu-

nidad, a través de la participación de todos sus miembros en la vigilancia de los eventos tradicionales o celebraciones. También son responsables de la aplicación de las penas que los delegados, el Jefe Supremo o el Fiscal determinen para aquellos miembros de la comunidad que no respeten las normas. Al mismo tiempo, existen capitanes de faena, los cuales pertenecen al cuerpo de vigilancia; y se organizan en brigadas compuestas por habitantes de la comunidad para llevar a cabo labores de beneficio colectivo.

El jefe de las autoridades religiosas es el Fiscal; éste está a cargo de la coordinación de las siete principales festividades en el calendario tradicional Matlatzinca (cada Mayordomo corresponde a las siete colonias en las que se divide la comunidad). La figura del fiscal es fundamental no sólo en la organización cultural y tradicional de los Matlatzincas, sino también en la organización y regulación de sus actividades productivas. El Fiscal es el encargado de organizar las fiestas; sin embargo, también tiene derecho a pedir apoyo económico a cada uno de los hogares en la comunidad y por otra parte, imponer una sanción administrativa cuando no se participe en dichas actividades.⁵ Ser escogido como Fiscal se considera un honor que sólo una sola vez en la vida se puede tener; representa una posición privilegiada dentro de su sistema de gobernabilidad. Sin embargo, para convertirse en un Fiscal, es obligatorio haber participado en varias posiciones dentro del sistema de cargos. En este sentido, no sólo la persona dispuesta a convertirse en fiscal tiene que ofrecer un buen rendimiento en otros cargos de autoridad, sino que, toda su familia debe procurar evitar conflictos o participar en actividades consideradas como inadecuadas por el resto de la comunidad.

La estructura del sistema de cargos asegura que las diferentes autoridades sean responsables de sus acciones, así como la participación de la comunidad en su conjunto. Aún cuando es posible diferenciar las principales autoridades y sus representantes a nivel de la comunidad, el proceso de toma de decisiones se lleva a cabo en una asamblea general que se celebra cuatro o cinco veces al año. A menudo en estas asambleas los representantes de los tres niveles de autoridades reportan sus actividades, logros y acciones y exponen los principales problemas de la comunidad para encontrar soluciones conjuntas. El sistema de cargos *Matlatzinca*

5 Cuando algún miembro de la comunidad no tenga los medios económicos para proporcionar la cooperación económica mensual, dichos miembros deben "pagar" su cooperación participando en Faenas o ayudando a los *Mbeshoques* con la organización de las festividades. Las penas por no cooperar se circunscriben al corte en el suministro de agua para irrigación o participar en más Faenas.

es un ejemplo de un proceso de gobernabilidad democrática que ha demostrado resultados duraderos con mínima influencia externa. Por otra parte, puede ser visto como un esfuerzo de creación de modernidades ecológicas, económicas, políticas y culturales alternativas, las cuales retan las configuraciones sociopolíticas y perspectivas institucionales dirigidas por el Estado (Escobar, 2008).

Hay dos principales amenazas para la estructura y continuidad del sistema de cargos. En primer lugar, la falta de reconocimiento del sistema de cargos en el sistema político-legal oficial ha creado conflictos legales que surgen de la yuxtaposición de ambas estructuras de gobernabilidad. Y en segundo lugar, la incidencia de las políticas externas relacionadas con la tierra y sus recursos, las cuales a menudo representan una fuente de conflictos para el sistema de gobernanza de los grupos indígenas, campesinos y pequeños productores que subsisten de los recursos de la tierra.

Conclusiones

El paquete de reformas neoliberales introducidas en México a principios de los noventa ha sido elemento de análisis desde diversas perspectivas. A pesar de que los objetivos planteados en el diseño de los programas y proyectos vinculados con estas reformas estaban direccionados a mejorar ciertos aspectos socioeconómicos generales, como la reducción de la pobreza rural, la certificación y liberalización del campo y el incremento en la productividad rural, los resultados a 25 años de implementación han sido variados, y en algunos casos inesperados.

Es desde diversos ángulos y perspectivas, que las consecuencias sociales, culturales, económicas, políticas y territoriales actuales de los paquetes de políticas de corte neoliberal pueden ser abordadas y analizadas de mejor manera. Sea pues este trabajo un recordatorio y una herramienta de análisis para su mejor entendimiento y un medio de reflexión ante la incidencia de políticas públicas de corte neoliberal en la actualidad.

La introducción de las políticas neoliberales de reforma agraria a principios de la década de los noventa representa una serie de cambios en la organización interna de las comunidades agrarias. El caso analizado en este trabajo no es un caso único, ya que presenta los problemas y cuestiones comunes en otras comunidades rurales de México. Sin embargo, el caso de estudio elegido tiene particularidades que ofrecen un ejemplo de la manera en la que la introducción de un nuevo marco jurídico afecta la gobernanza local de los recursos de la tierra.

En términos generales, este trabajo muestra que el proceso de reforma agraria y la introducción de programas agrarios han traído una serie de consecuencias que no se esperaban en su diseño original. En primer lugar, en vez de mejorar la productividad del Ejido, la reforma agraria provisionó a las comunidades agrarias de un marco jurídico que les permite legalizar prácticas que ya eran comunes, incluso cuando se les consideraba como ilegales en el anterior marco legal. Esta situación no sólo modificó la forma en que las comunidades agrarias se organizan internamente, sino también, la forma en que estas comunidades se relacionan con instituciones externas, principalmente del Estado. El caso de los grupos indígenas muestra qué comunidades agrarias en las zonas rurales de México valoran la tierra y sus recursos en otros términos, además de los económicos. Cuando esta sencilla idea no se toma en cuenta en el diseño y la implementación de políticas públicas, es posible que una serie de conflictos entre la comunidad agraria y el Estado puedan surgir.

En segundo lugar, el enfoque neoliberal en el que la reforma agraria se basa trata la propiedad como un sistema fijo de derechos que podría cambiarse fácilmente. Además, los defensores de la reforma agraria contemplan la titulación como única forma de aumentar la seguridad en la tenencia de la tierra. Una de las principales limitaciones de las políticas introducidas es que al centrarse en el aspecto oficial de la propiedad y dejando a un lado las formas de propiedad consuetudinarias, se genera un ambiente de conflicto entre las instituciones político legales comunitarias y aquellas del Estado. Además, en lugar de mejorar las condiciones socio-económicas del sector agrario, la nueva ley agraria se centra en la creación de nuevas instituciones agropecuarias destinadas a hacer frente a la situación de pobreza en zonas rurales. Estas instituciones se clasifican en aquellas encargadas de la distribución de programas de apoyo tecnológico y las transferencias condicionadas de efectivo y, las responsables de la resolución de conflictos agrarios.

Esta división institucional ha repercutido en los sistemas de gobernanza local al afectar los instrumentos de gestión y administración de las comunidades sobre los recursos de la tierra. Cuando se trata de resolver los conflictos agrarios, la reforma de los noventa creó un conjunto de instituciones que reducen dichos conflictos a meros problemas técnicos. De manera similar, la introducción de los tribunales agrarios creó una especie de burocracia agraria que fundamenta sus acciones en la seguridad jurídica de la tierra. Sin embargo, vincular las estructuras jurídicas que el Estado proporciona a la compleja estructura agraria de comuni-

dades agrarias que ofrecen otras formas de lograr seguridad en la tenencia de la tierra sigue siendo un reto difícil de alcanzar. Este trabajo ofrece una revisión que arroja luz sobre cómo la falta de comprensión de las complejidades de los componentes de la gobernanza local de los recursos, puede recibir el embate de políticas externas con resultados imprevistos y consecuencias indeseables.

Las dos etapas de implementación de reformas neoliberales enunciadas en este capítulo, sirven como ilustraciones de los postulados y razones que utilizaron los impulsores neoliberales de aquella época para justificar las acciones políticas que modificarían a la postre la situación general del sector rural mexicano y sus recursos. Además de ejemplificar las reformas neoliberales implementadas, este trabajo contribuye al análisis de los efectos que todavía siguen originando dichas posturas económicas y políticas. El análisis vertido en este trabajo demuestra que a pesar del paso de los años, las discusiones que las políticas neoliberales originaron en su momento, siguen siendo de importancia actual. Existe un muy cercano paralelismo entre los procesos que modificaron la gestión de los bienes nacionales, las actividades prioritarias y estratégicas y sus recursos vinculados en los albores de la década de los noventa y las discusiones actuales sobre políticas de corte liberalizador y privatizador.

Referencias

- Barkin, G., Fuente, M. y Rosas, M. (2009) "Tradición e innovación: Aportaciones campesinas en la orientación de la innovación tecnológica para forjar sustentabilidad" *Trayectorias* 11 (29): 39-54.
- Barnes, G. (2009) "The evolution and resilience of community-based land tenure in rural Mexico." *Land Use Policy* 26(2): 393-400.
- Barraclough, S. (1999) *Land Reforms in Developing Countries: The Role of the State and Other Actors*. Discussion Paper No. 101. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). Geneva.
- Becerra-Ramírez, J. J. (2004) "Historia de los órganos jurisdiccionales agrarios en México y sus perspectivas a futuro." *Revista Digital de Derecho*. Colegio de Notarios de Jalisco 26: 194-208.
- Bobrow-Strain, A. (2004) "(Dis)Accords: The politics of market-assisted Land reforms in Chiapas, Mexico." *World Development* 32(6): 887-903.

- Boege Schmidt, E. (2008) *El Patrimonio Biocultural de los Pueblos Indígenas de México. Hacia la Conservación in situ de la Biodiversidad y Agrodiversidad en los Territorios Indígenas*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Brana-Varela, J. (2005) "El Procede y su impacto en la toma de decisiones sobre los recursos de uso común." *Gaceta Ecológica* 75: 35-49.
- Bray, D. B., C. Antinori y J. M. Torres-Rojo (2006) "The Mexican model of community forest management: The role of agrarian policy, forest policy y entrepreneurial organization." *Forest Policy y Economics* 8(4): 470-484.
- Brown, K. L. (2007) "Reconciling moral y legal collective entitlement: Implications for community-based Land reform." *Land Use Policy* 2: 633-643.
- Chacón-Hernández, D. (2005) Limitaciones al Marco Jurídico Agrario. Los Pueblos Indios hacia el Nuevo Milenio. C. H. Durand-Alcántara y J. M. Teodoro-Méndez. México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Chacón-Hernández D. (2005) Limitaciones al Marco Jurídico Agrario. Los Pueblos Indios hacia el Nuevo Milenio. C. H. Dury-Alcántara y J. M. Teodoro-Méndez. México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Constitución Mexicana (2011) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Honorable Congreso de la Unión, Gobierno de México.
- Contreras-Cantú, J. y E. Castellanos-Hernández (2000) *El Registro Público de la Propiedad Social en México*. México: Registro Agrario Nacional. Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- De Ita, A. (2003) México: Impacts of Demarcation y Titling by PROCEDE on Agrarian Conflicts y Land Concentration, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano SECAM.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet (2001). "Income Strategies Among Rural Households in Mexico: The Role of Off-farm Activities." *World Development* 29(3): 467-480.
- De Janvry, A., G. Gordillo, Platteau, J. P. (2001) *Access to Land, Rural Poverty y Public Action*. New York: Oxford University Press.
- Deininger, K. y L. Squire (1998) "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality y Growth." *Journal of Development Economics* 57: 259 - 287.
- Escobar, A. (2008). *Territories of Difference: Place, Movements, Life, Redes*. London, Duke University Press.
- García-Hernández, A. (2004). *Matlatzincas*. Mexico City, Comisión para el Desarrollo de Pueblos Indígenas. México.
- Gaygiszis, E. (2013) How are cultural dimensions and governance quality related to socioeconomic development? *The Journal of Socio-Economics*. In press

- Haenn, N. (2006) "The changing and enduring ejido: A state y regional examination of Mexico's Land tenure counter-reforms." *Land Use Policy* 23: 136-146.
- Hamilton, N. y E. Mee-Kim (1993). "Economic and Political Liberalization in South Korea and Mexico". *Third World Quarterly* 14 (1): 109-136.
- Herrera-Tapia, F., B. Lutz-Bachere y I. VizcarraBordi (2009) "La política de desarrollo rural en México y el cambio institucional 2000-2006." *Economía, Sociedad y Territorio* 9(29): 89-117.
- Johnson, N. (2001) "Tierra y Libertad: Will tenure reform improve productivity in Mexico's ejido agriculture?" *Economic Development y Cultural Change* 49(2): 291-309.
- Jones, G. A. y P. M. Ward (1998) *Privatizing the Commons: Reforming the Ejido y Urban Development in Mexico*. Oxford, Blackwell Publishers.
- Juárez-Sánchez, P. J. y B. Ramírez-Valverde (2006) "El programa de subsidios directos a la agricultura (Procampo) y el incremento en la producción de maíz en una región campesina de México." *Ra Ximhai* 2(2): 337-391.
- Kardos, M. (2012). *The Reflection of Good Governance in Sustainable Development Strategies*. *Procedia-Social and Behavioural Sciences* 58(12): 1166-1173
- Klooster, D. (2003). "Campesinos y Mexican forest policy during the twentieth century." *Latin American Research Review* 38(2): 94-126.
- Leonard, E., A. Quesnel y E. Velázquez (2003). *Políticas y Regulaciones Agrarias: Dinámicas de Poder y Juegos de Actores en Torno a la Tenencia de la Tierra*. México City, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Lewis, J. (2002) "Agrarian Change y Privatization of Ejido Land in northern Mexico". *Journal of Agrarian Change* 2 (3): 401-419.
- LGDFS (2003). *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales-Semarnat.
- Luers, A. L., R. L. Naylor y P. A. Matson (2006) "A case study of Land reform y coastal Land transformation in southern Sonora, Mexico." *Land Use Policy* 23(4): 436-447.
- Nuijten, M. (2003a) "Family property y the limits of intervention: The article 27 reform y the PROCEDE programme in Mexico." *Development and Change* 34(3): 475-497.
- Nuijten, M. (2004) "Between Fear y Fantasy." *Critique of Anthropology* 24(2): 209-230.
- Olinto, P., K. Deininger y B. Davis (2000) *Land Market Liberalization y the Access to Land by the Rural Poor: Panel Data Evidence of the Impact of the Mexican Ejido Reform*. BASIS.
- Orozco-Hernández, M. E. y M. T. Sánchez-Salazar (2006) "Transformación social y territorial del sistema agrario ejidal en la región del Alto Lerma." *Economía, Sociedad y Territorio* 6(22): 497-533.

- Sadoulet, E., A. de Janvry y B. Davis (2001) "Cash transfer programs with income multipliers: PROCAMPO in Mexico." *World Development* 29(6): 1043-1056.
- Sandoval-Forero, E. A. (2001) "Ley para los indios: Una política de paz imposible en un mundo donde no caben más mundos". *Convergencia* 8 (25): 37-59.
- Sikor, T. and C. Lund (2009) Access and Property: A Question of Power and Authority. The Politics of Possession: Property, Authority, and Access to Natural Resources. T. Sikor and C. Lund. Oxford, Wiley-Blackwell.
- Stephen, L. (1997) "Pro-Zapatista y Pro-PRI: Resolving the contradictions of zapatismo en rural Oaxaca". *Latin American Research Review* 32 (2): 41-70.
- Thompson, G. D. y P. N. Wilson (1994) "Ejido reforms in Mexico: Conceptual issues y potential outcomes." *Land Economics* 70(4): 448-465.
- Wiggins, S.; N. Keilbach; K. Preibisch; S. Proctor; G. Rivera Herrejón y C. Muñoz (2002) "Agricultural policy reform y rural livelihoods in central Mexico." *The Journal of Development Studies* 38 (4): 179-202.
- Wilder, M. y P. Romero Lankao (2006) "Paradoxes of Decentralization: Water Reform y Social Implications in Mexico". *World Development* 34 (11): 1977-1995.
- Zepeda, G. (2000) *Transformación Agraria: Los Derechos de Propiedad en el Campo Mexicano bajo el Nuevo Marco Institucional*. México: Miguel Ángel Porrúa Editores.

La burocracia en la política pública de desarrollo municipal

Benito León Corona¹
Ángel Meneses Solares²

Introducción

Cuando hablamos de municipio en México nos referimos a un ámbito sumamente diverso, heterogéneo, contrastante y multivariable; si bien la forma en la que comúnmente se le alude, remite a la definición institucional, dada constitucionalmente en el Artículo 115 de la Constitución Política. Definición que poco abona a la hora de referirse a un municipio en particular o a un conjunto de ellos, ubicados en una región o en un estado de la república; menos aún si se trata de referir a un aspecto particular del mismo ámbito, es decir, a una cuestión delimitada, precisa; por ejemplo la composición y características de quienes integran el cuerpo de elementos encargados de la conducción gubernamental de los municipios.

Durante la década pasada y al inicio de la presente, hemos presenciado la aparición y desarrollo en la agenda de gobierno del tema del *Servicio Civil de Carrera* y, por tanto, de la necesidad de diseñar y establecer éste en la Administración Pública Mexicana, hasta llegar a su institucionalización y a la sistematización efectiva, pero únicamente para el Gobierno Federal. Su evolución y las condiciones en que se encuentra se convierten en tema de interés y los gobiernos estatales lo han tomado de forma desigual, esto hace necesario realizar análisis más detallados; sin embargo, en el ámbito municipal la situación del personal es materialmente un misterio, que sin duda es indispensable abordar para contar con información que permita valorar el grado de institucionalización que ha alcanzado.³

¹ Universidad Autónoma de Estado de Hidalgo <belecor@msn.com>.

² Maestro en Gobierno y Gestión Local. <neoangel141@hotmail.com>.

³ El Servicio Civil de Carrera es una figura cuya evolución en los países desarrollados es de larga data, para nosotros sólo desde los años ochenta del siglo pasado aparece con fuerza hasta llegar a su institucionalización en el siglo XXI, con la promulgación de la Ley del Servicio Civil de Carrera en el año de 2002. Para muestra de una defini-

El supuesto del que se parte en una primera instancia, es que sin una formación académica especializada, constante y debida, los burócratas se convierten en un factor que fomenta el subdesarrollo y, por tanto, el atraso para los municipios en los que laboran. Ante tal panorama el objetivo de este trabajo consiste en resaltar la importancia de la burocracia, en especial la municipal, que formalmente debe de cumplir funciones clave para la buena marcha y desarrollo de los gobiernos municipales, en el entendido de que las burocracias, en cualquier ámbito de gobierno, tienen como una de sus características distintivas un alto nivel de escolaridad como condición necesaria para realizar sus actividades y contribuir al avance (o bloqueo) del desarrollo de la sociedad a la que pertenecen desde su ámbito específico de trabajo. Sin embargo, existen espacios de gobierno donde esta característica no se cumple cabalmente, debido a cuestiones de acceso a la educación y coyunturas políticas y gubernamentales, las limitaciones se pueden rastrear a través de diferentes indicadores, aunque sólo lo señalamos. Por lo demás, su existencia es fundamental porque posibilita el establecer el sentido de existencia de cualquier actividad formal en la burocracia.

Para cumplir con nuestro objetivo, el trabajo se estructurará en tres apartados; en el primero, establecemos el marco referencia sobre las burocracias, en especial cómo se construyen bajo el marco institucional y la modernización administrativa y estableciendo la premisa de que el bajo desarrollo municipal está condicionado por el bajo grado de personal capacitado para ejercer sus funciones; en segundo lugar, establecemos las diversas corrientes de la burocracia a partir de la teoría administrativa. En tercer lugar, iniciamos la exploración de la formación de los burócratas, ubicándolo en el panorama de las políticas públicas. Por último establecemos las conclusiones finales del documento.

La ausencia de personal calificado ¿Un obstáculo para el municipio?

Hace más de tres décadas se inició un proceso de modernización de la Administración Pública que ha implicado su reconfiguración, donde algunos aspectos fueron resueltamente definidos como factores de atraso; por tanto, debían ser

ción ofrecemos la de Duhalt Krauss (1970: 66) que establece que el Servicio Civil de Carrera es un “conjunto de normas legales, y de políticas y de procedimientos administrativos basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública”.

modificados sustantivamente en aras del futuro. En éste proceso vimos aparecer modalidades de análisis que pugnaban por tomar el rumbo marcado por orientaciones novedosas como la llamada Nueva Gestión Pública.

María del Carmen Pardo (1991: 11), establece que la modernización administrativa puede ser entendida como “la adecuación y ajuste que hace el estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tenga la coherencia y organización necesarias”. La modernización administrativa es un proceso de cambio paradigmático, principalmente reflejado en la Praxis, donde las acciones que se realizan van encaminadas a la mejora constante en la actividad organizacional.

En el terreno de la política, la tendencia coincidía con la necesidad de modernizar las estructuras del Estado, el diagnóstico mostraba las diferencias abismales que se mantienen con el mundo desarrollado, en estas condiciones era menester poner manos a la obra y promover grandes transformaciones para ponernos a tono con los países de mayor desarrollo. Una vez más, las instituciones mexicanas entraron en proceso de redefinición, marcado significativamente por crisis recurrentes.

Lo anterior muestra que vivimos en condiciones de cambio permanente y las instituciones deben responder a las condiciones que enfrentan, sea en forma proactiva o reactiva como condición necesaria para impulsar el desarrollo. De esta forma la acción requiere ajustes permanentes en todo el sistema, esto es, la reforma se convierte en el pan de cada día para las instituciones, porque se cree firmemente en ellas, más aún dicen Brunsson y Olsen (2007: 9), “El fracaso de las antiguas reformas que, se asumía, hizo necesarias las nuevas, no parece reducir la creencia en la reforma en general como un método para lograr el cambio.” Esto supone que los procesos de cambio institucional no son reflejo necesariamente de descontento en la imagen institucional, solamente puede ser el fin perseguido.

Realizar procesos de reforma es común, lo paradójico es la ausencia de los resultados pronosticados en todos los ámbitos donde se practica. Precisemos a partir de estos autores. La primera cuestión a definir es la relativa al ámbito de aplicación de reformas; éstas son pensadas y ejecutadas en y para organizaciones formales, es decir, Instituciones que de acuerdo con el neoinstitucionalismo son conjuntos de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político (March y Olsen, 1997), pero no sólo implican aspectos formales son, además, procedimientos informales, rutinas y prácticas integradas en la estructura organizacional; la suma de estos aspectos produce el llamado marco institucional.

Así las instituciones son las reglas del juego o las constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada y evolucionan de tal manera que determinan los patrones de comportamiento de las sociedades. Sociológicamente son estructuras y actividades cognitivas que norman y regulan el comportamiento que permite lograr estabilidad y significado; por tanto, son fundamentales para definir el rumbo social, son fundamentales “como fábricas de significados” (Bauman, 2001: 12). La cuestión es que un uso inadecuado de las orientaciones generadas institucionalmente para asignarle sentido a la vida social se pueden transformar o se “transforman en <<instituciones para causar problemas>>...” (Bauman, 2001: 16).

La importancia de las actividades administrativas de las instituciones, en cualquier ámbito de gobierno es indiscutible, son los medios para la acción gubernamental, siempre y cuando se actúe con apego a las reglas definidas para orientar y dar sentido a la vida en sociedad en cumplimiento de las funciones y tareas propias del entramado organizacional del gobierno, pero si por el contrario promueve orientaciones que a mediano plazo se manifiestan como quimeras generadoras de alteraciones en las condiciones de reproducción del orden social, bien vale pensar en promover ajustes en sus estructuras. Esto significa que las actividades de las organizaciones de gobierno que están condicionadas por las instituciones deben ser reflejo de esta. Y deben ser creadas por diseñadores expertos, teniendo en cuenta el ambiente intraorganizacional y extraorganizacional.

Siguiendo con ésta idea la definición formal de Municipio propone una serie de virtudes, principalmente en su posición como ámbito gubernamental de primer contacto con la comunidad. Aspecto que requiere contar con medios suficientes y adecuados para llevar a cabo las tareas que tal condición le demandan (recursos financieros, técnicos, administrativos). El municipio debería ser un espacio generador de condiciones garantes del orden social y promotoras del desarrollo, condición que sólo puede satisfacerse a través de estructuras que le permitan realizar sus tareas y cumplir con el deber. La cuestión es que si no cumple, es necesario promover acciones para ajustar lo que produce déficit operativo. Uno de los factores centrales para llevar a cabo las tareas municipales son los servidores públicos de esa área, que deben contar con una serie de atributos expertos en cada ámbito de gestión, si carecen de ellos la acción gubernamental puede ser acotada y sus resultados suelen ser limitados.

En este punto es donde se hace relevante abordar el tema del desarrollo de manera general, para establecer que muchos municipios en México aún requie-

ren consolidar sus condiciones estructurales para convertirse en promotores de la prosperidad de estos espacios de gobierno. La primera cuestión a relevar es que uno de los objetivos permanentes, es alcanzar un grado destacado de desarrollo, actividad compleja y en ocasiones difusa que ha tenido que recorrer mucho camino y recurrentemente es ajustado.⁴

La situación concreta a enfrentar es la inexistencia de recursos económicos orientados a atender las responsabilidades que le son propias y, personal con conocimiento concreto y experto para las diferentes áreas de gobierno. Si enfatizamos el ámbito económico como ejemplo, vemos que la condición en este ámbito de los municipios siempre ha sido de dependencia de los otros ámbitos de gobierno y los regímenes que se han establecido han colocado en la zaga a los municipios en condiciones de dependencia financiera y operativa. En concreto y a la luz de las consecuencias producidas por un reformismo abrupto y sin matices, desde el terreno económico se reconoce que: “una explicación central del desencuentro entre expectativas y logros, se vinculó al fuerte desconocimiento de la relevancia de los ritmos de aprendizaje y de las tradiciones institucionales en los procesos de cambio económico” (Carrasco y Tarriba, 1999: 24-25).

Lo que encontramos en el ámbito de los gobiernos municipales es notable en este terreno, la base empírica la podemos encontrar en el balance que presentan Cabrero y Peña (2009) sobre el desempeño de los gobiernos locales a través del uso de dispositivos generados a partir de la llamada Nueva Gerencia Pública (NGP). La tendencia es producir cambios en la configuración de la prestación de servicios públicos al generalizar el uso de las herramientas de este dispositivo (NGP) y el involucramiento de la población en el ejercicio de gobierno al intervenir en la acción gubernamental. Más allá de lo que éste signifique e implique, los resultados muestran la gran heterogeneidad estructural existente en los gobiernos municipales en México.

Cabrero y Peña (2009), llevan a cabo un ejercicio de revisión de la literatura sobre NGP, para mostrar lo que es una constante en las ciencias sociales, no hay una definición, ni instrumentos unívocos, en todo caso se trata de una doctrina administrativa muy diversa en su contenido práctico. Lo más valioso para noso-

4 En América Latina el proceso dirigido a lograr el desarrollo puede situarse a fines de la Segunda Guerra Mundial (1950) y se busca avanzar hacia el futuro deseado con base a los lineamientos que determina este modelo. A partir de esta posición vemos avanzar el concepto de desarrollo. Con el fin de la segunda guerra mundial, en los años cincuenta, el postulado es que avanzar en el terreno económico hará posible superar las condiciones de atraso prevalecientes. En este punto uno de los trabajos académicos más influyentes es el de Rostow, quien propone que, para alcanzar la modernización, es necesario que una sociedad cubra cinco etapas o momentos. La propuesta de este autor se dirige a sentar las bases para pasar de un momento y lograr avanzar el proceso de transformación de las instituciones, especialmente las económicas y modernizar las estructuras productivas de los países atrasados.

tros es la evidencia que generan sobre la diversidad estructural de los municipios, que más allá de lo formal y de su enorme dependencia fiscal del gobierno federal, se encuentra la cuestión de las características del personal, de los funcionarios públicos que laboran en este ámbito de gobierno. Como lo plantean los autores:

... los niveles de permanencia y profesionalización son muy bajos al no existir en México un servicio civil profesional en el ámbito local. Así los funcionarios de primer nivel de la administración municipal tienen poca experiencia acumulada en su función; 30% tienen menos de un año en el puesto, 55% tiene menos de tres años, y sólo 5% tienen más de cinco años de antigüedad en el puesto, además la mitad de los funcionarios profesionales no tenían experiencia previa en la administración pública antes de ocupar su actual puesto (Cabrero y Peña; 2009: 314).

En este punto vale retornar a los clásicos, en el caso de la Administración Pública, quienes en un momento inicial se proponen constituir el objeto de estudio de este campo para alcanzar el estatuto de disciplina científica. Los esfuerzos conjuntos desplegados, especialmente en Estados Unidos de América, generan un nuevo campo de saber y el fin específico que proponen establece que: “El objeto de estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien y segundo, cómo puede hacer estas cosas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero y de energía” (Wilson, 1999: 73).

Ahora bien ¿Qué es lo que puede y debe hacer el gobierno como su campo de acción y hacerlo bien? La respuesta es: dirigir, conducir la existencia de la población de referencia. Foucault define la actividad gubernativa como un proceso estructurante del campo o de los campos de actividad de aquellos que le legitiman. Veamos específicamente como define Gobierno este autor, no sólo referido a lo estructural interno ya que establece que:

Se debe dar a esta palabra el amplio significado que poseía en el siglo XVI: «gobierno» no se refería únicamente a las estructuras políticas o a la gestión de los Estados; más bien designaba el modo de dirigir la conducta de los individuos o grupos [...] No sólo cubría las formas instituidas y legítimas de sujeción económica y política, sino también modos de acción [...] destinados a actuar sobre las posibilidades de acción de otros individuos (Foucault en Minelo, 1999: 120-121).

La propuesta seminal de Wilson nos coloca en el ámbito institucional formal (estructuras y funciones). Foucault amplía la mirada y nos muestra el sentido del

ser de los gobiernos y de su actividad administrativa, no es sólo hacer lo que haya que hacer y de la mejor forma posible, es necesario admitir que esto lleva necesariamente a alguna parte, al configurar y dar sentido a la acción de cada uno de los miembros de la comunidad.

La cuestión ahora es establecer los medios de que dispone un gobierno para actuar y, nuevamente, Wilson precisa que en este aspecto, el quehacer gubernamental, es tarea propia de la administración, que va creciendo paulatina y constantemente hasta alcanzar tal complejidad que requirió contar con personal especializado para la atención de los asuntos que le son propios. Se trata de un crecimiento a lo ancho y a lo largo, es decir, los gobiernos evolucionan para atender cada vez más asuntos, lo que requiere del personal necesario para cumplir (lo legítimamente establecido, de la mejor manera y al menor costo), además a través de la definición previa del rumbo que se asignará, sea a individuos singulares y/o poblaciones. Retomando a Wilson, quien establece que:

Cualquiera que sea la autoridad que los gobiernos estatales o federales lleguen a ejercer sobre las grandes empresas, de ello deberá seguirse cuidados y responsabilidades que requerirán no poca sabiduría, conocimientos y experiencia. Para hacer bien estas cosas, se les deberá estudiar. Y éstas, como he dicho, sólo son unas cuantas de las puertas que se están abriendo a las oficinas de gobierno. La idea del Estado y el consiguiente ideal de su deber están pasando por un cambio notable; “la idea del Estado es la conciencia de la Administración”. Vistas cada día nuevas cosas que el Estado debe hacer, lo consiguiente será ver con toda claridad cómo las debe hacer (Wilson, 1999: 77).

Sin duda, la idea de Wilson es producto de su propio contexto: el norteamericano. Pero establece las prendas personales que debe poseer todo funcionario público: sabiduría, conocimiento, experiencia, que no son nada accesibles para el grueso de la población, este conjunto de atributos constituye la base fundamental para actuar en el ámbito gubernamental y para alcanzarlas es necesario *estudiar* (las cursiva son nuestras), sin ellas el potencial para cumplir con las tareas de gobierno disminuye. Debemos precisar que la actividad administrativa de gobierno no es una actividad simple, por el contrario, es sumamente compleja y quienes trabajan como servidores públicos, requieren tener una educación amplia.

En este contexto surge la pregunta ¿Los gobiernos municipales cuentan con personal con el perfil específico necesario, para realizar las tareas administrativas legítimas (político-económicas y de conducción de la población)? La respuesta se puede buscar en la propia estructura del aparato administrativo municipal, pero a

priori podemos establecer las características que debe tener el personal, las cuales están condicionadas al concepto de burocracia utilizado.

En el municipio mexicano es necesario contar con personal calificado para desempeñar sus funciones, ahí es donde entra la educación, en especial la superior, ésta nos permite modificar el pensamiento y la manera de actuar de las organizaciones. Al respecto Hirsch (1996: 9) señala que: “resulta claro cómo el proceso evolutivo de las universidades modernas, ha generado inercias propias que han desembocado en la estructuración de fuertes burocracias que gobiernan la vida de las instituciones, privilegiando lo administrativo por encima de lo académico”. La autora aborda en su estudio *Educación y burocracia la organización universitaria en México* una exploración del funcionamiento de las burocracias y muestra las debilidades de organizaciones que separan la acción burocrática de la educativa.

Recordemos, finalmente, que los procesos de desarrollo son posibles a partir de la consolidación de las estructuras institucionales, capaces de responder a las transformaciones del entorno, pero no sólo en forma adaptativa, como reacción, sino en forma proactiva a través de la lectura adecuada de las tendencias que muestra la realidad y esto es posible al contar con funcionarios profesionales bien formados; de los que se carece en muchos de los municipios de México. Por tanto, antes de proponer el ejercicio de gobierno a través de modelos postburocráticos, simplemente debemos crear burocracias.

La burocracia a lo largo de la teoría administrativa

Es común referirse a la burocracia en forma peyorativa para descalificar el trabajo que se realiza en el ámbito gubernamental, sin tomar en consideración que la buena marcha de los asuntos públicos depende en buena medida de ella, si y sólo si cumple con algunas condiciones básicas. W. Wilson, como anotamos anteriormente, le confiere un gran valor a la actividad del gobierno con base en atributos nada simples. Otro gran clásico, de hecho un referente fundamental e ineludible, es Max Weber, quien nos lega un modelo, es decir, un tipo ideal de burocracia. Paul Du Gay refuerza este concepto; nos dice que:

La burocracia, según Weber, comprende una serie de condiciones socio técnicas que tiene como fin organizar, de una forma concreta una personalidad. Entre estas destacan las siguientes: primero, que el acceso al cargo dependa de un proceso de aprendizaje, habitualmente certificado a partir de exámenes públicos; y, segundo, que la función

pública sea, en sí misma, una << vocación >>, un foco de deber y compromiso ético individual, autónomo y superior a los lazos extraoficiales del burócrata, como familia, amigos o su propia conciencia (2000: 47).

Este concepto sintetiza el desarrollo de la administración, a través de la burocracia y las diferentes formas de gobierno que se han presentado en Occidente (Europa principalmente). Se establece la diversidad de actividades que se ejecutan a través de ella para sustentar las acciones de gobiernos, políticas y de la administración pública. Tal diversidad y complejidad ha conducido a revisarla y estudiarla ampliamente, porque vincula directamente el quehacer diverso y complejo de todo el aparato gubernamental, es decir, las tareas de las diferentes instituciones y organismos, las agencias y oficinas públicas gubernamentales, puestos y cargos públicos. Su finalidad es ejecutar procesos diversos de servicio para el Estado y la sociedad.

En ocasiones se relaciona a la burocracia con el papeleo excesivo, la falta de eficacia, como un instrumento que hace más complejas las diferentes estructuras del poder y que sólo sirve a los intereses de los gobernantes, en detrimento de las sociedades y sus diferentes niveles y estructuras. Sin lugar a dudas esto ocurre y más, especialmente donde las estructuras institucionales son endebles y conducidas de forma patrimonialista y a través de relaciones clientelares. Aún en condiciones como estas las diferentes estructuras institucionales y sus respectivas burocracias han crecido de manera acelerada en los últimos tiempos, a lo que se suma la pretensión de adelgazar el aparato gubernamental, pero en muchos espacios de gobierno esto simplemente no ocurre.

Debemos establecer que dicho crecimiento ha sido notable y los casos nacionales muestran gran diversidad, pero todos tienen un fin común: gobernar, en la medida en que el gobierno busca delegar su autoridad, en organismos, dependencias y funcionarios cuyas actividades permitirán llevar a cabo los objetivos establecidos con cierta eficacia. Algunos de esos rubros tocados, fueron las funciones de: las finanzas públicas, la policía, la función judiciales, los asuntos militares y exteriores, los caminos, los canales, los puentes, los puertos; y además: los ferrocarriles, los telégrafos, los teléfonos, y demás. Logros alcanzados en parte, “gracias a la educación y adiestramiento que recibieron los funcionarios y el personal administrativo”. Ha llegado el momento de dejar atrás la posición cómoda para los gobernadores, de tomar al pueblo y/o la sociedad como su propiedad, para dirigir su atención a lograr que:

El bienestar y la prosperidad de los súbditos aumentarían la productividad y estimularían sus energías creativas y su laboriosidad, lo que a su vez redundaría en beneficio del Estado y del poder del gobernante [...] En consecuencia el mandato tradicional del gobierno (es decir, el de gobernar) cambió el deber pasivo del preservar la justicia a la tarea activa, dinámica, de estimular las energías productivas de la sociedad y proveer el marco institucional adecuado para ello (Raeff, citado por Krygier, 1981: 31).

Vemos que las transformaciones del aparato administrativo del Estado, evolucionaron hacia el control de los recursos de que disponía para promover el cambio social y económico, lo que significa el abandono de la posición pasiva marcada por la exacción de los bienes sociales. Esto implica un aumento de las responsabilidades del Estado y, por lo tanto, era necesario asignar la importancia debida a las cualidades de la estructura administrativa.

La burocracia, el concepto, encuentra su origen en estos procesos, primero internos y luego como consecuencia de la dinámica social, en este caso con el desarrollo de regímenes democráticos y el conjunto de principios que supone. No perdamos de vista lo esencial, lo que aquí importa; la burocracia es el alma, el aliento que da vida, mueve al aparato administrativo y detrás de todo ello se encuentra la ciencia, el conocimiento que debe contribuir a la construcción de un plan bien concebido para dar sentido y guiar toda la actividad del Estado.

Si bien el tipo ideal de Weber es harto conocido y multicitado, resulta ineludible recuperarlo en condiciones en donde los rezagos institucionales son evidentes, específicamente en muchos gobiernos municipales. Las condiciones específicas del entorno weberiano muestran la presencia incontrastable en la vida “político-estatal de las organizaciones de masas”, es decir, los sindicatos, el crecimiento del aparato gubernamental (complejización), la aparición de nuevos actores (pluralismo) y la incorporación amplia de la ciencia y la técnica a la producción y la gestión como elementos fundamentales en el crecimiento de la burocracia. En este último punto vale recuperar los planteamientos que N. Rabotnikof propone al respecto:

El papel creciente de la ciencia y de la técnica a la importancia social central de los especialistas, al predominio de los que actúan y dominan “gracias al saber” en la dirección y toma de decisiones del proceso social conjunto. La centralidad de la ciencia y la técnica parece imponer, desde la perspectiva weberiana, la constitución de los “especialismos” como proceso de “fragmentación del conjunto” (organizaciones especializadas), e internamente a cada cuadro organizacional, la separación entre “dirección ilustrada y eje-

cución subordinada”. El proceso de burocratización se refiere en Weber tanto al papel central de la organización (con base en estatutos, jerarquías fijas, especialización de funciones, saber de servicio, estipendio monetario, separación de la propiedad del cargo, etc.), como a la jerarquía interna dentro de la organización de masas, profesionalismo de los cuadros y base de masas (1989: 176).

La pregunta es ¿En qué condición nos encontramos respecto a este proceso que ha desembocado en la constitución de un aparato sustentado en la ciencia y la técnica dirigido a dar racionalidad a la acción de gobierno? La respuesta puede ser: que nos encontremos en el peor de los mundos burocráticos, un mundo pensado por Kafka. Sin duda, podemos ubicar numerosos ejemplos que así lo evidencien, pero también los podemos encontrar en sentido opuesto que nos muestre que las prácticas gubernamentales en México son de lo más arcaicas, donde la acción sea producto de las posiciones más perversas y viscerales imaginables.

De forma más específica podemos escuchar voces que sitúan los procesos administrativos lejos de la lógica burocrática, como rigurosos seguidores de las tendencias más avanzadas del momento, de eso dan muestra aquellos que abonan el terreno de modelos como la Nueva Gerencia Pública, o bien, tenemos una gran cantidad de casos donde abigarradas burocracias que actúan a partir de lo peor de sí mismas (clientelismo, tortuguismo, rutina excesiva, etc.) son la marca distintiva. Se trata de espacios en los que se requiere un “memorándum u oficio” para dar o responder un saludo; finalmente, podemos encontrarnos con espacios de gobierno arcaicos, alejados de toda lógica burocrática, carentes de estructuras mínimas o si cuentan con ellas son demasiado volátiles, por el exceso de rotación en el personal. En los ámbitos de gobierno en México esta última situación es muy común, no pretendemos referirnos a todos, únicamente a los gobiernos municipales, como señalamos de inicio.

Hemos establecido, a partir de Weber, qué implica el proceso de burocratización y consideramos que muchos municipios en México son preburocráticos y, por tanto, cualquier modalidad administrativa que suponga ir en contra de este modelo, va contra la nada pues en muchos municipios puede no existir burocracias y si existen es en condiciones francamente endebles. Nuestra intención es mostrar una carencia fundamental, no existe evidencia que muestre la centralidad de la ciencia y la técnica ni en los procesos organizativos, ni en los de tomas de decisiones. Esta situación nos conduce a establecer que el desarrollo municipal requiere empezar por lo básico, la formación del personal que le integra, garantizarle estabilidad y posibilidades de desarrollo profesional, entre otros aspectos.

Antes hemos establecido que del conjunto del personal que forma parte del municipio tenemos interés en los burócratas, por constituir una figura que encarna no sólo tareas administrativas, sino también legislativas, políticas y directivas. Esto nos conduce a suponer que la situación específica de cada municipio es generada por la actuación de quienes ocupan este puesto, por lo que ahora veremos de manera muy formalista a esta figura.

El burócrata en las políticas públicas

El hombre ha sido el recurso más importante en todo tipo de actividad, en los sistemas económico, político y cultural y, por sentado, en todos se realizan procesos administrativos. Por lo cual los modelos de administración y sus respectivas formas burocráticas han sido tema central en la teoría organizacional pública. El tema de los servidores públicos al servicio de las actividades gubernamentales ha sido incluido en el proyecto de las políticas públicas. En un primer sentido, la función del aparato gubernamental es el de gobernar. Aguilar establece la problemática que surge al respecto:

Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta densidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar por sentido común. Las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares están previsiblemente conectadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política (Aguilar, 1992: 30).

Para poder operar el gobierno por políticas públicas, es necesario contar con personal capacitado en el manejo de herramientas administrativas, debido a que la dirección y ejecución de toda acción gubernamental no son tarea fácil; requiere de habilidades, actitudes y aptitudes que generan conocimiento organizacional, creando así el desarrollo en un ámbito gubernamental. Al respecto Sonia Ospina propone que:

El conocimiento profesional proporciona elementos para aclarar lo que es específico de la gestión pública y localiza el objeto de estudio de esta práctica dentro de los ámbitos micro de su universo ecológico. Como complemento necesario, el conocimiento formal y aplicado de las ciencias sociales y humanas ofrece una perspectiva interdisciplinaria

que contextualiza la gestión pública, aclarando la relación en el ámbito macro de su universo ecológico. Esta integración conceptual es crítica porque en última instancia las bases teóricas de cada disciplina determinan en gran medida cómo se organiza la transferencia de los conocimientos y por lo tanto, como se forman profesionales en ésta área (1993: 53).

Aunado al párrafo anterior, es entonces donde surgen las siguientes cuestiones ¿Cuál es el rol primordial del burócrata? ¿Cómo se inserta en el proceso de políticas públicas? ¿Cómo logra el cumplimiento de sus objetivos? La naturaleza del burócrata parece atender dos vertientes: una política y una administrativa. Rouke nos aclara este punto:

El poder de las burocracias deriva principalmente de dos fuentes: "(1) la habilidad para crear y satisfacer a grupos de votantes (*constituencias*); y (2) las habilidades técnicas que controlan y pueden aplicarse a resolver complejas cuestiones de política pública (Rouke citado por Oszlak, 2006: 1).

A lo largo del tiempo los estudiosos de la administración pública se han cuestionado sobre el rol de los burócratas, es decir, qué papel desempeñan (o deben desempeñar) en su actividad cotidiana; la mayoría concuerda que su actividad va encaminada a resolver los problemas de carácter público haciéndolo de la mejor manera posible. Las nuevas propuestas para el desempeño gubernamental como la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gerencia Pública centran su atención en la eficiencia y eficacia; los neoinstitucionalistas la centran en un marco normativo que genere patrones de comportamiento que le permitan al profesional de la administración (burócrata) ejecutar acciones encaminadas a cumplir sus objetivos. Óscar Oszlak nos ofrece un panorama de cómo el burócrata se inserta en la política pública:

Una burocracia pública no es un tipo ideal de organización que realiza o no diversas tareas; una burocracia pública es lo que hace. Es un resultado de la política y está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa. Es, al mismo tiempo, la expresión material del estado-percibido como un aparato institucional concreto- y el brazo ejecutor que implementa sus políticas (Oszlak, 2006: 2).

Oszlak postula un anclaje profundo de la burocracia en la política, sin embargo, mencionemos que no es sólo "el brazo ejecutor" que opera políticas, sino que

posee un alto grado de autonomía es en lo que radica su potencial para aportar o bloquear procesos específicos producto del alto grado de especialización que posee.

Comentarios finales

Modificar las estructuras del aparato gubernamental es una tarea constante, sin embargo, en ciertos espacios institucionales existe un gran rezago, una de las posibles razones puede encontrarse en las ventajas que esto reporta para quienes detentan el poder aunque las consecuencias para el desarrollo de los ámbitos de referencia (municipios, entidades federativas, etc.) sean negativas. Hemos querido mostrar que la pretensión de actuar a partir de los modelos, supuestamente más avanzados y novedosos, en ciertos contextos resultan inadecuados debido al atraso e inexistencia de estructuras de operación básicas. En estas condiciones la crítica a la burocracia es inútil pues ni siquiera existe.

Debemos partir de la necesidad de desarrollar estructuras burocráticas, pues sin ellas no se llega a nada. Hemos recurrido a diversos autores para argumentar que sólo a partir de la existencia de una burocracia sólida es posible racionalizar el aparato de los gobiernos municipales en un buen número de los municipios del país.

Recordemos que una condición indispensable para contar con una burocracia profesional es que quienes la integren deben contar con una buena educación. De carecer de este atributo, tal como lo menciona W. Wilson, lo que vamos a tener son gobiernos municipales que en lugar de proponer y solventar asuntos se convertirán en un problema, debido a que en la carencia del ingenio, de las capacidades y de las habilidades necesarias para responder adecuadamente a las exigencias propias de la actividad gubernativa, se convierten en un problema en sí mismo; tal como lo vemos hoy y señala adecuadamente Bauman cuando afirma:

En este momento, la apuesta política experimento un cambio decisivo. En vez de *adaptar* las instituciones y los procedimientos políticos a las realidades sociales existentes, la democracia moderna pasó a encargarse de desarrollar instituciones y procedimientos con el fin de reformar las realidades sociales (2007: 97).

Vemos que, finalmente, no podemos pasar de una condición, de una etapa a otra sin haber cubierto los requisitos necesarios, entre los que se cuenta la existencia de una burocracia bien formada para cumplir aunque sea con lo mínimo de las tareas asignadas a su cargo.

La ley nos dice que las tareas de los burócratas son altamente especializadas, sin embargo, tal formalización carece en la realidad de las condiciones mínimas

para ser efectiva pues de ninguna manera cuenta con los medios para hacer de la ciencia y la técnica sus referentes para la acción, ante este panorama es indispensable construir una propuesta dirigida a solventar tal situación.

Referencias

- Aguilar Villanueva Luis, F. (1992) “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar, *El estudio de las Políticas Públicas*, Edit. Miguel A, Porrúa, México.
- Bauman, Z. (2001) *La sociedad individualizada*, Edit. Cátedra, España.
- Bauman, Z. (2007) *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, CNCA-Tusquets, México.
- Brusnson, N. y J. Olsen (2007) *La reforma de las organizaciones*, CIDE, México.
- Cabrero, Mendoza E y J. A. Peña Ahumada (2009) “Instrumentos del *New Public Management* para Construir una *New PublicGovernance*. El caso de los gobiernos locales en México”, en Ma. Del C. Pardo y E. Velasco (coords.), *La Gerencia Pública en América del Norte. Tendencias Actuales de la Reforma Administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, El Colegio de México e Instituto de Administración Pública de Nuevo León; México, pp. 303-342.
- Carrasco, R. y G. Tarriba (1999) *Aprendizaje institucional internacional y política social: enseñanzas para México*, SEDESOL-SEP-ANUIES, México.
- Du Gay, P. (2000) *En Elogio de la burocracia Weber. Organización. Ética* Editorial Siglo XXI. Madrid España.
- Hirsch, A. (1996) *Educación y burocracia, la organización universitaria en México* Editorial, Gernika. México D.F. México
- Krygier, M. (1981) “El Estado y la burocracia en el crecimiento de un concepto”, en Kamenka, Brown, Krygier y Erh-SoonTay, *La burocracia trayectoria de un concepto*, Edit. FCE, Breviarios N° 302, México, pp. 11-69.
- March, J. y J. Olsen (1997) “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. V, núm. 1, primer semestre, CIDE, México.
- Minelo, Martini, N. (1999) *A modo de silabario: para leer a Michel Foucault*, El Colegio de México (Colección Jornadas, 127), México.
- Ospina, S. (1993) “Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública” documento publicado en la revista *gestión y política pública*, Vol. II, Núm 1, Enero – Junio, 1993. México. pp. 35-56.

- Pardo, Ma. del C. (1992) “La experiencia reformista mexicana”, en Ma. del Carmen Pardo (Coord.) *Teoría y práctica de la Administración Pública en México -Lecturas básicas*, INAP, México, pp. 79-104.
- Rabotnikof, N. (1989) *Max Weber: desencanto, política y democracia*, UNAM, Colección Filosofía Contemporánea, México.
- Woodrom, W. (1999) “El estudio de la Administración”, en Shafritz y Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, Edit. FCE-CNCPAP-UAC, México, pp. 73-116.
- Weber, M. (1999) “La Burocracia”, en Shafritz y Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, Edit. FCE-CNCPAP-UAC, México, pp. 117-140.

Cultura política: Ciudadanización y percepción de la gestión gubernamental¹

Gisela Landázuri Benítez²
Judith Herrera Montelongo³

Introducción

El presente artículo trata de explicar algunos elementos del cambio político ocurridos en la delegación Xochimilco en los últimos años, tomando como ejes rectores: la cultura política, las relaciones corporativas y clientelares entre población y gobernantes, la percepción de la gestión gubernamental y la constitución de la ciudadanía. Recordemos que en México se ha transitado de un régimen autoritario a un proceso de democratización. Este proceso de cambio se ha presentado sobre todo en la elección de los gobernantes mediante el voto y la alternancia en el poder político en diferentes niveles de gobierno. Para el presente trabajo nos interesa específicamente lo que ocurre en los espacios locales. Ya que aun cuando la globalización ha traído y puesto en evidencia problemáticas complejas y profundas y llevado el poder más allá de los territorios nacionales, la acción política sigue siendo local. Así pues para abordar la problemática de los cambios políticos en Xochimilco es necesario atender a los siguientes cuestionamientos ¿Qué ha pasado en términos generales en la delegación Xochimilco con el cambio social y político, a partir de la alternancia? ¿La alternancia está dejando mejor huella o mayor satisfacción entre los gobernados? ¿Se ha fortalecido la ciudadanía?

Este trabajo descansa en la encuesta aplicada por el área de *Gestión estatal y sistema político de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco* en la delega-

1 Una versión modificada de este texto fue publicada en “Cambios y continuidades en la democratización política de la delegación Xochimilco”, *Entre la tradición y la modernidad. Cultura política y participación ciudadana en el D.F. México*, ITACA-UAM-X, 2014, pp. 83-107.

2 Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco, <giselalb@prodigy.net.mx>.

3 Doctora en Ciencias Políticas, <judithherreramontelongo@yahoo.com>.

ción Xochimilco y en el resto del Distrito Federal en junio del 2012. Y funciona como un ejercicio de sondeo preelectoral del cual seleccionamos las preguntas que se vinculan a los cuestionamientos de los ejes rectores. Para su análisis lo dividimos en dos apartados: Formación de ciudadanía y Percepción de la atención a sus problemas y relación con los gobernantes. Incluimos testimonios recabados en entrevistas realizadas particularmente en San Gregorio Atlapulco, las cuales aportan ejemplos alusivos a los temas abordados a lo largo de este trabajo.

Nos interesa destacar a partir de los resultados de la encuesta las características y relaciones de este “nuevo” gobierno de la ciudad de México: particularmente de los delegados de Xochimilco y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) con la ciudadanía. Encontramos en este proceso que si bien en el marco legal ha habido reformas que abrieron paso al pluralismo político, a la alternancia y a una mayor autonomía de las instituciones electorales, aún persisten viejas prácticas corporativistas y clientelares que dieron lugar a un Estado de Excepción como lo llama Víctor Manuel Durand (2010) donde la aplicación de la justicia y el derecho es discrecional para unos cuantos y se basa en un esquema de intercambio de favores.

¿Y el cambio democrático?

Hace treinta y tantos años se inició un proceso político en México que se ha llamado de “transición”. De acuerdo a varios investigadores esta transición terminó en el 2000 con la alternancia política en la presidencia de la República. La alternancia política comenzó desde los años ochenta en los municipios de algunos estados y en 1989 el Partido Acción Nacional (PAN), partido de la oposición conservadora ganó la gubernatura en Baja California, al Partido Revolucionario Institucional (PRI), que dominó la estructura política nacional por décadas. Así, esa oposición poco a poco fue ocupando los puestos de elección popular hasta obtener el triunfo del Poder Ejecutivo Federal. El cambio político era una exigencia de la sociedad civil y de actores políticos como los partidos políticos de oposición: PAN y PRD.

La alternancia en el poder también se presentó en el Distrito Federal. En 1997 se eligió Jefe de Gobierno por primera vez desde los años veinte, (ya en 1987 se había creado la Asamblea de Representantes del Distrito Federal), en 1996 se le denomina Asamblea Legislativa del DF, integrada por Diputados y ya no por asambleístas. En 1997 se elige al Jefe de Gobierno y los delegados por voto universal, secreto y directo. Carlos Martínez, 2000: 670 citado por Garzón (2003: 48-49) menciona que:

Elegir a los titulares de las demarcaciones, esto es los jefes delegacionales, permite suponer que se establecerá una nueva relación con la ciudadanía porque su vínculo estará revestido de una exigencia política que no tenían los anteriores al haber sido autoridades designadas.

Estas conquistas democráticas tuvieron su base y su impulso en largas décadas de movimientos sociales, movimientos ciudadanos, huelgas, bloqueos de calles, etc., que en última instancia buscaban mejorar las condiciones de vida de las clases populares. La lucha por el cambio político fue ardua, sin embargo a doce años de la alternancia en el poder ejecutivo federal, el PRI recuperó en las elecciones de julio de 2012 la presidencia de la República.

Mientras se lograba la alternancia política en los diferentes niveles de gobierno, la izquierda también avanzaba gobernando en diferentes estados y municipios de la República Mexicana y el Distrito Federal donde rige desde 1997 hasta hoy (agosto 2013). Durante los últimos quince años las coaliciones de izquierda ocupan la estructura política-administrativa del Distrito Federal, la mayoría de las delegaciones y cuentan con la mayoría de diputados en la Asamblea Legislativa. Pero mencionemos de paso que la acción de los gobiernos de la izquierda todavía enfrenta rezagos como el desempleo, la falta de seguridad pública, la falta de servicios al igual que en el resto del país. Por lo que la percepción de la ciudadanía sobre la gestión pública, sobre la relación gobernantes-gobernados, sobre los problemas que persisten, entre otros temas son referentes importantes para la evaluación de los cambios que realmente se han generado en el escenario político.

Tomaremos como ejemplo la problemática existente en la Delegación Xochimilco solo para ilustrar el complejo proceso de cambio político en esta zona. La delegación Xochimilco se compone de 14 pueblos originarios, además de colonias residenciales, fraccionamientos y unidades habitacionales populares. Estos pueblos tienen una historia que data la época prehispánica, misma que refuerza su identidad y sus tradiciones en la forma de organizarse política y culturalmente. Y sobre todo resalta su participación política específica para solucionar los problemas que aquejan a las comunidades de los pueblos en la delegación.

Aquí nos enfrentamos a lo paradójico del cambio político y es que al mismo tiempo que el Estado o el Jefe de gobierno impulsan la modernización política a través de la democracia representativa y los procesos electorales, la ciudadanía recurre a diferentes formas de participación política y ciudadana. Parece que la democracia representativa y la participación electoral no son suficientes para solucionar las necesidades de los ciudadanos.

A primera vista los usos y costumbres para organizarse políticamente parecen dominar la relación delegado-ciudadanos en Xochimilco, pero también el clientelismo se profundiza y extiende obstaculizando la consolidación de formas institucionales de la modernidad política.

Dinámicas corporativas y clientelares

El corporativismo en las zonas rurales de Xochimilco se había tejido a partir de las organizaciones agrarias ejidales, que como el resto de la estructura agraria en México fueron enganchadas al corporativismo político nacional a partir de su afiliación obligatoria a las grandes centrales campesinas como la Confederación Nacional Campesina.

Sobre esta base se construyó una cultura política atravesada por las relaciones que se establecieron con la ideología y práctica del *nacionalismo revolucionario*, signado por el centralismo, el paternalismo, el patrimonialismo del PRI sus operadores y el menosprecio por la ley. En términos simbólicos, bajo un discurso de nacionalismo revolucionario se construyen representaciones, del presidencialismo paternalista y de las corporaciones sociales que otorgan, protegen y castigan, a partir de las leyes, la Constitución y las instituciones que simulan la igualdad de todos ante la ley, a pesar de la desigualdad real, y crea también la aspiración, la ilusión de que se puede llegar a ser realmente iguales (Revueltas, 1994) Así, se va construyendo un basamento político cultural, que va configurando “ la identidad política de los sujetos... a lo largo de procesos prolongados de socialización... y van sedimentando... una determinada forma de comprender el universo propio de la política” (Winocur y Gutiérrez, 2006: 10).

V M Durand (2010) se lamenta de las consecuencias de esas prácticas, pues si bien, en los setenta se avanzó en la democratización electoral, no se logró evitar que las viejas y corruptas burocracias sindicales y campesinas continuaran dominando las organizaciones de trabajadores y campesinos y defendiendo sus intereses en el nuevo sistema político, con las cuales más se entorpecía la democratización de dicho sistema, impidiendo la consolidación democrática. Además, la desigualdad social posibilitaba en los partidos políticos el desarrollo de prácticas clientelistas. Y hasta la fecha, mencionemos que todavía existen organizaciones corporativas que obligan a los individuos a pertenecer por medio de una afiliación forzada y que además en el caso de México se ligan a partidos políticos o a corpo-

raciones empresariales (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana).

Un instrumento de control político que se implementa en la delegación Xochimilco es el clientelismo, el cual construye un sistema de lealtades entre gobernantes y ciudadanos. Por lo cual consideramos que para el análisis de una encuesta sobre preferencias electorales y percepciones políticas, es “pertinente preguntarse acerca de los efectos derivados de los cruces entre una cultura deudora en muchos sentidos de prácticas añejas y las tendencias emergentes vinculadas a las nuevas realidades sociales, económicas, políticas y culturales surgidas en los años recientes.” (Winocur y Gutiérrez, 2006:10), las cuales generan tensión entre prácticas clientelares y una posición crítica frente a los gobernantes y sus acciones.

Una parte de la población de esta delegación nucleada en pueblos rurales hasta mediados del siglo pasado, conservo a su vez, diversas formas de relación y prácticas comunitarias. La organización social se asentaba y se asienta en la cohesión familiar y comunitaria, ya que se compartían referentes culturales e identitarios como era la producción agrícola (chinampera o de montaña), y las fiestas religiosas populares⁴, una expresión social vinculada a un sistema de cargos o mayordomías que articulan la vida social y la identidad comunitaria, enlazada por elementos católicos y elementos ancestrales de Mesoamérica, a la pertenencia y anclaje territorial. Desde la perspectiva de autores como Winocur y Gutiérrez, estas prácticas cotidianas pueden inscribirse en el ámbito político, aunque generalmente no se les reconoce como tales.

Clientelismo

Algunos investigadores se refieren al clientelismo como un fenómeno de las sociedades modernas, en donde ocurre “el intercambio de votos y otros tipos de apoyo partidista a cambio de decisiones públicas” (Piattoni, 2001: 4-7), las cuales pueden incluir no sólo la elección a puestos de gobierno, sino incluso la prestación de determinados servicios públicos, tanto a individuos como a grupos. En México, Roberto Gutiérrez y Rosalía Winocur coinciden con que las estrategias de relación de los ciudadanos con el poder, están marcadas por una mezcla compleja entre el marco legal y prácticas informales en la gestión y obtención de recursos (2007).

4 Las organizaciones tradicionales sobre todo las de culto a los santos patronos implican una serie de eventos: peregrinaciones, fiestas, comidas, en ellas hay una fuerte participación, y un compromiso psicológico y social. Estos se realizan con independencia y autonomía tanto frente a la Iglesia como frente a las autoridades.

Por su parte Carlos San Juan Victoria (2002) señala que en el caso de la ciudad de México a partir de 1988 la ciudad viró en términos electorales hacia la oposición y de entonces a 1997 la “recuperación” oficialista de esta ciudad rebelde significó la masificación de relaciones clientelares y discrecionales. Ésta es la cara oscura de la mayor competencia electoral y por tanto de una transición orientada sólo a la alternancia.

Los funcionarios y políticos de los gobiernos de “izquierda” de la delegación Xochimilco, como en el resto del Distrito Federal, alientan el clientelismo para incorporar a los ciudadanos a sus proyectos políticos y conseguir escalar en la estructura del poder político. A su vez, la ciudadanía recurre a esta práctica política para obtener recursos y apoyos para proyectos productivos o para la satisfacción de sus problemas. El clientelismo además permite a los políticos dividir a las masas.

De acuerdo a Víctor Manuel Durand (2010), al igual que en gran parte de la ciudad, en el caso de Xochimilco los líderes del PRD están ligados a diferentes grupos entre ellos vendedores de la calle, taxistas tolerados y organizaciones de asentamientos irregulares, con los que tienen compromisos sociales y políticos y se convierten en los gestores de sus intereses. Con esta práctica se excluye a unos y se beneficia a otros, se afecta a grupos que sí han optado por cubrir la reglamentación, como los taxis regulares, los comerciantes establecidos y los asentamientos que cumplen las normas urbanas y ambientales. Así pues Desde la perspectiva de Durand estas dinámicas de permanente negociación, también forzadas por ciertos grupos con manifestaciones de resistencia y de violencia frente a los intentos de regulación, frenan la posibilidad de la construcción de una ciudadanía autónoma.

Esta práctica clientelar solapa la corrupción, el abuso del poder, el influyentismo, vicios denunciados hasta el cansancio en otras épocas y que según se ve aún persisten. Y al igual que entonces quienes pueden beneficiarse de ellos los solapan en tanto que los excluidos los denuncian. Y en muchos casos esa complicidad es la única vía para tener acceso a los apoyos económicos. De lo que resulta que con el clientelismo al igual que el corporativismo, también aumenta el nivel del control. Mencionemos algunos ejemplos.

Los chinamperos que producen verdolagas y lechugas de San Gregorio Atlapulco (SGA) comentan que aun cuando los individuos pretendan recurrir a las instituciones que ofrecen apoyos económicos para implementar un proyecto, se encuentran que además de la burocracia que les impide acceder a los recursos

solicitados a tiempo, los funcionarios hacen un uso selectivo del presupuesto, en todos los niveles de gobierno: ya sea local, central y federal. Y también mencionan cómo se otorgan sobre todo a grandes productores que tienen los contactos con las instituciones y los aprovechan para obtener recursos o incluso a quienes no cumplen los requisitos como productores, ligados a grupos políticos dentro de la Delegación, quienes obtienen recursos por esta vía y hacen un manejo discutible de los mismos. «Miren, esas personas que están ahí paradas como aquél, ni trabajan, no tienen donde producir y son los primeros que reciben su apoyo, y ¿saben qué hacen luego? Agarran y andan revendiendo, y ok es una forma de vida (Entrevista a A R)».

Las opiniones son muy diversas. Algunas personas se quejan de que hay beneficiarios privilegiados que siempre obtienen apoyos; en tanto que para otros, es un problema de información de las instituciones y convocatorias para acceder a apoyos gubernamentales, o de paciencia y persistencia para esperar a que lleguen los recursos. Para algunos entrevistados esos apoyos tienen un fin más político-clientelar, que de desarrollo. Ante esto surgen los siguientes comentarios:

AR: «y aquí están acostumbrados a que todo regalan, el gobierno ya mal acostumbró a la gente». RM: «pues es que nada más son cuestiones políticas pa' que los ande uno siguiendo».

Por su parte, uno de los funcionarios de Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC) también comenta que en muchas ocasiones se gastan los subsidios en la fiesta de 15 años de la hija, o en una posada, en lugar de invertirlos en la actividad presentada en la solicitud. Es decir la misma ciudadanía busca este tipo de prácticas políticas ya conocidas. “Esta dinámica genera una situación paradójica en donde se participa más en los procesos electorales pero se vota por candidatos de los cuales se esperan *prácticas personalistas, clientelares y corporativas*” (Tejera, 2007:27).

El clientelismo explica en buena medida que el voto es una forma de negociación, es decir, se otorga el voto a candidatos con los cuales se hacen arreglos previos. Todo esto contribuye a explicar el éxito de la compra de votos, mediante “regalos” económicos: en dinero, en especie o en servicios tanto en elecciones federales, como locales. En este último caso cabe citar las recientes elecciones de coordinadores territoriales denunciadas por pobladores de Santiago Tecapatlan y de SGA: así tenemos que el 6 de marzo de 2013 se manifiestan habitantes del pueblo Santiago Tepalcatlan de la Delegación Xochimilco pidiendo la renuncia del delegado de Xochimilco y denunciando en una manta:

Movimiento soberano Santiago Tepalcatlalpan:

En contra de la intervención delegacional en la elección de coordinador territorial.

NO MÁS COMPRA DE VOTOS DESPENSAS Y DINERO.

NO MÁS CONDICIONAR EL VOTO A CAMBIO DE SERVICIOS.

NO MÁS PROSELITISMO DE FUNCIONARIOS DELEGACIONALES.⁵

En San Gregorio Atlapulco, donde los delegados anteriores difícilmente lograron imponer a sus candidatos a coordinadores territoriales, ese año también se quejaron los pobladores de la intervención del delegado para imponer a su candidato con entrega de despensas, dinero, conexión de tomas de agua y pavimentación de callejones en los nuevos asentamientos en el cerro, condicionando todos estos servicios a la votación por el candidato apoyado por la delegación.

Esta misma práctica, mostró sus dos caras contradictorias en las elecciones federales: pues hay quienes recurren a dinámicas tradicionales, como la compra de votos, quienes aceptan vender su voto, quizá también para mitigar la pobreza; y las expresiones de indignación y protesta al considerar este tipo de prácticas como inaceptables en el nuevo discurso político. Con esa última acción puede inferirse que ya hay hartazgo y puede abrirse en un futuro próximo un fuerte cuestionamiento a esta “democratización” de la política que sigue reproduciendo y fomentando una cultura política caracterizada por el clientelismo, la corrupción y la simulación.

La formación de la ciudadanía

En un sistema político democrático, se compete por el voto de los ciudadanos, a través de mecanismos y procedimientos que establecen las leyes electorales. La democracia representativa y la ciudadanía constituyen un binomio que ha funcionado para elegir a los gobernantes a través de la regla de las mayorías. Los ciudadanos juegan un rol esencial para elegir a quién gobierna en un periodo determinado. El ciudadano otorga legitimidad al gobierno electo. Así que la ciudadanía es relevante para ampliar la democracia y la participación política en la solución de los problemas comunes y funciona para estructurar la vida cotidiana en los derechos ciudadanos.

El concepto de ciudadanía no descansa en una teoría unitaria, es un proceso que se puede impulsar desde arriba, pero que tiene que consolidarse desde abajo,

⁵ http://www.youtube.com/watch?v=Poa8MFnehwM&feature=em-share_video_user.

es decir, desde la inclusión social “a través de medios normativos e institucionalizados de reconocimiento y membrecía social” —y la exclusión a partir del conflicto y de la lucha social que busca la inclusión a la— “comunidad política de pertenencia” (Portal y Álvarez L. 2011:5). La ciudadanía es pues una construcción histórica y el contexto la modifica, ante la construcción de nuevas identidades sociales. Y como precisa Tejera, “La identidad ciudadana se construye con base en prácticas político-culturales ejercidas en el contexto local y cotidiano”. (Tejera, 2007: 22).

En el caso de los pueblos originarios de la ciudad de México las prácticas políticas identitarias producen una ciudadanía con una doble dimensión:

Sobre la ciudadanía en los pueblos urbanos en el caso de la ciudad de México, una es la que refiere a la ciudadanía como *pertenencia* y que supone un sustrato de *identidad* que se construye en relación con la comunidad (al pueblo, a la ciudad, al Estado); y la otra es la que remite a la ciudadanía como *generación de derechos*. A la que se consideran acreedores y son reclamados por los miembros de una comunidad: derecho al territorio, a los recursos naturales, a los bienes públicos, a la diversidad, al patrimonio histórico cultural, entre otros. (Portal y Álvarez, 2011: 10).

En la delegación Xochimilco y en el pueblo de San Gregorio Atlapulco la ciudadanía presenta esta doble dimensión, por un lado recogen su patrimonio cultural-histórico que les otorga identidad como pueblo originario y que implica que sus formas de organización política están regidas por sus fiestas cívico-religiosas. Y por otro lado está la dimensión que se ha venido construyendo desde hace décadas y que ha continuado con la alternancia en el Distrito Federal, la cual reproduce viejas prácticas clientelares, es decir, personales y directas entre el partido político y el representante de la comunidad o entre el gobernante y los pobladores de los barrios. Se negocia y pacta esperando buena fe entre ambas partes.

De allí que en la construcción de la identidad ciudadana hay un reconocimiento intersubjetivo cultural durante el proceso constante de negociación y renegociación de significados. No sólo son las relaciones que los partidos “consideran más eficientes para relacionarse con los ciudadanos”, sino que estos a su vez “acotan los términos de la relación que desean establecer con candidatos y gobernantes” (Tejera, 2007: 23).

Así el PRI apostó a que las relaciones clientelares influirían en la preferencia electoral, la forma que adoptaron fue el intercambio político-material de bienes y servicios a cambio de votos. Y a pesar de que este partido en la Ciudad de México

perdió “capital político”, esta estrategia y vínculo de reciprocidad basada en las relaciones clientelares, aún prevalece. Así vemos por ejemplo que el PRD mueve dos imaginarios: el clientelar y el de la participación, no sólo porque algunos candidatos son ex priistas y su separación ha sido más de forma que de fondo, sino porque se “adecuaron a las reglas del juego” (Tejera, 2007: 24).

De la encuesta aplicada seleccionamos algunas preguntas como punto de partida para dar cuenta de esa percepción de la política y de los cambios o continuidades que resalta, así como de la formación de la ciudadanía. El reconocimiento de los encuestados sobre su interés en la política, sobre su idea de democracia y sus posicionamientos políticos nos muestran cómo se van ubicando en este ámbito de lo político y se pudo constatar que a diferencia de hace unas décadas se ha ido socializando un lenguaje conocido y compartido por la ciudadanía, en general cuando se solicita a los encuestados ubicarse en la izquierda, centro o derecha, expresar su interés por la política, antes estigmatizada y reconocer desde dónde se construye la democracia.

Tomamos la información por sexo y edad⁶ cuando hay diferencias significativas y por la misma razón cuando hay diferencias relacionadas con el nivel socioeconómico. Incluimos siempre como un elemento comparativo la información del Distrito Federal. La primera pregunta de la encuesta nos acerca al reconocimiento a la cuestión política: ¿Qué tan interesado está usted en la política?

Las respuestas posibles eran: *muy interesado, interesado, regular, poco, nada*.

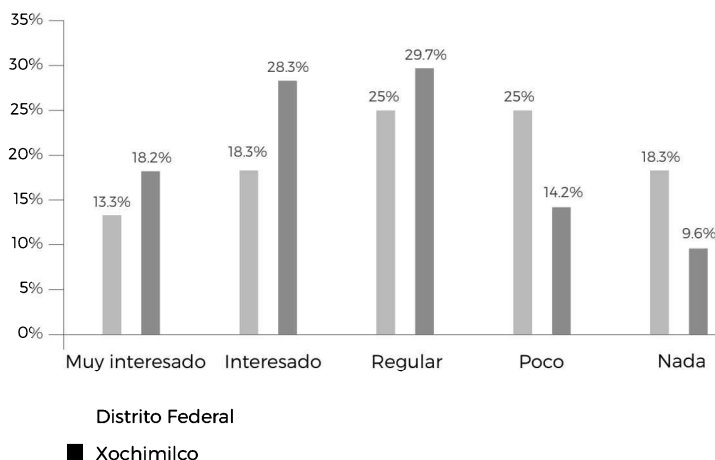
Un primer elemento comparativo entre Xochimilco y el Distrito Federal es que si agregamos las respuestas en las opciones de *regular, interesados y muy interesados*, más del 70% de las y los encuestados, en ambas zonas, están interesados en la política y son mucho menos los que manifiestan por poco o nada. A continuación se ilustra en la figura 1.

En el caso de Xochimilco destacan los hombres jóvenes de 18 a 29 años y los mayores de 45 años entre los más interesados. A lo largo de la encuesta, estos dos grupos van a mostrar un comportamiento similar en cuanto a la proyección política y de cambio que le dan a sus respuestas. Si bien esta encuesta se aplicó durante el periodo preelectoral, en un ambiente de amplia difusión de programas y candidatos, los resultados de esta pregunta cuestionan algunos prejuicios hacia ciertos sectores, como el de los jóvenes los cuales son acusados de ser apolíticos o apáticos. Y de manera más general, el interés y participación en diversas coyuntu-

6 Los rangos de edad fueron de 18 a 29 años, de 30 a 44 y más de 45 años.

ras, o espacios en los que cotidianamente se manifiestan, se expresan y participan los ciudadanos mismos que contraviene la idea frecuente de que no hay una participación relevante de la ciudadanía o que hay “un *déficit* radical de ciudadanía”, sin que esto signifique que se desenvuelve dentro de un paradigma democrático (Gutiérrez y Winocur, 2007: 65), particularmente en el Distrito Federal, como lo han documentado los referidos autores (Gutiérrez y Winocur, 2006:).

Gráfica 1. Interés por la política en Xochimilco



Fuente: Encuesta Cultura política, participación ciudadana y preferencias electorales en el DF, 2012, UAM-X.

Los estratos por nivel socioeconómico se clasificaron según el ingreso familiar mensual⁷ y encontramos respuestas diferenciadas entre grupos del mismo sexo y edad pero diferente nivel de ingresos:

A nivel socioeconómico (ingresos familiares), los jóvenes de 18-29 años con ingresos familiares mayores a \$77000 están regularmente interesados en la política. (Muy interesados 0%..., interesados .0%... regularmente 66.7%, en Xochimilco). En ese mismo nivel socioeconómico en el DF hay más interesados y muy interesados de 30-44 años (83.3%) que en Xochimilco (66.6%). Mientras que los mayores de 45 años están aún más interesados: 100% en Xochimilco y 76.4% en el D.F.

⁷ Los rangos de ingreso familias van de área verde (prácticamente sin ingresos), de \$2250 a 5999, de 6000 a 9999, de 10.000 a 29.999, de 30.000 a 69.999 y más de \$70.000.

Al tomar uno de los estratos de ingresos más bajos, de \$2250-5999 de ingresos familiares, los jóvenes están mucho más interesados en política que los de mayores recursos, tanto en el DF como en Xochimilco. (75% y 86.2% respectivamente). En el rango de edad intermedia disminuye nuevamente el interés por la política entre los encuestados de este estrato de ingreso, más en Xochimilco. (33.4%) que en el DF. (68.5%). Entre los mayores de 45 años (\$2250-5999) hay más interés en el DF 81.6% que en Xochimilco 50%, aunque en este último caso aumenta respecto al rango de ingresos anterior.

En síntesis, hay una diferencia de interés por estrato económico. Presentamos también los datos para las mujeres, que manifestaron diferencias frente a los hombres. En el caso de las mujeres, de 18 a 29 años Xochimilco hay bastante interés por lo político semejante al del Distrito Federal que supera el 70%. Sin embargo, en el caso de las mujeres de 30 a 44 años (Xochimilco: 44.4%, 72.7% DF), e incluso entre las mayores de 45 años, ese interés disminuye, (Xochimilco: 46.2% y 71.9% en el D.F.).

Otra pregunta que resulta pertinente para identificar la idea que la gente se ha formado sobre la democracia o cómo alcanzarla fue la siguiente: ¿Qué aspecto de la democracia le parece a usted más importante? Las respuestas posibles eran:

Los procedimientos de elección, La aplicación de las leyes y la justicia, Mejor distribución de la riqueza, Otro, NS.

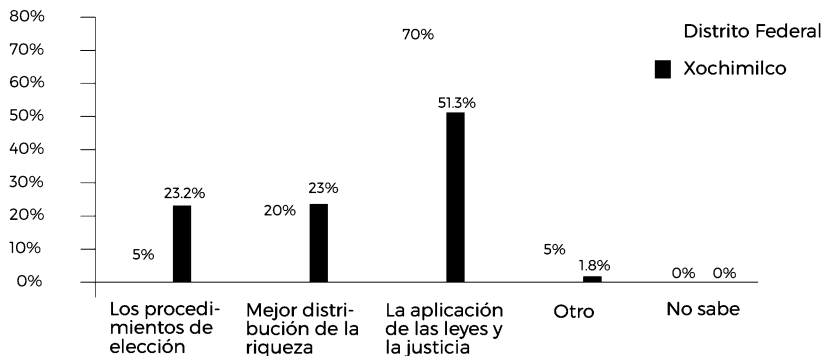
Cada respuesta puede referir a una perspectiva del cambio de diferente alcance. Entre los jóvenes de ambos sexos, en Xochimilco hay una vinculación más directa entre lo legal (la aplicación de las leyes y la justicia 70%), que con la distribución de la riqueza (20%) y los procesos electorales (5%) como aspectos centrales de la democracia. En el caso del Distrito Federal, un poco más del 23% asocian la democracia con la distribución de la riqueza y con los procesos electorales; sin embargo, también la mayoría (51.3%) la vincula a la aplicación de las leyes y de la justicia. Revisemos la figura 2.

En el rango de 30 a 44 años y también entre los mayores de 45 años ya se contemplan un poco más los procesos electorales como parte de la democracia, sin embargo el rubro que obtiene un mayor consenso es nuevamente el legal y de justicia. La diferencia entre la percepción de Xochimilco y del Distrito Federal es mucho más amplia en Xochimilco.

En el proceso de democratización política, una de las banderas era la alternancia, que se expresaría fundamentalmente en las urnas. Pareciera que el esquema de los procesos electorales, está aparentemente cubierto a partir de las reformas políticas y sin embargo no resultan suficientes en la construcción de la

democracia. La impartición de justicia y el cumplimiento de las leyes están en el centro de los señalamientos de los encuestados. ¿Cómo abona esto a la construcción de la ciudadanía? Por un lado se manifiestan por un estado de derecho dándole importancia a la aplicación de las leyes y de la justicia y algunos buscando que esto conduzca realmente a la construcción de la democracia. Pero por otro lado tomando en sus manos la impartición de justicia.

Gráfica 2. ¿Qué aspecto de la democracia le parece más importante? Total Jóvenes.



Fuente: Encuesta Cultura política, participación ciudadana y preferencias electorales en el DF, 2012. UAM-X.

Esto deja ver que más que la necesidad de ampliar un marco jurídico, lo que está presente como diría Durand, es que el mismo Estado incumple las leyes, actúa arbitrariamente y se convierte en Estado de excepción.⁸ Incluso más allá de que la gente pueda secundarlo buscando siempre la negociación, las relaciones clientelares, se están viendo como un problema.

Por ejemplo, al igual que en muchos lugares del país con la formación de las policías comunitarias la gente ha decidido tomar en sus manos la acción y dar solución a problemas que se esperaba atendieran los gobiernos, por ejemplo el de seguridad.

⁸ Durand (2010:34) expone su concepción de Estado de Excepción: “Resumiendo, el concepto de estado de excepción que utilizamos en este trabajo se basa en las siguientes tres premisas: 1) la tesis benjaminiana, que parece inobjetable en las sociedades capitalistas. Para los oprimidos se trata de un estado de excepción permanente, el derecho siempre los desfavorece; 2) el estado de derecho no se aplica en alguno de sus principios, o no es universal en los derechos fundamentales, o no realiza el equilibrio de poderes, o no garantiza la justicia para todos o no logra realizar ninguno; 3) el funcionamiento del orden burgués, capitalista en las sociedades periféricas, es siempre excepcional y por ende dificulta realizar la política” (subrayado nuestro).

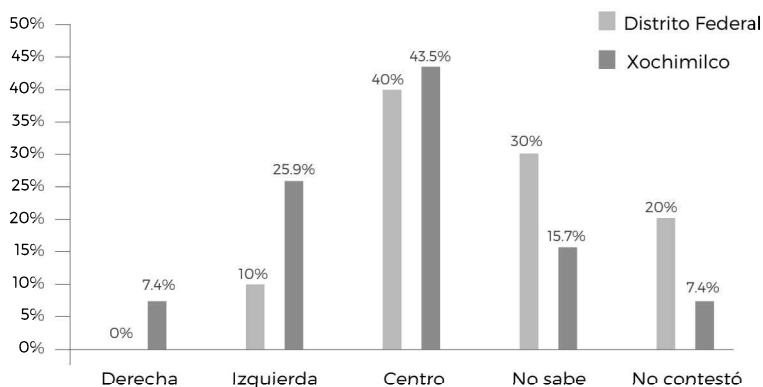
En varios pueblos de la delegación Xochimilco se encuentran mantas advirtiendo que: *si te agarramos robando te lincharemos*, pues ni la policía detiene a los delincuentes, ni las instancias correspondientes imparten justicia. Otro caso de la falta de aplicación de las leyes en Xochimilco es el incumplimiento de las autoridades delegacionales en resguardar del patrimonio cultural de la humanidad⁹ y las zonas protegidas (chinampas y áreas montañosas), donde se permiten los asentamientos irregulares.

Pasemos a otra pregunta. En términos políticos Definirse como de centro, derecha o izquierda fue un ejercicio que develó, una clara asociación ideológica con sus preferencias políticas. La población de Xochimilco y del Distrito Federal recibe o ha recibido información suficiente como para responder la pregunta: En términos políticos, ¿usted cómo se considera? ¿De derecha, centro o izquierda?

Esta pregunta indaga sobre la identidad y empatía ideológica-política. Los resultados muestran la congruencia de su afinidad con el PRD, como lo expresan en otra pregunta, al que reconocen como de izquierda y así es como se asumen.

En este apartado se hace necesario separar las respuestas por sexo y edad, dadas las diferencias que se detectaron: Los hombres, jóvenes (18 a 29 años), se consideran más de izquierda tanto en Xochimilco como en el Distrito Federal (40% y 43.5% respectivamente), seguidos por la ubicación de centro.

Gráfica 3. ¿Cómo se considera?, ¿de derecha, centro o izquierda? Hombres de 18 a 29 años.



Fuente: Encuesta Cultura política, participación ciudadana y preferencias electorales en el DF, 2012. UAM-X.

⁹ Xochimilco fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Unesco en 1987.

Entre los de mediana edad se reconocen casi de la misma manera en la izquierda y también de centro. 62.5% de los mayores de 45 años en Xochimilco se consideran de izquierda, en segundo lugar aparecen los que se ubican en la derecha (25%), mientras que en el Distrito Federal los de izquierda son 37.7% seguida de cerca por el 23.2% de centro.

Entre las mujeres de Xochimilco se presenta una mayor distancia entre las jóvenes de 18 a 29 años, en Xochimilco el 60% se consideran de izquierda y el 10% de derecha y las mujeres de 45 años a más, en Xochimilco, 30.8% se consideran de izquierda. Mientras que en el Distrito Federal el 42.2% de las jóvenes se consideran de izquierda y el 24.1% de centro, y las mayores de 45 años se distribuyen entre la izquierda (31.5%) y las que manifestaron no saber, seguidas por un número menor de su definición a la derecha que los hombres.

El Xochimilco de izquierda se puede explicar por la presencia de un amplio número de pueblos originarios que en los últimos años han reivindicado su origen, por sus antecedentes históricos de lucha, hubo grupos que se sumaron al zapatismo histórico y también al actual. Además de algunas colonias habitadas fundamentalmente por académicos y universitarios en general. Aquí nuevamente en los bloques de jóvenes y mayores de 45 años, esta vez masculinos, se marca la diferencia con los de la mediana edad, ¿será una mayor conciencia de clase, su historia personal, o refleja esto también las décadas “perdidas” de ajustes neoliberales para esta última generación?

Percepción de la atención a sus problemas y relación con los gobernantes

En México el nuevo régimen político (de la alternancia política) se encuentra atrapado entre las viejas y las nuevas demandas, éste no ha sido capaz de gestionar de manera eficiente los reclamos de justicia, el cumplimiento del Estado de derecho, los reclamos de seguridad social y el cese de la guerra contra el narcotráfico, por el contrario los gobernantes hacen política de manera personal y no democrática. Y esto aparece claramente en las respuestas de otra serie de preguntas respecto a la atención de los problemas y la relación de los ciudadanos con los gobernantes. Hay toda una serie de observaciones y críticas hacia los gobernantes, lo que demuestra que los ciudadanos no se limitan a emitir un voto, sino que están observando el desempeño de sus candidatos. Los encuestados reprueban el desempeño de los funcionarios. Esto nos plantea la pregunta de ¿Hasta dónde se

van a seguir tolerando y aceptando prácticas políticas que fueron rechazadas históricamente y que llevaron a este proceso de transición? y a la vez ¿Hasta dónde van a continuar la prácticas clientelares y reforzadas por una cultura política de negociación?

Existe una tensión entre desencanto-desconfianza hacia los gobernantes, y a la vez se sigue votando por sus partidos. Y es en esa dinámica como se empiezan a impulsar iniciativas ciudadanas y a reconocer como más eficaces para resolver los problemas, se activan instancias distintas a las de la administración pública como las asociaciones de colonos y en temas de seguridad se llega al grado de estar dispuestos a hacerse justicia con la propia mano.

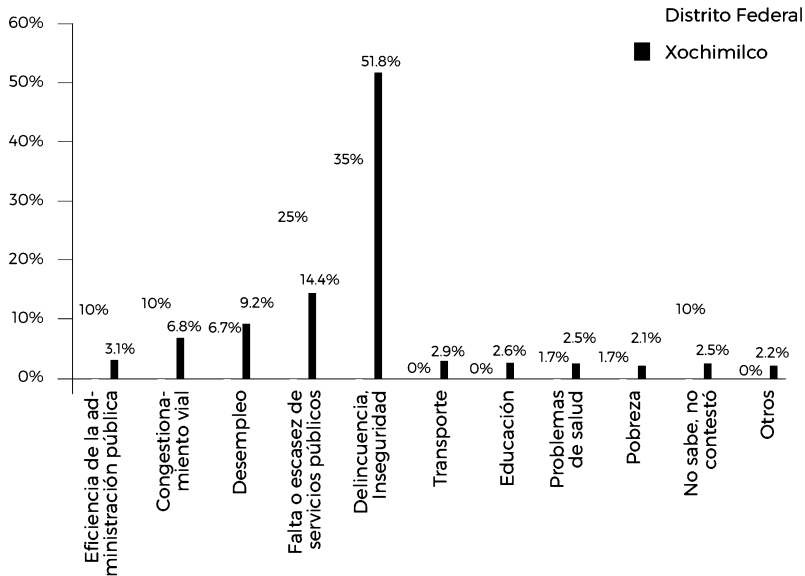
Las siguientes preguntas abordan los problemas que aquejan a la población de la delegación Xochimilco y la percepción que tienen de la gestión de los gobernantes.

Mencione los tres principales problemas que tiene la ciudad. Los problemas más señalados tanto para Xochimilco como para el DF fueron: a) delincuencia, inseguridad; b) falta o escasez de servicios públicos y; c) desempleo. En particular en Xochimilco, también se señala el transporte como uno de los problemas más importantes (véase gráfica 4).

En una encuesta similar aplicada en octubre y noviembre de 2002 en la delegación Xochimilco (Landázuri, 2006), se señalaron: tanto seguridad y el transporte como los problemas que habían empeorado en el último año; y en la prestación de servicios públicos el promedio de calificación fue de 6.6, o sea, manifestaban su insatisfacción respecto a la limpieza de calles, recolección de basura, pavimentación y bacheo. Servicios que dependen directamente de la delegación o del gobierno del Distrito Federal. Diez años después los problemas siguen siendo los mismos y ahora se les sumó el desempleo

Hay variaciones en las opiniones entre los encuestados de diferentes rangos socioeconómicos. Por ejemplo, para los de mayor ingreso la eficiencia de la administración pública es también uno de los problemas señalados. Y en los de menores recursos es la escasez de servicios públicos, por encima de los de inseguridad. En cuanto a la percepción de la gestión gubernamental hay una descalificación de la atención y eficiencia de los gobernantes: los de mayores recursos los tachan de ineficientes en la gestión pública y en el caso de los de menores recursos señalan la situación de precariedad y escasez de servicios. En conclusión, no se resuelven problemas. Por tanto los gobernantes “del cambio” tienen como reto hacer acciones efectivas de gobierno en un marco de pluralismo y diferenciación social.

Gráfica 4. Mencione los tres principales problemas que tiene la ciudad. Total



Fuente: Encuesta Cultura política, participación ciudadana y preferencias electorales en el DF, 2012, UAM-X.

Frente a esa ineficiencia y falta de voluntad política, diferentes grupos y organizaciones, están tomando iniciativas ya sea para exigir las acciones que se requieren o para atenderlas por sí mismos. Por ejemplo, en gestiones recientes del comité de feria de la fiesta patronal de San Gregorio Atlapulco solicitaron que para la celebración del 12 de marzo la delegación atendiera servicios en los rubros de seguridad, vialidad, limpieza y recolección de basura y la reparación o sustitución de luminarias, transformadores y baches.

Una demanda histórica de varios pueblos de la delegación Xochimilco, ha sido el rescate de los canales de la zona chinampera. El problema se deriva de que el agua ha sido saqueada desde la época del porfiriato para abastecer a la ciudad, lo cual ha reducido dramáticamente las condiciones de producción de flores y hortaliza y para mantener los servicios turísticos. A pesar de que Xochimilco fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad los recursos no se han aplicado para la conservación de dicho patrimonio. Cansados de la ineficiencia e “improvisación” de los funcionarios públicos, que además de falta de voluntad política

muestran gran ignorancia sobre los ámbitos bajo su responsabilidad, se constituyó una unión de organizaciones para el rescate del Xochimilco *Organizaciones Unidas Turísticas al Rescate de Xochimilco*, para hacerse cargo de lo que en otros tiempos eran tareas a cargo del Estado (Entrevista M C).¹⁰

Esta ineficiencia de los gobiernos paradójicamente está propiciando la organización y acción ciudadana y está colaborando con la construcción de la ciudadanía. Y aquí nuevamente el clientelismo se hace presente. Los escasos recursos que se destinan actualmente a la producción agrícola en este país y a nivel local, son caro objeto de regateo, según testimonio de productores chinamperos de SGA.

Otra de las limitaciones de ese tipo de apoyos, es la burocracia. En general, entre pequeños y medianos productores, hay la queja de que se pierde mucho el tiempo tratando de conseguir subsidios gubernamentales, por el papeleo y los tiempos institucionales que en nada coinciden con las dinámicas productivas. Al respecto menciona un productor (RT) profesionalista universitario:

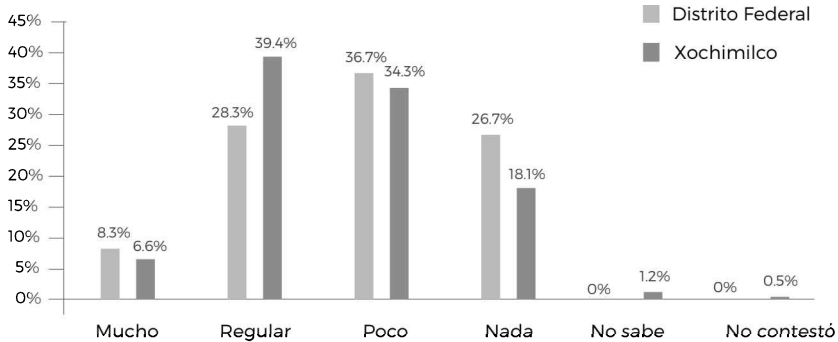
Así es como funciona la burocracia, por desgracia en nuestro país por la lucha del el poder es lo que nos está acabando. Tú como estudiante debes de saber que la lucha de los partidos es a muerte y si eres amarillo pues no te dan los del azul, si eres azul no te dan los amarillos. Esa es la desgracia, la burocracia es muy fuerte en México y la corrupción también, porque si tú no tienes amigos en esa parte del gobierno federal, por ejemplo si aquí todo el mundo es perredista y si no eres del partido pues no te apoyan. Es muy difícil sacar un recurso, es muy difícil sacar un recurso de la Reforma Agraria, de la Secretaria de Economía, por qué, pues porque te investigan. Entonces así son las cosas y no llega el recurso. Luego te dan el recurso pero no puedes utilizarlo, ... no te dan la asesoría técnica.

Continuemos con otra pregunta. ¿Qué tanto considera usted que la delegación atiende los problemas que presentan los ciudadanos?

En este caso se sumaron las dos primeras opciones de que la Delegación atiende “mucho” o “regular”, por un lado y “poco” o “nada” por otro, los resultados fueron los siguientes:

¹⁰ De acuerdo a su acta constitutiva: a) Promover el desarrollo turístico alternativo y patrimonial de Xochimilco, de la Ciudad de México, Distrito Federal. b) Fomentar, facilitar, promocionar e impulsar toda clase de actividades turísticas y todas las demás actividades generadoras de desarrollo integral para Xochimilco. c) Promover programas de formación y empleo, en cualquiera de sus modalidades, que favorezcan el desarrollo e integración de todos los sectores económicos y sociales mediante un modelo integral de turismo para Xochimilco. d) Favorecer un desarrollo endógeno y sostenido de la zona de Xochimilco a través de la diversificación económica, con especial atención en la preservación del medio ambiente, la valorización del patrimonio rural, la promoción del turismo rural y el aumento de la calidad de vida de sus habitantes.

Gráfica 5. ¿Qué tanto considera usted que la delegación atiende los problemas que presentan los ciudadanos? Total



Fuente: Encuesta Cultura política, participación ciudadana y preferencias electorales en el DF, 2012, UAM-X.

Si bien hay diferentes percepciones a nivel generacional, en promedio predomina el “poco y nada”, frente al “mucho y regular”. En el Distrito Federal la distancia entre uno y otro bloque de respuestas es menor.

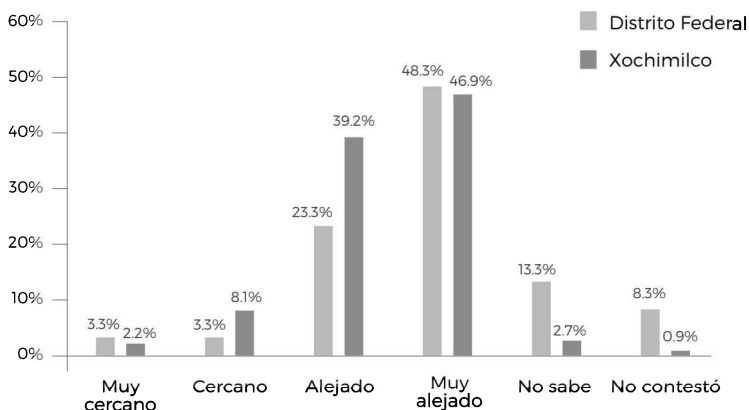
Así podemos preguntar que si esta era la *Ciudad de la Esperanza* tan proclamada por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, ante la ineficiencia administrativa de los gobiernos, para no profundizar más en temas como transparencia y clientelismo, ¿Dónde quedó ese horizonte de cambio que acompañaba el discurso de la esperanza? La misma izquierda en el gobierno no está mostrando claramente rutas diferentes de gestión y de ejercicio del poder particularmente en las delegaciones. Una atlapulquense, estudiante de ciencias políticas analiza esta situación:

En poco tiempo el PRD tuvo el control del poder en las delegaciones y en el DF y lo va a perder. Lo que a lo mejor hizo el PRI en 70 años, de estar socavando las riquezas y todo este desgaste, el PRD lo ha hecho en corto tiempo ... está haciendo las mismas prácticas en corto tiempo, en lugar de haber hecho cambio verdaderamente como ellos decían. La esperanza no ha sido así... la gente ya se había dado cuenta de muchas cosas, ya no podemos repetir... Va a venir...el desgaste del sistema... se siguen rigiendo por lo que hacía el viejo PRI. Lo que supuestamente ya tenía harta a la gente (TE).

En Xochimilco ni siquiera se siente una relación más cercana con los funcionarios públicos, como lo muestran las respuestas a la siguiente pregunta:

¿Qué tan cercano o alejado se considera usted respecto a los funcionarios de su delegación? En términos generales agregando sexo y edad la mayoría se siente alejado o muy alejado del delegado, más en el Distrito Federal que en Xochimilco.

Gráfica 6. ¿Qué tan cercano o alejado se considera usted respecto a los funcionarios de su delegación? Total



Fuente: Encuesta Cultura política, participación ciudadana y preferencias electorales en el DF, 2012, UAM-X.

La distancia de los ciudadanos frente a los funcionarios de la delegación puede tener diferentes connotaciones desde el acceso difícil ante los funcionarios para solicitarles que resuelvan ciertos problemas, hasta el conocimiento e interés de éstos para atender los problemas de la sociedad y frente a esa falta de interacción, no se reconoce en ellos un representante realmente del pueblo puesto para administrar, para la gestión pública. Lo que muestra que no se han cambiado las formas de gobernar, hay tantas mediaciones entre el ciudadano y el funcionario que sólo las movilizaciones atraen su atención.

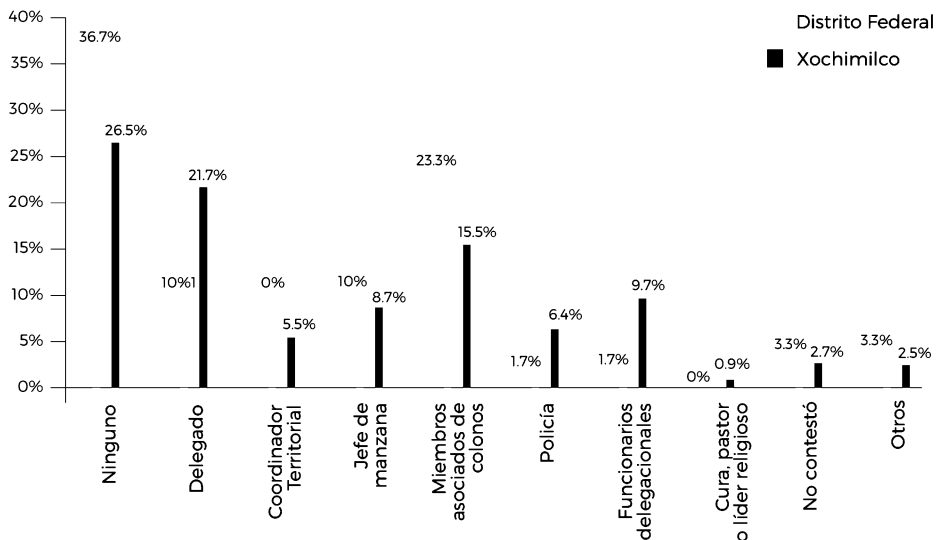
De acuerdo a Durand, en Xochimilco sí hay un proceso de transición política, por un lado se debilita el sector ejidal debido a la expropiación del ejido Xochimilco y por los excesos y abusos autoritarios del líder local del PRI. Surgen nuevos liderazgos encabezados por un grupo de inmigrantes del estado de Guerrero. De allí el eterno reclamo de que ningún delegado del PRD es originario de Xochimilco, sino que son parte de un bloque de migrantes que tienen una vinculación muy clara con las *tribus* dominantes del PRD (Durand, 2010).

De acuerdo a TE las redes de relaciones políticas se extienden hacia las pequeñas camarillas en los pueblos afines al delegado y hacia los fuertes grupos de poder en torno al jefe de gobierno y hacia ciertas corrientes del PRD. Al igual que el PRI los cargos públicos se obtienen por el amiguismo o compromiso político, más que por la experiencia profesional en el ámbito de responsabilidad.

Y entonces ¿A quiénes acudir para la atención de los problemas locales y deficiencias de la gestión pública? Frente a la pregunta ¿Según su opinión quién atiende mejor los problemas de su colonia?

Las opciones eran: *Delegado, Coordinador territorial, Jefe de manzana, Miembros asociación de colonos, Policía, Funcionarios delegacionales, Cura/pastor o líder religioso, Ninguno, Otros.* Estos fueron los resultados:

Gráfica 7. Según su opinión, ¿Quién atiende mejor los problemas de su colonia? Total



Fuente: Encuesta Cultura política, participación ciudadana y preferencias electorales en el DF, 2012. UAM-X.

La mayoría considera que ningún actor social o político atiende los problemas de su colonia. Como segunda opción, hay variantes entre el lugar que se otorga al delegado y a las asociaciones de colonos. La respuesta de que ninguno resuelve sus problemas pueda mostrar que no reconocen cambios a su problemática social,

lo que coincide con las respuestas comparativas al mencionar los problemas que aquejan a la ciudad, o que quienes gobiernan en las delegaciones no están cumpliendo a satisfacción de la población.

En el imaginario se va construyendo una representación de los gobernantes que en un momento dado aparecen como el padre dador o el líder mesiánico que todo puede solucionar y cambiar¹¹, pero también la gente va tomando conciencia de los límites que tiene esa figura y empieza a cuestionar y en un momento dado puede resistirse o rebelarse, pero también sabe jugar el mismo juego, “hago como que lo apoyo para recibir servicios a cambio”, pues frente a la precariedad o la magnitud de los problemas no se ven siempre otras salidas. De allí que Durand afirme que en situaciones de marginalidad se fomenta el estado de excepción por ambas partes. Las situaciones de precariedad llevan a la gente a buscar recursos para sobrevivir a toda costa, particularmente se refiere a sectores como asentamientos irregulares, taxis y bici-taxis tolerados y vendedores ambulantes en Xochimilco.

Pero como decíamos, la contraparte optimista de esta transición desastrosa, es que frente a la crisis la gente empieza a buscar soluciones, se organiza y confronta las deficiencias de la gestión pública. Se intensifica el proceso de construcción de ciudadanía a pesar de que no está siguiendo los caminos formales e institucionales que en algún momento se impulsaron.¹²

Poco a poco el cambio se va fraguando desde abajo.

Reflexiones finales

El cambio político en México está transitando de un régimen autoritario, de partido hegemónico: voto corporativo y clientelas electorales, a un sistema de partidos plurales y elecciones competitivas. Estos cambios se manifiestan en la cultura política donde los ciudadanos participan en los procesos electorales. En el espacio local también se expresan los cambios en la cultura política, en el caso analizado: la delegación Xochimilco observamos que se manifiestan en una aceptación de democratización importante, al aceptar el voto universal como mecanismo para

11 Por falta de espacio ya no se incluye una pregunta en la que expresan que si gana Andrés Manuel López Obrador, podrá haber cambios en sus condiciones de trabajo.

12 Hubo iniciativas como las asociaciones vecinales el presupuesto participativo que no consolidaron la participación ciudadana, a veces porque era más un discurso político que el interés real en que la población incidiera en el gobierno, y también por qué no, conceder que había que sacudirse una cultura política basada en la tutela del Estado.

incidir en quién ganará la elección. Sin embargo, en términos de modalidad política, el acudir a las urnas puede ser también una forma de negociación: votan por los candidatos a cambio de recibir beneficios que mejoren su calidad de vida.

La participación electoral coexiste con otras modalidades de participación lo que indica que los gobernantes y las instituciones mediadoras en los conflictos no tienen la eficiencia y eficacia requeridas para arreglar los problemas de la comunidad. Así se recurre a prácticas políticas informales como bloqueo de calles y carreteras, mantas de protesta en las principales avenidas de la delegación, mítines en la delegación y otras; sea para obtener servicios y también para denunciar corrupción, manipulación y otras irregularidades que fueron señaladas desde hace décadas y que se ha visto como un tumor maligno de los gobiernos priistas.

Se observa una mayor conciencia política: herencia de luchas sociales y de tradiciones comunitarias, lo que lleva a que los pobladores de Xochimilco muestren interés en la política. Éstos consideran que un aspecto central de la democracia es la aplicación de la ley y la justicia, se asumen de izquierda, de acuerdo a los resultados electorales se identifican con el PRD, sin embargo son críticos al señalar que no creen que se respeta el voto, que el delegado no resuelve los problemas de delincuencia, de falta de servicios públicos y el desempleo y transporte. Así mismo que el delegado no atiende los problemas ya que está alejado de los ciudadanos.

En la Delegación Xochimilco existe una tensión que está siempre presente, entre el deseo de cambio y la reproducción de formas de relaciones clientelares; la crítica a los funcionarios y a la vez la esperanza; y finalmente sobre este entramado de la política, la participación hacia la construcción de un verdadero cambio. En esta delegación existe una experiencia histórica organizativa, participativa y de resistencia frente a situaciones problemáticas, particularmente en los pueblos originarios, experiencia en la que lo comunitario como un *nosotros* orienta las acciones y logra negociar beneficios con las autoridades para sus pueblos.

En San Gregorio Atlapulco, en la organización de la fiesta patronal también se construyen espacios para organización y deliberación. Por ejemplo, hay una consigna de ser autosuficientes en el financiamiento de la fiesta y no pedirle recursos a la delegación. Sin embargo, sí se le señala que hay un déficit en los servicios de alumbrado, pavimentado y seguridad que debería cubrir para esas fechas.

Así mismo, la administración actual de la delegación aprende a usar el reconocimiento social hacia quienes ocupan cargos socialmente aceptados por la comunidad. Así apostó, en el caso de San Gregorio Atlapulco, al liderazgo del

presidente del comité de feria de la fiesta patronal para postularlo como coordinador territorial y ganó la apuesta. Lo que ha generado gran inconformidad al verse vulnerada esa autonomía con la que se habían movido en ese ámbito de religiosidad popular.

También podríamos revisar la infinidad de movilizaciones y de iniciativas ciudadanas que se hacen presentes en diferentes coyunturas tanto en Xochimilco como en el resto de la ciudad que no pasan por organizaciones formales. Muchas de ellas refuerzan su identidad al mismo tiempo que incorporan el discurso político al lenguaje cotidiano y a la identidad política. Por ello, lejos está la democracia moderna de arraigarse como única vía para lograr beneficios comunitarios, tenemos que considerar que la esperanza estriba en que los ciudadanos con sus luchas generen nuevas acciones y valores políticos que poco a poco vayan transformando su entorno y contexto sociopolítico.

Para finalizar podemos decir que en este lugar coexisten las prácticas políticas modernas con las prácticas tradicionales y las que se crean durante la lucha cotidiana; esta tensión marca entre los dos procesos la modalidad de negociación que se impulsa para lograr sus objetivos: el proceso electoral basado en el voto universal simboliza una negociación y la lucha cotidiana atravesada por su experiencia histórica también es una negociación frente al poder. Por tanto a pesar de estas prácticas diferentes hay una mayor expresión política e incluso movilización. Dos procesos en tensión que finalmente buscan la “democratización del Estado”.

Referencias

- Auyero, J. (2004) *Clientelismo Político. Las caras ocultas*, Buenos Aires. Consultado el 27 de marzo 2013, internet www.isf.com.ar.
- Durand, V. M. (2010) *Desigualdad social y ciudadanía precaria ¿estado de excepción permanente?*, México: UNAM- Siglo XXI.
- Garzón, L. E. (2003) *Xochimilco. Hoy*, México, Delegación Xochimilco-GDF-, Instituto Mora, 48-49).
- Gutiérrez, R y Winocur R. (2007) “La construcción cultural de la Política. Su relevancia en el análisis de la participación política”, en Scott Robinson *et al. Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio*, México, UAM- I.
- Martínez Assad, C. (2000), “Gobierno en transición”, en Gustavo Garza (coord.) *La ciudad de México en el segundo milenio*, México, Colmex-GDF, p. 670 Piattoni, Simona (2001) “Clientelism interests and democratic representation” en Simona Piattoni

- (ed.), *The European experience historical and comparative perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Portal M. A. y Álvarez L. (2011) “Pueblos urbanos: entorno conceptual y ruta metodológica”, en Lucía Álvarez E. (Coord.) *Pueblos Urbanos. Identidad, ciudadanía y territorio en la ciudad de México*, México: UNAM- Porrúa.
- Revueltas, A. (1994) “Modernidad y tradición en el imaginario político muy plano”, en Carmen Nava, en Carmen Nava y Alejandro Carrillo (coords.) *México en el imaginario*, México: CFEMC-GRESAL-UAM.
- San Juan Victoria, C. (2002) “Volver a pensar la sociedad y la política” en Lucía Álvarez (coord) *La sociedad civil ante la transición democrática*, México: Remisoc-Plaza y Valdés Ed.
- Tejera, H. (2007) “Ciudadanía, partidos políticos y gobiernos locales en la Ciudad de México: cultura y democracia ciudadanía”, en Scott Robinson *et al. Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio*, México: UAM- I Miguel Ángel Porrúa.
- Winocur R. y Gutiérrez, R. (2006) *Participación civil y política del Distrito Federal. Una perspectiva cultural para su análisis e interpretación*, México: IEDF.
- Winocur R. y Gutiérrez, R. (2007) “La construcción cultural de la Política. Su relevancia en el análisis de la participación política”, en Scott Robinson *et al. Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio*, México: UAM- I Miguel Ángel Porrúa.

Transparencia y rendición de cuentas: Un acercamiento desde la reglamentación municipal

Rigoberto Ramírez López¹
Gerardo Zamora Fernández de Lara²

La gestión pública es un conjunto de decisiones, políticas y acciones que permiten aplicar recursos para atender demandas y resolver problemas de una comunidad. Sin embargo, la gestión no es tan genérica como lo sugiere esta breve definición, sino que atiende a campos y relaciones diferenciadas y delimitadas de la vida social. El campo de gestión gubernamental denominado Comunicación, Transparencia y Rendición de Cuentas, aun cuando cruza diversos ámbitos de la vida social, puede ubicarse más específicamente en los flujos comunicativos que genera y exige la compleja y diversa relación entre gobernantes y gobernados. Se trata de un campo de gestión gubernamental propio de las sociedades contemporáneas que tienden a ser más críticas y demandantes (aunque no necesariamente más participativas) y que se caracterizan por generar nuevas o renovadas actitudes y valores tales como la tolerancia, la pluralidad, la solidaridad, mismas que se adosan a la calidad de la vida democrática y sociopolítica en general.

De manera que la gestión gubernamental relativa a la comunicación, transparencia y rendición de cuentas se inscribe en el contexto sociocultural descrito y requiere de un marco institucional con reglas y procedimientos que regulen el flujo comunicativo entre gobierno y ciudadanía, con el propósito de hacer previsibles (abiertas, transparentes, debatibles) las decisiones y acciones de los gobiernos, además de prevenir y corregir los abusos del poder y su ejercicio unilateral, puesto que obliga a las organizaciones del gobierno y a sus integrantes al escrutinio pú-

¹ Profesor-Investigador del Departamento de Política y Cultura, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco. Correo electrónico: rramirez@correo.xoc.uam.mx.

² Profesor-Investigador del Departamento de Política y Cultura, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco. Correo electrónico: zaflg@correo.xoc.uam.mx.

blico; las obliga a comunicar, explicar y justificar sus actos; finalmente las sujeta a las amenazas de sanciones. Por supuesto, lo dicho es aplicable a los ámbitos federales, estatales y municipales.

Desde esta perspectiva presentaremos el marco institucional relacionado con la transparencia y la rendición de cuentas, haciendo referencia a procesos y actores significativos para la comprensión de este importante fenómeno sociopolítico. Para ello hemos dividido el trabajo en tres grandes apartados: en el primero contextualizamos el momento y la forma en la que surge el tema de la transparencia y la rendición de cuentas y su importancia para el funcionamiento de la democracia; en el segundo apartado reflexionamos sobre los resultados que la política de comunicación y transparencia ha tenido en la última década, reflejados en la expresión confianza/corrupción, medidos a través de la percepción que la ciudadanía tiene sobre la gestión de los gobiernos (Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de 2011); finalmente, en el tercer segmento del capítulo realizamos el análisis del marco reglamentario con que cuentan las ciudades-capital del país para atender este campo de gestión gubernamental. Así, la percepción ciudadana servirá como diagnóstico de la situación que guarda la gestión respecto a la idea de transparencia y conducción de los asuntos públicos apegada a criterios éticos; y el análisis del marco normativo nos indicaría la capacidad de respuesta institucional, al mostrar si las ciudades-capital cuentan con un cuerpo reglamentario que estimule e incentive al cumplimiento de los compromisos que caracterizarían al gobierno abierto.³

Alternancia, acceso a la información pública y transparencia

Con la llegada del primer gobierno de alternancia se abrió una ventana de oportunidad⁴ para la generación de marcos institucionales nuevos y un estilo de gestión

3 La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa multilateral lanzada en septiembre de 2011 como actividad paralela a la asamblea General de las Naciones Unidas que ha logrado sumar a gobiernos, organizaciones y desarrolladores de 88 países. El Compromiso principal que asumen las naciones al incorporarse a esta iniciativa es la puesta en marcha de un proceso plural y participativo para la elaboración de un Plan de Acción que incluya compromisos concretos y medibles para avanzar en materia de transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza. Para profundizar en el asunto véase: Alianza para el Gobierno Abierto. Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo. México, 12 de diciembre de 2012.

4 Desde el enfoque de análisis de políticas públicas se habla de la *policywindow*. Según J. W. Kingdon: “Se trata de oportunidades favorables que permiten colocar determinados problemas y recomendar ciertas propuestas de solución. Sociedad y gobierno tienen que estar preparados con diagnósticos y proyectos para cuando la dinámica política, de manera predecible o impredecible, configura una situación favorable para algún asunto en particular o para una familia de asuntos, anteriormente menospreciados. [...] Pero la oportunidad favorable supone o exige que las organizaciones sociales o el gobierno cuenten con una definición del problema gubernamentalmente

de los asuntos públicos relativamente distinto, que además generaron dinámicas políticas nuevas e insólitas en su momento. La reforma institucional que se produjo durante el gobierno del presidente Fox sobre la ley de transparencia y acceso a la información pública destaca por su importancia para la conducción del gobierno y por el proceso que se siguió para ser aprobada en el Congreso⁵; así mismo, la Ley federal de acceso a la información pública fue muy importante, pues a partir de ese momento los ciudadanos y los periodistas contaron con elementos institucionales para solicitar información sobre decisiones que el gobierno hubiera tomado, o conocer sobre los asuntos cuya decisión estuviera en curso. El surgimiento de la ley en referencia fue un producto de lo que algunos llamaron el “bono democrático”, es decir, el gobierno comprendió que el acceso a la información podría generar una dinámica de rendición de cuentas, pues:

Tiene como objetivo central prevenir y corregir los abusos del poder y su ejercicio unilateral, porque obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones. Los tres aspectos en su conjunto –información, justificación y castigo– convierten a la rendición de cuentas (...) y a sus instrumentos de gestión como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización en poderosos elementos que comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder (Aziz, 2007: 6).

Además, es conveniente señalar que en teoría la transparencia tiene como principal pretensión someter a las instituciones administrativas y gubernamentales y a los funcionarios públicos a una mayor visibilidad, con lo cual es más probable hacer que el poder se ciña o ajuste a las normas y evite un ejercicio abusivo, despótico y discrecional del poder por lo cual:

Es fundamental que la transparencia sea entendida como una fórmula institucional que vincula a los ciudadanos con los funcionarios encargados de ejercer el poder público y que facilita que las prácticas tradicionales ejercidas por la administración pública de dirección, programación, control y evaluación sean más efectivas, porque a través de las

tratable en términos de legalidad, eficiencia, consensualidad. Las ventanas no permanecen abiertas por mucho tiempo. Se cierran apenas los participantes perciben que el gobierno se ha hecho cargo de la cuestión, o porque [...]se acabó el periodo de gobierno de un partido político que dio prioridad a ciertas cuestiones.” Véase: Aguilar, 1997: 43. Villanueva Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, 1997, p. 43.

5 Se ha documentado ampliamente que el llamado grupo Oaxaca participó activamente en la discusión y generación de la citada Ley. Para una revisión a fondo del caso, ver: Escobedo Juan Francisco, “Movilización de la opinión pública en México: el caso del grupo Oaxaca y la Ley federal de acceso a la información Pública”, I Congreso Latinoamericano de ciencia política, Salamanca España, Julio de 2002; Revista Derecho comparado de la Información, Número 2, Julio-Diciembre de 2003.

mismas, se lleva a cabo la dirección política y social de la vida comunitaria. La importancia de la transparencia consiste en que evita que la opacidad, los claroscuros, la secrecía y la irresponsabilidad adquieran rango de sistemas de operación que debilitan y desacreditan al gobierno (Uvalle, 2008:170-171).

Podemos estar de acuerdo o no con el desempeño de los gobiernos emanados del PAN; sin embargo, también debemos reconocer un hecho objetivo, durante esos doce años se generaron una serie de instrumentos institucionales con la idea de acentuar el control de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, entre ellos y retomando a Salvador Vega Casillas⁶, podemos enunciar los siguientes:

- La creación de la Auditoría Superior de la Federación (2000);
- La creación y funcionamiento de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (2000);
- El lanzamiento e implementación del Programa Nacional de Combate a la Corrupción 2001-2006;
- La publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002);
- La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2002);
- La reforma al artículo 6° Constitucional que establece el acceso a la información como derecho fundamental (2007);
- La reforma en materia del ejercicio del gasto público y su fiscalización que busca mejorar la calidad de ambos elementos (2008) y;
- La promulgación de la Ley Presupuestaria y Responsabilidad Hacendaria, cuyo enfoque se orienta a los resultados en la rendición de cuentas.

El impulso reformista al marco institucional generó una dinámica muy positiva, pues prácticamente todos los estados y un buen número de municipios empezaron a discutir la necesidad de armonizar lo dispuesto en la Constitución y en la Ley federal de acceso a la información pública con el conjunto de ordenamientos existentes en los ámbitos estatales y municipales, de tal suerte que los gobiernos municipales comenzaron a diseñar sus reglamentos de acceso a la

6 Salvador Vega Casillas fue Secretario de la Función Pública. En el recuento que hace sobre los cambios institucionales en materia de control, transparencia y rendición de cuentas, Vega habla de los instrumentos para el combate a la corrupción; pero también pueden apreciarse como instrumentos institucionales para transparentar las decisiones y acciones del gobierno.

información pública. De hecho, todos los reglamentos municipales en torno a comunicación y transparencia se generan a partir del 2000.

Las instituciones de acceso a la información pública: ¿un instrumento de control de la corrupción?

Hemos señalado que durante los 12 años de la alternancia panista se hicieron transformaciones institucionales que tenían como pretensión transparentar la acción del gobierno; sin embargo, es conveniente también analizar si dicha lógica reformista produjo una contención de la corrupción. Para constatarlo recurriremos a los datos disponibles de la Encuesta Nacional de Impacto Gubernamental (ENCIG) 2011.

Al respecto se ha generado una controversia muy intensa en términos metodológicos, respecto a si realmente una encuesta dirigida a los ciudadanos es una fuente precisa para hacer una medición sobre el nivel de corrupción de una sociedad. Asumimos que hay un argumento muy persuasivo para recurrir a ese tipo de mediciones: se dice de manera acertada que en política la percepción es realidad (o al menos expresión de ella). Por tanto, aceptamos que con todo y sus limitaciones es pertinente recurrir a este tipo de fuentes para conocer y entender la percepción ciudadana sobre el desempeño de sus autoridades, que no analizar los datos y la percepción ciudadana sobre el desempeño de sus gobernantes.

En el Cuadro 17 que presentamos a continuación se aprecia que la ciudadanía contundentemente cree que de manera muy frecuente o frecuente se presentan prácticas de corrupción: en promedio más del 82 % piensan de esa manera. Se puede apreciar también que en la percepción ciudadana, a nivel nacional, no existe gran diferencia sobre el grado de corrupción entre los distintos órdenes de gobierno: así lo estima el 82.4 % para el orden municipal, 83.0 % para los estados y 81.5 % para la federación. Todo ello indica que hay mucha desconfianza en la actuación del gobierno.

Otro elemento que es importante resaltar es el hecho de que hay estados como Querétaro donde la percepción de la corrupción es baja, por lo menos comparado con los otros estados; de hecho, en Querétaro hay una tendencia contraria a los demás estados, es decir, hay una percepción más negativa del gobierno fede-

7 Las entidades federativas que se incluyen en el cuadro y en las siguientes gráficas, se corresponden con las doce ciudades-capital que conforman la muestra seleccionada para el Estudio Comparado de Reglamentación Municipal, al que se hace referencia más adelante en el apartado III.

ral pues el 76.7% de los ciudadanos creen que muy frecuente o frecuentemente se dan actos de corrupción en el gobierno federal, mientras que solamente el 65.8% creen que hay corrupción en el gobierno del estado, finalmente el 64.9% de los ciudadanos creen que hay corrupción en los gobiernos municipales.

Otro caso que es digno de mención es el estado de Chihuahua, en dicho estado los ciudadanos mayoritariamente señalan que muy frecuente o frecuentemente se dan prácticas de corrupción en los gobiernos, estamos hablando de más del 90% que piensan así.

Cuadro 1. Población de 18 años y más por entidad federativa, según percepción sobre el grado de ocurrencia de prácticas corruptas, 2011

ENTIDAD FEDERATIVA	Muy frecuente/Frecuente		
	MUNICIPIOS	ESTADOS	FEDERACIÓN
Estados Unidos Mexicanos	82.4	83.0	81.5
Aguascalientes	85.5	82.2	82.4
Coahuila de Zaragoza	81.3	78.9	75.4
Colima	72.9	72.0	78.8
Chiapas	83.3	77.7	79.9
Chihuahua	90.0	89.5	90.3
Guanajuato	84.9	85.0	88.7
Morelos	82.1	83.5	78.3
Nayarit	86.4	86.2	77.4
Oaxaca	84.2	83.6	79.1
Querétaro de Arteaga	64.9	65.8	76.7
Sonora	84.7	84.3	80.9
Zacatecas	88.0	88.1	85.3

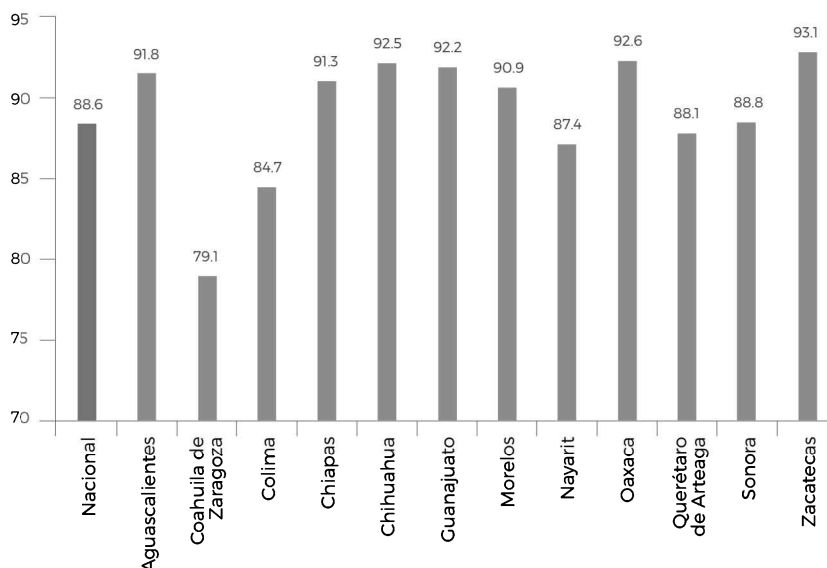
Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2011.

Los datos son contundentes: la percepción ciudadana de que la corrupción se da en los diferentes niveles de gobierno es muy alta; la política de transparencia como un instrumento de contención de la corrupción no ha dado los rendimientos que se esperaban; y la ley de transparencia no ha generado confianza ciudada-

na sobre el desempeño de las funciones de los gobernantes apegadas a un marco ético y de responsabilidad pública.

Ahora bien si hacemos un análisis detallado sobre la percepción de corrupción por área funcional de las distintas estructuras sociopolíticas, entonces encontraremos lo expresado en las Gráficas 1 a 6, que corresponden, respectivamente, a la presencia de corrupción en los partidos políticos, en las cámaras de diputados y senadores, en los ministerios públicos, en el ejército, en la marina y en la policía. Veamos:

Gráfica 1. Porcentaje de entrevistados que dicen que muy frecuente o frecuentemente se dan actos de corrupción en los partidos políticos (2011)

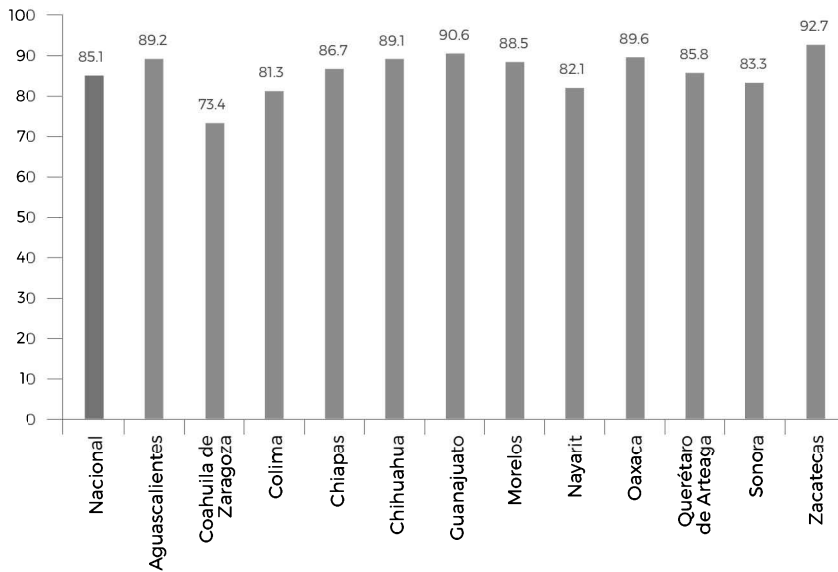


Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2011.

Los partidos políticos no gozan de una opinión favorable en la gran mayoría de los estados, puesto que en 8 de los 12 estados aquí considerados el porcentaje de ciudadanos que perciben algún acto de corrupción en los partidos políticos está por encima del 88.6%; es decir, los partidos políticos tienen una mala reputación y los ciudadanos expresan que en ellos muy frecuentemente se dan actos de corrupción. Quizá Coahuila y Colima son los estados en los que hay una posición más optimista respecto a los partidos políticos (véase gráfica 1).

Al igual que los partidos políticos, los senadores y los diputados han acumulado un desprestigio que inmediatamente se aprecia en la Gráfica 2. En ésta se muestra que mayoritariamente los ciudadanos creen que en la cámara de Diputados y Senadores muy frecuentemente se dan actos de corrupción; estamos hablando que en promedio el 85% de los ciudadanos piensan que los diputados y senadores han incurrido de manera frecuente o muy frecuente en actos de corrupción. Definitivamente los políticos no cuentan con una opinión ciudadana favorable, la ciudadanía los ve con recelo y desconfianza, lamentablemente dichos resultados son una mala noticia para nuestro país, pues los especialistas en el tema del capital social como Putnam han identificado que la confianza ha resultado ser un elemento central en los países que han logrado niveles elevados de desarrollo (Cabrero, 2005).

Gráfica 2. Porcentaje de entrevistados que dicen que muy frecuente o frecuentemente se dan actos de corrupción en las cámaras de diputados y senadores (2011)



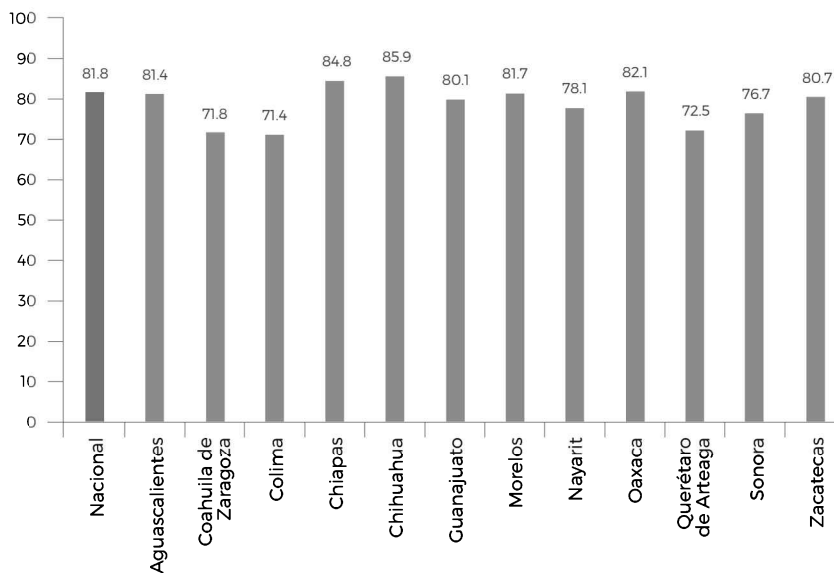
Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2011.

En el estado de derecho y en los sistemas democráticos es muy importante que los ciudadanos y en general todos los miembros de la comunidad política

sientan confianza en su gobierno y en los servicios que le proveen. La confianza en su sistema legal y la posibilidad de recibir justicia pronta y expedita por el sistema de impartición de justicia es central en el funcionamiento de los sistemas democráticos y en el ordenamiento de la vida socioeconómica, por eso Acemoglu y Robinson han destacado que:

Para ser inclusivas, las instituciones económicas deben ofrecer seguridad a la propiedad privada, un sistema jurídico imparcial y servicios públicos que proporcionen igualdad de condiciones en los que las personas puedan realizar intercambios y firmar contratos; además de permitir la entrada de nuevas empresas y dejar que cada persona elija la profesión a la que se quiera dedicar... Garantizar el derecho a tener propiedad privada es crucial, ya que solamente quienes disfruten de este derecho estarán dispuestos a invertir y aumentar la productividad. Una persona de negocios que teme que su producción sea robada, expropiada, absorbida totalmente por los impuestos tendrá pocos incentivos para trabajar, y muchos menos incentivos aún para llevar a cabo inversiones e innovaciones (2013:96-97).

Gráfica 3. Porcentaje de entrevistados que dicen que muy frecuente o frecuentemente se dan actos de corrupción en los ministerios públicos (2011)



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2011.

La revisión de los datos contenidos en la ENCIG muestran de manera contundente que el ciudadano promedio tiene una pésima percepción del sistema judicial mexicano; es importante señalar que los ministerios públicos son el primer contacto que el ciudadano tiene con el sistema de impartición de justicia, los resultados que presentamos en la Gráfica 3 nos dan una idea suficientemente precisa del nivel de desconfianza y recelo que los ciudadanos tienen sobre el sistema judicial, pues en promedio el 81% de los entrevistados creen que en los ministerios públicos de manera muy frecuente y frecuentemente se dan actos de corrupción. Chiapas y Chihuahua por ejemplo se encuentran por encima del promedio nacional, sin embargo, los demás datos están muy cercanos al promedio nacional; la conclusión es clara: si no hay confianza en la institución encargada de la provisión de justicia, los costos de transacción se elevan y por tanto la convivencia y el desarrollo sostenido son lentos y poco consistentes.

La provisión de orden y seguridad son bienes que por definición se encargan de proveer los gobiernos a sus ciudadanos. Es ampliamente conocida la afirmación weberiana de que el estado detenta el monopolio legítimo de la coacción física, pero adicionalmente Weber también señaló que el estado tiene funciones básicas:

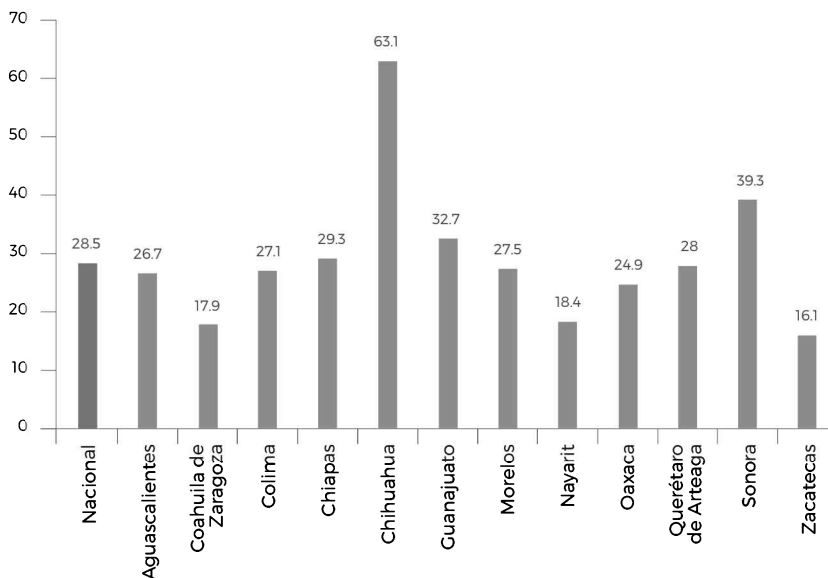
lo que actualmente estimamos como funciones básicas del Estado –el establecimiento del derecho (función legislativa), la protección de la seguridad personal y de orden público (policía), la defensa de los derechos adquiridos (justicia), el cuidado de los intereses higiénicos, pedagógicos, político-sociales y otros (las diferentes ramas de la administración) y especialmente la enérgica protección organizada dirigida hacia fuera (régimen militar)- Todas estas cosas no han existido antes en absoluto o no han existido en forma de disposiciones racionales... (Weber, 1983:664).

En ese sentido de la provisión de orden y seguridad es que analizamos la opinión ciudadana sobre la percepción de corrupción en el ejército, la marina y la policía. Con la revisión de los datos observamos que los resultados son diferenciados: mientras que en promedio un porcentaje bajo de ciudadanos cree que tanto en el ejército (28.3%, ver Gráfica 4) como la marina (19.4%, ver Gráfica 5) muy frecuentemente o frecuentemente se dan casos de corrupción, en el caso de Chihuahua es diametralmente distinto pues el porcentaje asciende a más de 60%.

Es importante decir que quizá el 28.3% pareciera mucho, sin embargo, si lo vemos de manera comparada con los porcentajes de otras instituciones u organizaciones de gobierno, entonces veremos que solamente casi 3 de cada 10 entrevistados desconfían de las fuerzas armadas. Los datos deben hacernos reconocer que la profesionalización del ejército, su racionalidad y disciplina burocráticas le han permitido cultivar una buena opinión ciudadana.

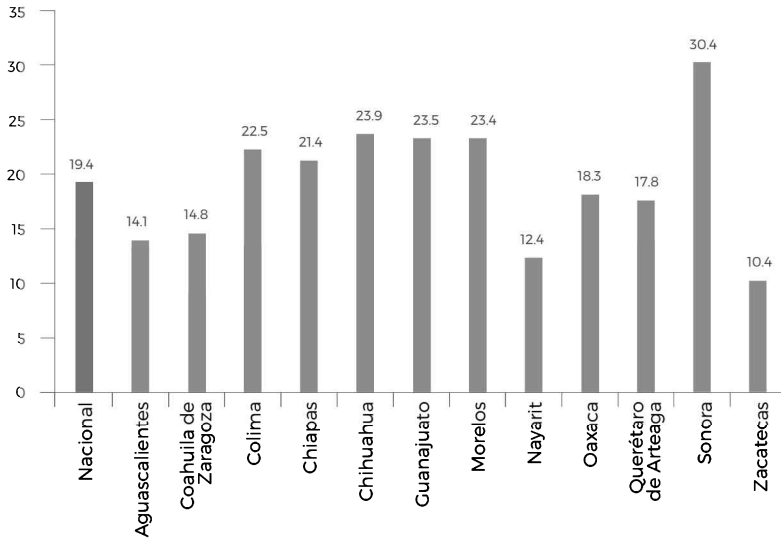
Por otro lado, al analizar la valoración ciudadana sobre la policía, podemos observar que hay una opinión mayoritariamente negativa; es decir, en promedio el 91.8% (ver gráfica 6) de los ciudadanos creen que muy frecuentemente o frecuentemente se dan casos de corrupción en la policía. El dato es inquietante, pues una institución como la policía que debe generar certidumbre y seguridad produce, por lo contrario, desconfianza; esto de alguna manera refleja la descomposición del tejido social.

Gráfica 4. Porcentaje de entrevistados que dicen que muy frecuente o frecuentemente se dan actos de corrupción en el ejército (2011)



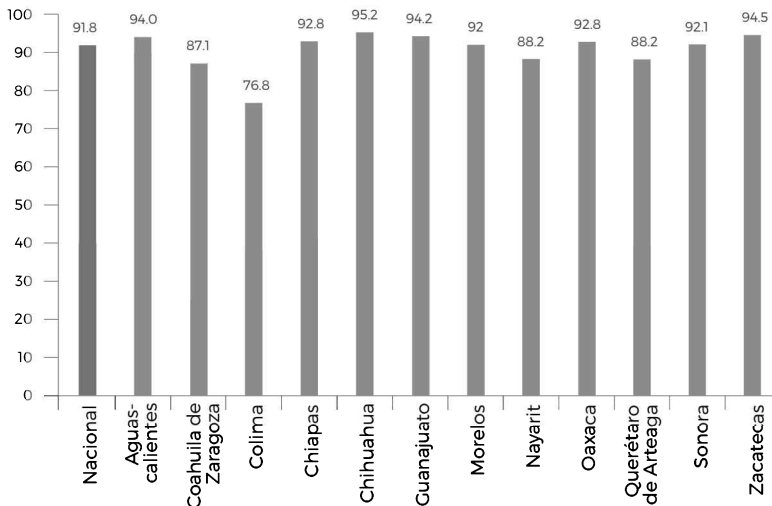
Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2011.

Gráfica 5. Porcentaje de entrevistados que dicen que muy frecuente o frecuentemente se dan actos de corrupción en la marina (2011)



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2011.

Gráfica 6. Porcentaje de entrevistados que dicen que muy frecuente o frecuentemente se dan actos de corrupción en la policía (2011)



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2011.

Como se puede apreciar, los ajustes institucionales y la pretensión de transparentar al gobierno no han sido suficientemente eficaces para erradicar la percepción ciudadana sobre la corrupción en las estructuras gubernamentales; de primera instancia pareciera que todos los esfuerzos por transparentar y hacer visible la cosa pública no han generado rendimientos positivos, pues los ciudadanos ven con desconfianza las organizaciones encargadas de desarrollar funciones específicas y la corrupción sigue siendo un problema en nuestra sociedad. En ese sentido la reciente discusión y eventual aprobación en el poder legislativo del llamado sistema anticorrupción sería una buena noticia; sin embargo, aún deberá analizarse la configuración de dicho sistema para entender los posibles efectos que generará. Sin duda, con la creación del sistema se abre un tema importante en la agenda futura de investigación para los especialistas en el tema.

Descripción y evaluación de la Reglamentación Municipal

Corresponde ahora acercarnos al marco institucional con que cuentan las ciudades capital⁸ para afrontar la gestión de comunicación, transparencia y rendición de cuentas en sus municipios. Este acercamiento se hará presentando las características y atributos propios de la Reglamentación Municipal referida a este campo que, como mencionamos desde el principio, requiere de normas y procedimientos que regulen el flujo comunicativo entre gobierno y ciudadanía.

Debemos señalar que lo que aquí se presenta forma parte de un *Estudio Comparado de la Reglamentación Municipal*, con base en una selección de trece campos de gestión⁹, con objeto de establecer en qué medida esta normatividad refleja las adecuaciones institucionales que los gobiernos locales precisan para mejorar su gestión pública, a fin de que ésta sea más acorde con las expectativas democráticas y de mejoramiento de la calidad de vida de sus localidades.

El estudio comparado de la reglamentación municipal toma como *unidad de análisis el Cuerpo Reglamentario* integrado por el conjunto de reglamentos selec-

8 Las ciudades-capital que constituyen la muestra del estudio son: Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Cuernavaca, Guanajuato, Hermosillo, Oaxaca, Querétaro, Saltillo, Tepic, Tuxtla Gutiérrez, y Zacatecas.

9 Campos de Gestión seleccionados: 1) Agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas; 2) Limpia, recolección, tratamiento y disposición final de residuos; 3) Regulación de comercios, mercados y abasto; 4) Ayuntamiento y Administración municipal; 5) Transporte público, tránsito y vialidad; 6) Seguridad pública y policía preventiva; 7) Planeación y desarrollo socioeconómico; 8) Ordenamiento territorial y uso de suelo; 9) Desarrollo urbano, fraccionamientos y vivienda; 10) Participación ciudadana; 11) Ecología y medio ambiente; 12) Protección civil y prevención de riesgos; 13) Comunicación, transparencia y rendición de cuentas.

cionados para cada uno de estos campos. Si bien se analiza cada uno de los reglamentos en particular, no son éstos los elementos de comparación directa, sino el conjunto que aquí llamamos Cuerpo Reglamentario y cuyas características son resultantes del análisis particular y agregado de los reglamentos.

En correspondencia con el método de trabajo, evaluamos la reglamentación municipal que abarca el campo de gestión de comunicación, transparencia y rendición de cuentas, como un cuerpo normativo desde la perspectiva de las cuatro categorías consideradas para el estudio: *estructura jurídica, factores de gobernabilidad, de gobernanza y de gestión estratégica*.¹⁰ Para tal efecto se revisaron los 15 reglamentos que constituyen el cuerpo reglamentario de este campo de gestión. Posteriormente se planteará una comparación del campo de gestión particular de comunicación, transparencia y rendición de cuentas, respecto a los demás campos, para apreciar la ubicación cuantitativa y cualitativa de la reglamentación de dicho campo de gestión municipal.

Una expresión inmediata de la situación que guarda el cuerpo reglamentario del campo de gestión de comunicación, transparencia y rendición de cuentas se muestra en la gráfica 7.

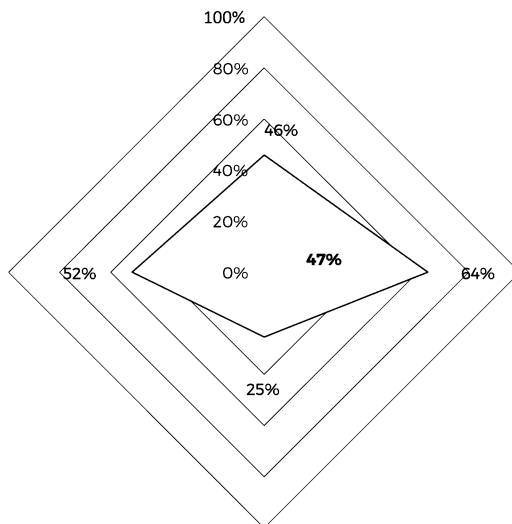
En la gráfica se puede observar que el cuerpo reglamentario del campo de gestión de comunicación, transparencia y rendición de cuentas encuentra su mejor expresión en la categoría de gobernabilidad; resultados medianamente satisfactorios en las categorías de estructura jurídica y gestión estratégica y resultados poco satisfactorios en la categoría de gobernanza.

El factor de gobernabilidad que obtuvo un mejor porcentaje (64 %) remite a la presencia en la reglamentación de indicadores que definen quiénes son los responsables y/o ejecutantes de lo que se norma, si existen mecanismos de conducción, coordinación y supervisión de los actos administrativos que entraña este campo de gestión; es decir, son variables sobre las que tienen control directo las autoridades municipales. Por otro lado, el factor de planeación estratégica fundamentalmente alude al logro de eficacia, eficiencia y calidad en el desempeño de las funciones y servicios, con una visión que rebase el corto plazo; aquí

¹⁰ De acuerdo con las categorías mencionadas y para su operacionalización, se diseñó una matriz que asienta los tópicos e indicadores correspondientes a cada categoría analítica (Véase Anexo). La presencia o ausencia de dichos indicadores se registra en la revisión de cada uno de los reglamentos, asignándoles además un valor específico para lograr una puntuación cuantitativa para cada categoría, finalmente traducida en porcentajes respecto al puntaje total esperado. De ello se deriva también una ponderación cualitativa (*deficiente, insuficiente, buena y muy buena*) en función de los rangos de cumplimiento de los indicadores en cada categoría. Se trata de un modelo de observación y análisis que funge como guía de orientación fundamental para el estudio comparado de la reglamentación de los trece campos de gestión considerados.

el sentido estratégico que denota la reglamentación de este campo de gestión es todavía limitada, a juzgar por el cumplimiento del 52 % de indicadores, respecto a lo esperado.

Gráfica 7. Comunicación, transparencia y rendición de cuentas.



Fuente: Base de datos del programa de investigación Estudio comparado de la Reglamentación Municipal. Área de Gestión Estatal y Sistema Político. UAM-X. Noviembre de 2014. Elaboración propia.

De otra parte, el porcentaje de 46 % alcanzado en el eje de estructura jurídica indica que hay una armazón medianamente adecuada de la reglamentación en esta materia con las Constituciones federal y estatal, con la Ley orgánica municipal y con las normas oficiales mexicanas. Finalmente, una debilidad muy señalada se encuentra en la falta de orientación, desde este cuerpo reglamentario, hacia la vinculación entre gobierno y sociedad en la gestión gubernamental y que solo alcanza un 25 % en el registro de indicadores de esta categoría que entraña el sentido de gobernanza.

Así, el cuerpo reglamentario del campo de gestión referido a la comunicación, transparencia y rendición de cuentas, considerando las cuatro categorías de análisis, logra cumplir con un 47 % del total de registros establecidos para el análisis reglamentario, dejando una amplia brecha por cubrir del orden de 53 %. De manera que ubicando su reglamentación dentro de los parámetros registrados

por el conjunto de los 13 campos de gestión, conforme a los datos mostrados en el cuadro 2 el posicionamiento resultante del campo de gestión de comunicación, transparencia y rendición de cuentas, es el siguiente:

- Clasificación General: 7° lugar
- Estructura Jurídica: 6° lugar
- Gobernabilidad: 4° lugar
- Gobernanza: 7° lugar
- Gestión estratégica: 9° lugar

Cuadro 2. Ponderación y clasificación de los cuerpos reglamentarios por campo de gestión y categorías de análisis

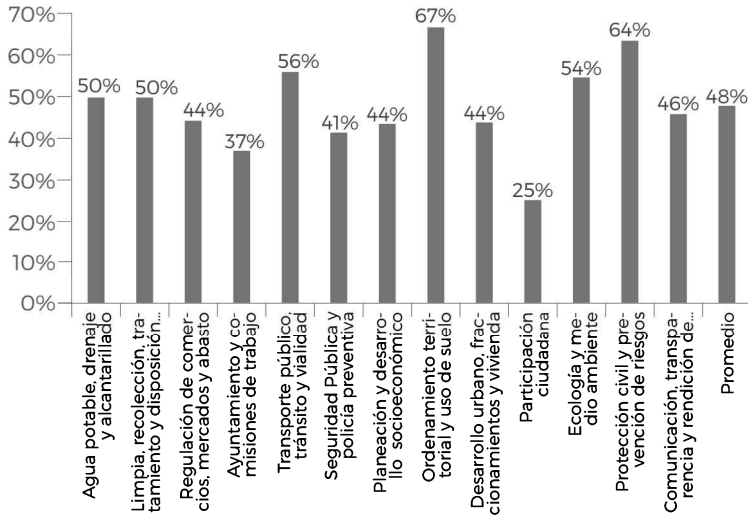
Campo de gestión	Estructura Jurídica	Gobernabilidad	Gobernanza	Gestión Estratégica	Clasificación general
Protección civil y prevención de riesgos	64%	80%	38%	76%	64%
Limpia, recolección, tratamiento y disposición final de residuos	50%	71%	36%	70%	57%
Ordenamiento territorial y uso de suelo	67%	63%	37%	56%	56%
Ecología y medio ambiente	54%	61%	24%	64%	51%
Agua potable, drenaje y alcantarillado	50%	63%	30%	59%	50%
Transporte público, tránsito y vialidad	56%	64%	16%	58%	48%

Campo de gestión	Estructura Jurídica	Gobernabilidad	Gobernanza	Gestión Estratégica	Clasificación general
Comunicación, transparencia y rendición de cuentas	46%	64%	25%	52%	47%
Regulación de comercios, mercados y abasto	44%	62%	28%	54%	47%
Desarrollo urbano, fraccionamientos y vivienda	44%	62%	25%	58%	47%
Planeación y desarrollo socioeconómico	44%	61%	22%	55%	45%
Participación Ciudadana	25%	40%	56%	54%	44%
Seguridad Pública y policía preventiva	41%	65%	11%	54%	43%
Ayuntamiento y comisiones de trabajo	37%	62%	5%	48%	38%
Promedio	48%	63%	27%	58%	49%

Fuente: Base de datos del programa de investigación Estudio comparado de la Reglamentación Municipal. Área de Gestión Estatal y Sistema Político. UAM-X. Noviembre de 2014. Elaboración propia.

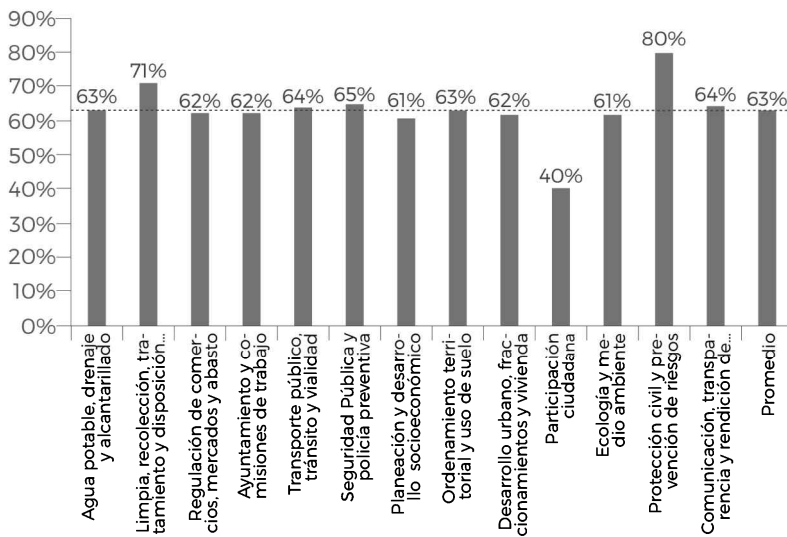
Ahora bien, otra forma de observar la ubicación del campo de gestión de comunicación, transparencia y rendición de cuentas dentro del conjunto del cuerpo reglamentario analizado, se muestra en las Gráficas 8, 9, 10 y 11.

Gráfica 8. Porcentaje alcanzado en el factor de estructura jurídica



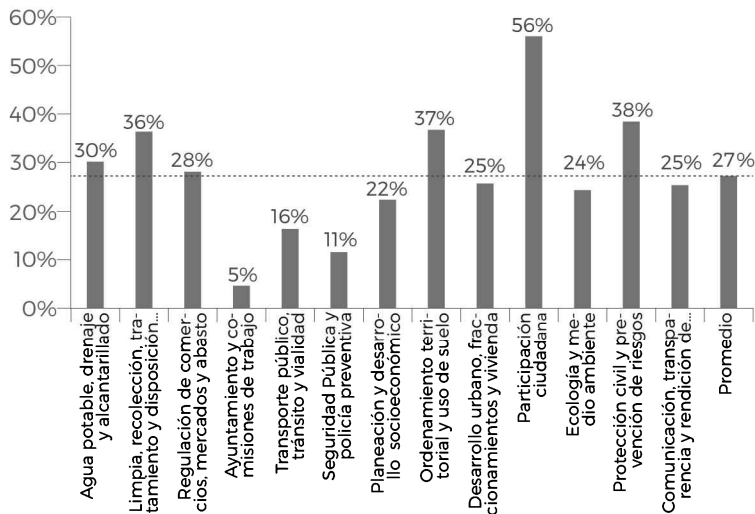
Fuente: Base de datos del programa de investigación Estudio comparado de la Reglamentación Municipal. Área de Gestión Estatal y Sistema Político. UAM-X. Noviembre de 2014. Elaboración propia.

Gráfica 9. Porcentaje alcanzado en el factor de gobernabilidad



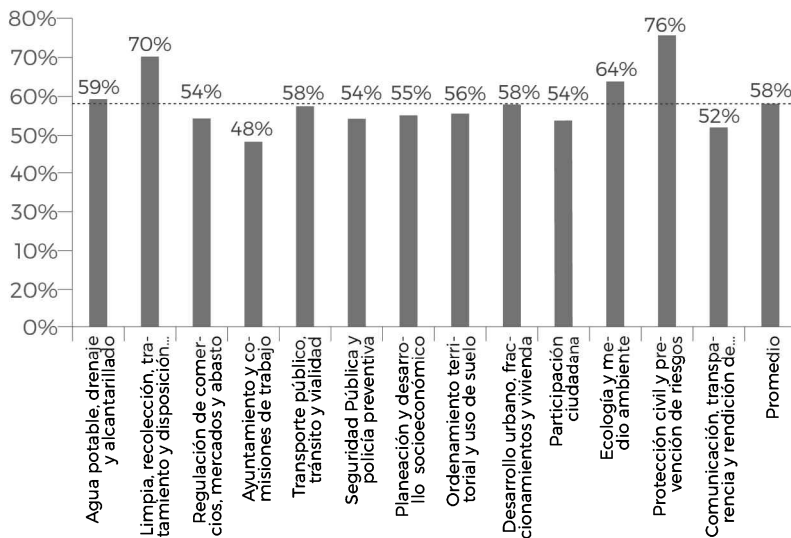
Fuente: Base de datos del programa de investigación Estudio comparado de la Reglamentación Municipal. Área de Gestión Estatal y Sistema Político. UAM-X. Noviembre de 2014. Elaboración propia.

Gráfica 10. Porcentaje alcanzado en el factor de gobernanza



Fuente: Base de datos del programa de investigación Estudio comparado de la Reglamentación Municipal. Área de Gestión Estatal y Sistema Político. UAM-X. Noviembre de 2014. Elaboración propia.

Gráfica 11. Porcentaje alcanzado en el factor de planeación estratégica



Fuente: Base de datos del programa de investigación Estudio comparado de la Reglamentación Municipal. Área de Gestión Estatal y Sistema Político. UAM-X. Noviembre de 2014. Elaboración propia.

Las cuatro gráficas anteriores corresponden a una categoría de análisis y en ellas podemos apreciar la posición que guarda cada campo de gestión respecto a los factores de estructura jurídica, gobernabilidad, gobernanza y planeación estratégica, marcando como línea de referencia comparativa el promedio porcentual de indicadores que se encuentran presentes en los cuerpos reglamentarios (véase última columna de las gráficas). Particularmente interesa hacer notar el posicionamiento que tiene la reglamentación de comunicación y transparencia en ese universo: este cuerpo reglamentario (penúltima columna) mantiene siempre un porcentaje por debajo de la línea promedio de los factores o categorías de análisis, con excepción de la gráfica 9 donde apenas está con un punto arriba del promedio de gobernabilidad.

Análisis Particular del Cuerpo Reglamentario

Si en el subapartado anterior se analizó el cuerpo reglamentario que norma la comunicación, transparencia y rendición de cuentas como conjunto y de manera comparativa con los otros campos de gestión municipal, lo que enseguida se expone es la situación que este cuerpo reglamentario guarda desde la óptica particular e interna de cada una de las cuatro categorías analíticas, ofreciendo una valoración cuantitativa y cualitativa de la reglamentación a partir de dichas categorías. La calidad se registra en cuatro niveles (deficiente, insuficiente, buena y muy buena), en razón del número de indicadores que los reglamentos cumplen para cada categoría (Véase nuevamente la matriz de indicadores en el Anexo y la referencia de la Nota 10)

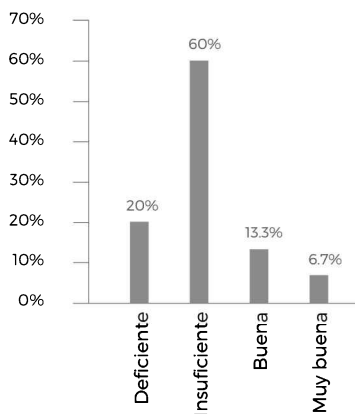
Estructura jurídica

Recordemos que esta categoría remite a los anclajes que tienen los reglamentos municipales con la constitución de la república, con la constitución estatal, con legislación federal, con la legislación estatal, con las normas oficiales mexicanas y con la propia reglamentación municipal.

La calidad de la estructura jurídica en los reglamentos de este campo de gestión presenta una marcada tendencia de baja calidad porque su armazón jurídica vinculada a legislación federal, estatal y municipal resulta insuficiente, como se puede apreciar en la gráfica 12, puesto que el 80% de los reglamentos que comprende este campo cubren menos de la mitad de indicadores considerados para ponderar la calidad de esta categoría; mientras que 20% sí registran una buena o

muy buena calidad en su armazón jurídica al cubrir más de la mitad de los indicadores considerados.

Gráfica 12. Comunicación social, transparencia y rendición de cuentas.
Calidad de la estructura jurídica



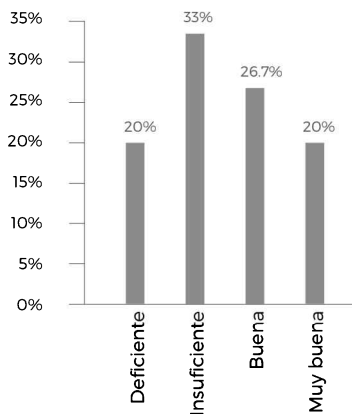
Fuente: Base de datos del programa de investigación Estudio comparado de la Reglamentación Municipal. Área de Gestión Estatal y Sistema Político. UAM-X. Noviembre de 2014. Elaboración propia.

Gobernabilidad

En la reglamentación municipal pueden explicitarse u omitirse las referencias a los ejecutores, responsables, coordinadores o coadyuvantes que desde la estructura de la administración pública requiere la gestión comunicativa e informática de los gobiernos locales para lograr una mejor gobernabilidad y atención a los requerimientos de sus comunidades. De su presencia o ausencia depende el apoyo reglamentario a la gobernabilidad de las ciudades.

En esta categoría de gobernabilidad, los reglamentos manifiestan una mejor calidad, puesto que si bien hay un 33% de reglamentos que pueden calificarse como insatisfactorios porque apenas rebasan el cumplimiento de la mitad de indicadores considerados (pero no menos de la mitad), también hay un 47% de reglamentos de buena/muy buena calidad por la cobertura de la mayoría o la totalidad de dichos indicadores. Rezagados con una deficiente calidad quedan 20% de los reglamentos en este campo. El saldo, según se muestra en la Gráfica 13, tiende a ser positivo en esta categoría.

Gráfica 13. Comunicación social, transparencia y rendición de cuentas. Calidad del factor gobernabilidad



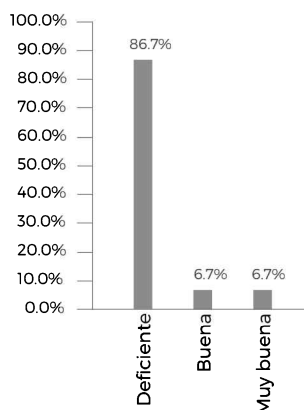
Fuente: Base de datos del programa de investigación Estudio comparado de la Reglamentación Municipal. Área de Gestión Estatal y Sistema Político. UAM-X. Noviembre de 2014. Elaboración propia.

Gobernanza

La gobernanza es una categoría analítica que hace referencia no sólo a la necesaria vinculación entre la sociedad y gobierno, sino al sentido corresponsable de gobernación entre ambas partes del binomio, abriendo con ello cauces de participación a los grupos y organizaciones de la sociedad en las decisiones y direccionalidad de la vida pública de la localidad; esto es, en la misma gestión público-gubernamental. Por ello, en esta categoría se trata de observar qué tanto en la reglamentación correspondiente a este campo se expresa ese sentido de gobernanza, al considerar en sus contenidos referencias a la participación de grupos y organizaciones sociales como los ejecutores, responsables, coordinadores o coadyuvantes de la gestión comunicativa, de transparencia y rendición de cuentas.

La relación de gobernación/gobernanza es de suyo muy compleja, pero es una aspiración a la que toda sociedad democrática debe empeñar sus mejores esfuerzos y por ello nos parece importante observar si desde la reglamentación de las ciudades capital hay indicios y estímulos para caminar por esa vía; y más si se pretende una gestión público-gubernamental comunicativa, abierta y transparente.

Gráfica 14. Comunicación social, transparencia y rendición de cuentas. Calidad del factor gobernanza.



Fuente: Base de datos del programa de investigación Estudio comparado de la Reglamentación Municipal. Área de Gestión Estatal y Sistema Político. UAM-X. Noviembre de 2014. Elaboración propia.

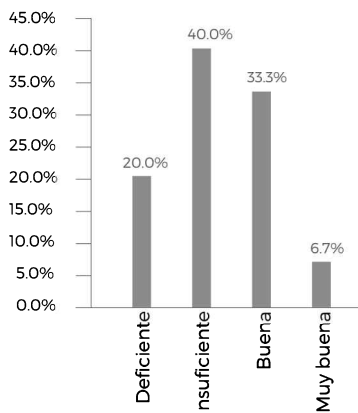
Al respecto, ya dimos cuenta que en el universo de nuestro estudio esta categoría tiene la menor ponderación cuantitativa (25 %, como se registró en la Gráfica 7 y en el Cuadro 2). De manera que no es sorprendente encontrar también una muy baja calidad del factor gobernanza en el particular cuerpo reglamentario de la gestión que nos ocupa, pero sí es preocupante que en la normatividad municipal el 87% de sus reglamentos cumpla deficientemente con los indicadores correspondientes a esta categoría de gobernanza. El campo de gestión de comunicación, transparencia y rendición de cuentas presenta un fuerte rezago en este factor, lo cual debería encender una alerta y ser motivo de atención por parte de los Ayuntamientos de las ciudades-capital, para emprender una revisión y adecuación de su reglamentación.

Gestión estratégica

El sentido estratégico de la gestión gubernamental implica visión de futuro y objetivos deseables, sustentados en procesos operativos que posibiliten eficacia y eficiencia a sus políticas, que supervisen el desempeño y evalúen los resultados de las mismas, manteniendo el interés comunitario propio de su naturaleza pública. Esta

comprensión del sentido estratégico define los indicadores seleccionados para esta categoría de análisis, aplicable a la reglamentación municipal.

Gráfica 15. Comunicación social, transparencia y rendición de cuentas. Calidad del factor gestión estratégica



Fuente: Base de datos del programa de investigación Estudio comparado de la Reglamentación Municipal. Área de Gestión Estatal y Sistema Político. UAM-X. Noviembre de 2014. Elaboración propia.

La revisión de los reglamentos bajo la perspectiva de planeación estratégica, reporta una distribución de calidad muy semejante a la encontrada en la categoría de gobernabilidad (véase Gráfica 13) y aun cuando resulta tan compleja como la de gobernanza, su ponderación cualitativa es mejor que esta última. Probablemente la explicación se encuentre en que tanto la categoría de gobernabilidad como la de gestión estratégica consideran indicadores endógenos y más cercanos a la estructura y operación administrativas (mientras que la gobernanza refiere elementos y atributos más alejados y de menor control para las estructuras gubernamentales), lo cual se traduce y manifiesta con mayor facilidad en los contenidos normativos de la reglamentación.

Así, los resultados de calidad señalan que 20% de los reglamentos de comunicación y transparencia tienen calidad deficiente, en tanto que sólo cubren una cuarta parte de los indicadores considerados; el 40% cumple hasta con la mitad de dichos indicadores; y 40% del cuerpo reglamentario logra una calidad buena/muy buena, porque satisface más de la mitad de los indicadores referidos para la gestión estratégica. De manera que la calidad lograda en esta categoría tiende a ser medianamente aceptable (gráfica 15).

Conclusiones

La gestión pública debe asumir muy seriamente los flujos comunicacionales que genera la compleja relación entre gobernantes y gobernados, para considerarlos no con una perspectiva de control y dominación sino de intercambio abierto y propositivo para alentar una gobernación de mejor calidad y mayor legitimidad. En esto reside la importancia de una gestión gubernamental en torno a la comunicación, transparencia y rendición de cuentas.

El nuevo siglo pareció arrancar con cierta expectativa promisorias cuando el primer gobierno federal, producto de la alternancia política en nuestro país, encontró condiciones y también exigencias para generar iniciativas y reformas en torno al acceso y transparencia en la información pública, a la rendición de cuentas y, con ello, también hacer frente a las prácticas de corrupción política.

Sin embargo, pareciera que la dinámica de reingeniería institucional en esa materia no tuvo los efectos esperados: a la luz de los datos de la ENCIG de 2011, todo indica que la percepción ciudadana sobre el nivel y grado de corrupción de las instituciones políticas es aún muy alto; es decir, los ciudadanos desconfían de manera profunda de la honradez con la que los gobiernos y partidos políticos se conducen y manejan los asuntos públicos; de la misma manera los ciudadanos desconfían de los ministerios públicos y de la policía y las únicas organizaciones gubernamentales cuya opinión pública no es tan negativa, son tanto el ejército como la marina.

Por otra parte, el estudio de la reglamentación con que cuentan las ciudades-capital respecto a la comunicación y transparencia, muestra que efectivamente desde el año 2000 los gobiernos de estas ciudades han mostrado receptibilidad e interés por este campo de gestión municipal, al aplicar su facultad reglamentaria procurándose un marco normativo en torno a ello. Mas el análisis de este cuerpo reglamentario muestra tendencias poco satisfactorias en cuanto a la calidad esperada en su estructura jurídica y en sus disposiciones referidas a la gobernabilidad, la gobernanza y la gestión estratégica.

La armazón jurídica de los reglamentos de transparencia y acceso a la información pública son preponderantemente endebles, no hay una buena vinculación y alineamiento con las otras regulaciones del nivel federal, estatal e intermunicipal; en resumen, son reglamentos que no han contemplado adecuadamente la articulación con los otros marcos institucionales que regulan este importante campo de gestión.

El estudio reporta que los elementos de gobernabilidad son los que mejor expresión tienen en los reglamentos de transparencia y acceso a la información

pública, pues son las variables sobre las que el gobierno municipal tiene control directo: son las funciones de dirección, ejecución y organización administrativas. Sin embargo, la reglamentación de referencia no ha logrado desarrollar a plenitud elementos de gobernanza que abran la posibilidad de articulación entre gobierno y sociedad; por tanto la implementación de los compromisos del gobierno abierto se diluyen de manera notable (Véase Nota 3. Finalmente, en cuanto a los elementos de gestión estratégica, si bien están presentes en la reglamentación, tampoco podemos afirmar que se hayan desarrollado con niveles de calidad aceptables, como lo muestra el estudio.

Por todo lo anterior, podemos señalar que la creación de instituciones en materia de transparencia y acceso a la información pública han sido muy importantes pero no suficientes para reducir los niveles de percepción de la corrupción, al no estar acompañadas de políticas que contengan procesos y mecanismos de gobernabilidad, gobernanza y planeación estratégica y sobre todo que recuperen el sentido público de la gestión gubernamental como principal antídoto a las prácticas de corrupción política; prácticas que de suyo tienen el sello mezquino de anteponer cínicamente los intereses privados a los intereses generales de la sociedad. Desde luego, también es importante incorporar en los diseños institucionales esquemas de sanción efectivos... esperemos que el Sistema Nacional Anticorrupción de reciente manufactura venga a subsanar esta omisión.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva Luis F. (1997) Problemas públicos y agenda de gobierno, M.A. Porrúa, México.
- Aguilar L. (2006) Gobernanza y gestión Pública. México, Fondo de Cultura Económica, México.
- Acemoglu, D. y Robinson J. (2013) Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países, Editorial Crítica, México.
- Aziz A. (2007) La transparencia y los sujetos no obligados de la rendición de cuentas, INFODF, México.
- Cabrero E. (2005) Acción pública y desarrollo local, Fondo de Cultura Económica, México.
- Guerrero Omar (2004) La nueva Gerencia Pública, Fontamara, México.
- Laiz C. y Román P. (2003) Política Comparada, Mc Graw Hill, Madrid.

- Kooiman J. (2005) *Gobernar en Gobernanza*, en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Pontifes A. (1998) *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal*, Secretaría de Gobernación, México.
- Putnam R. (2011) *Para que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Ramírez R. y Zamora G. (2008) “Referentes para el estudio de la gestión pública municipal” en: Ignacio Gatica, *et al.* (coords.) *Poder, actores e instituciones. Enfoques para su análisis*, Eón, México.
- Reyes F. (2008) *Corrupción: de los ángeles a los índices*, IFAI, México.
- Vega S. (2008) “El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas”, *Revista de Administración Pública Nueva Época*, Número Especial Volumen XLIII (Septiembre-Diciembre 2008).
- Uvalle R. (2008) “Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia”, *Revista de Administración Pública Nueva Época*, Número Especial Volumen XLIII (Septiembre-Diciembre 2008).
- Weber M. (1983) *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.

Anexo

Matriz de Categorías Analíticas

Categoría analítica	Tópicos o indicadores
Estructura jurídica	Referencia a la Constitución de la república Referencia a la Constitución estatal Referencia a la legislación federal Referencia a la legislación estatal Referencia a Normas Oficiales Mexicanas Referencia a la reglamentación municipal
Gobernabilidad	Ejecutores o responsables de las acciones del gobierno en los distintos campos de intervención Coordinadores de las políticas específicas a que den lugar los programas de gobierno municipales Coadyuvantes o proveedores que auxilien la concreción de las políticas Agentes supervisores del desempeño gubernamental Beneficiarios y/o sectores de la población objeto de la atención de programas y políticas
Gobernanza	Actores sociales como ejecutores o corresponsables de programas y políticas públicas en los distintos campos de gestión Coordinadores sociales para las políticas específicas a que den lugar los programas de gobierno municipales Miembros de los diferentes sectores sociales que coadyuvan y auxilian en la concreción de las políticas Agentes sociales en la supervisión del desempeño gubernamental Beneficiarios y/o sectores de la población objeto de la atención de programas y políticas
Gestión estratégica	Responsable(s) de su aplicación Población objetivo (societal) Planeación / Programación Procesos y cursos de acción Eficacia / Eficiencia / Calidad Monitoreo / Evaluación Sentido público-comunitario

Los procesos de atención a las solicitudes de información pública en los municipios mexiquenses, cuando la autonomía es sinónimo de discrecionalidad

Ramón Fernández Mejía¹
Ady Patricia Carrera Hernández²

Introducción

La reforma al artículo 6° constitucional que consolidó el principio de máxima publicidad de la información pública a nivel nacional y la cada vez mayor importancia que ha adquirido la transparencia presupuestaria en los diferentes ámbitos de gobierno, son dos elementos que han permitido el desarrollo de acciones asimétricas en ambos temas. Mientras que en materia de difusión de información presupuestaria se han desarrollado una serie de indicadores que permiten identificar qué tanto los municipios, estados y federación han avanzado en la materia, en la aplicación del principio de máxima publicidad su medición se complejiza debido a la diversidad de elementos y acciones que incluye; y por lo tanto, el avance no parece ser tan significativo.

El documento que se desarrolla a continuación, presenta los resultados de un ejercicio comparativo de solicitudes de información dirigidas en un primer momento, a las contralorías municipales de los tres municipios del Valle de Toluca que conforman el distrito local electoral XXXV de la entidad; donde, Metepec a diferencia de Mexicaltzingo y Chapultepec, ha obtenido en los últimos cuatro años reconocimientos a nivel estatal y nacional por el cumplimiento de los criterios considerados en el Índice de Transparencia Presupuestal Municipal desarrollado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

1 Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal, asistente de investigación de El Colegio Mexiquense A.C. ramfermej@hotmail.com.

2 Dra. en Política Pública, Profesora-investigadora de El Colegio Mexiquense A.C. adymex@yahoo.com.

Los resultados de la investigación en este primer acercamiento, muestran que, cuando las solicitudes de información se realizan de manera directa a las dependencias municipales encargadas de su generación y archivo, éstas tienen un común denominador: que son informales respecto a su atención y respuesta; y no respetan los tiempos establecidos en el marco normativo. Sin embargo, cuando la solicitud de la información se realiza a través del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, por lo general, los sujetos obligados cumplen con el respeto en los tiempos de respuesta señalados, aunque no necesariamente en la entrega de la información solicitada. De esta manera, el argumento central de este documento gira en torno a que, el hecho de que los sujetos obligados cumplan con una serie de requisitos formales establecidos en un indicador de transparencia, no necesariamente se traduce en un respeto a la normatividad vigente cuando los ciudadanos ejercen su derecho de solicitar información e iniciar procesos básicos de rendición de cuentas.

El documento se encuentra dividido en cinco secciones. En la primera se abordan los aspectos conceptuales de la transparencia y la rendición de cuentas; en la segunda se hace mención del principio de máxima publicidad de la información consagrado en el artículo 6° constitucional y su adopción en la normatividad mexicana; en la tercera se brinda un esbozo de los indicadores de transparencia poniendo énfasis en los aspectos presupuestarios; en la cuarta se describen los procesos de las solicitudes de información y se exponen sus principales resultados; y en la última sección, se presentan las reflexiones finales.

Transparencia y rendición de cuentas, dos elementos concatenados

A raíz de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las correspondientes a las entidades federativas y el Distrito Federal, diversos investigadores especialistas en el tema se dieron a la tarea de evidenciar las asimetrías que cada una de las legislaciones establecía en los tiempos de atención a las solicitudes de información y los tipos de información considerada como pública. Asimismo, demostraron que la publicación de información por parte de los sujetos obligados no significaba necesariamente cumplir con el proceso de rendición de cuentas.

En resumen, concluyeron que la transparencia es condición necesaria más no suficiente para que funcione dicha rendición (Ackerman, 2004; Cejudo, 2004; Cunill, 2006; y López y Merino, 2009). Por lo anterior, se considera necesario precisar qué se entiende por transparencia y rendición de cuentas, cómo se manifiestan, qué elementos las distinguen y cómo ambos conceptos forman parte de un proceso mucho más complejo y de mayor alcance.

El término transparencia se adopta de un principio físico y se refiere a la condición de un cuerpo que le permite la visibilidad de la serie de acciones y procesos que se desarrollan dentro del mismo (Guerrero, 2008), desde esta perspectiva Schedler (2004), con base en la tesis parsoniana, la considera como una aspiración que permitiría conocer parte de la *caja negra* donde se toman las decisiones de la política con el fin de vigilarlas, supervisarlas y monitorearlas. Por su parte El Centro de Análisis e Investigación Fundar, señala que la transparencia “significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público” (Fundar, 2007:3); mientras que la Secretaría de la Función Pública (SFP) la define a partir de sus objetivos y la entiende junto con la rendición de cuentas como elementos estratégicos para el combate a la corrupción y, en consecuencia, para consolidar que los procesos de gobierno se realicen de manera honesta (SFP, 2013).

Es importante señalar que de acuerdo con el texto publicado en el portal de transparencia de la SFP, es fundamental que los ciudadanos conozcan los procesos gubernamentales que se realizan pero sobre todo, que los órganos de gobierno brinden información verdaderamente útil para esta causa; es decir, la transparencia se identifica como el paso previo a una apertura mayor a los procesos de gobierno.

Continuando con Schedler (2004) él considera a la transparencia como un elemento antagónico de la condición de opacidad y manifiesta que la serie de instrumentos, estrategias y políticas que se desarrollen en pro de ampliarla y mejorarla, siempre se verán en una condición de desventaja, por lo que nunca se alcanzará una condición absoluta, sino siempre relativa. Con base en las referencias tomadas, podemos identificar que la transparencia se cumple al permitir la serie de procesos, decisiones y acciones que deben ser desarrolladas bajo la vigilancia, monitoreo y escrutinio público. Y que ante la imposibilidad de observar todo el

conjunto de acciones, se toma como estrategia la divulgación de la *información* pública generada en los ámbitos políticos y gubernamentales.³

Con tal razonamiento podemos concluir que la transparencia se manifiesta en el último de los casos, con la publicación u obligación de entregar la información considerada como pública y que es generada por los entes públicos catalogados como sujetos obligados.⁴ En este sentido, López y Merino (2009) consideran que la transparencia debe entenderse en el sentido amplio de la palabra como una política deliberada de Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Por otro lado, la rendición de cuentas alude a un proceso más complejo e integral que, como se mencionó antes, requiere necesariamente de la generación, preservación y disponibilidad de la información para poder funcionar. Sin embargo, el que ésta exista no necesariamente significa que los sujetos obligados cumplirán con la normatividad vigente para que en el ejercicio de responder a las solicitudes de información, se incorporen esbozos de una clara rendición de cuentas. De esta manera, la rendición de cuentas puede estudiarse como un proceso a través de dos posturas metodológicas:⁵ la primera expuesta por Schedler (2004) al contribuir con la importación y traducción del término *accountability* al español como rendición de cuentas; y la segunda, desde la óptica de Cejudo y Ríos (2010) que la identifican como un proceso transitivo y subsidiario, apoyados en la propuesta de Mark Philip para definirla como una relación entre dos actores.

Respecto a la postura de Schedler (2004); quien reconoce la dificultad de traducir el término *accountability* debido a que no se tiene un equivalente preciso en castellano, éste contribuyó a la desagregación de los dos conceptos complementarios y condicionantes uno de otro: la transparencia y la rendición de cuentas. En palabras del investigador, el vocablo se incorporó a una serie de conceptos cuyas traducciones han sido “costosas” en el sentido de que, en el proceso se han perdido de vista características específicas que los distinguen de otros términos, debido

3 El común denominador de la información pública considerada por las leyes de transparencia de los estados, el Distrito Federal y la Federación, es la información pública de oficio, sin embargo, existen variedad de denominaciones para la considerada información reservada y confidencial como lo es la información clasificada en el Estado de México o la información de acceso restringido en el estado de Veracruz.

4 Para una ampliación del tema ver a Merino (2008) realiza la distinción entre el derecho de acceso a la información pública y la transparencia; así como Guerrero (2008) hace lo propio entre estos conceptos y la rendición de cuentas.

5 Por la naturaleza del presente texto y debido a que su objetivo no es terminar con el amplio debate en torno al análisis de la rendición de cuentas como un proceso, en esta ocasión se deja fuera del documento la postura de Ackerman (2008) respecto al mismo.

a que en las lenguas adoptivas se carecen de expresiones equivalentes a plenitud. En este sentido, Schedler expone la distinción entre *accountability* y rendición de cuentas, manifestando que la primera a diferencia de la segunda, lleva implícito el sentido de obligación del ente gubernamental hacia el ciudadano y por consecuencia, el derecho de estos últimos para exigir a los responsables de las entidades públicas la justificación de las decisiones tomadas; elementos que en el caso de la rendición de cuentas se llegarían a suponer “como un acto voluntario de concesión generosa” (Schedler, 2004:11).

Apoyado en estos argumentos y con el afán de suplir la deficiencia en la traducción, Schedler menciona que la obligación de las entidades públicas y gubernamentales de abrirse al escrutinio público requiere de dos condicionantes principales: un marco legal que las constriña a explicar y justificar sus actos; y la amenaza de sanción y castigo si desacatan dichos ordenamientos. Es importante mencionar que para precisar dichas condicionantes, el autor hace uso de dos términos que tampoco tienen equivalente exacto en el español: *answerability* y *enforcement*. Así *Answerability* es traducido como “la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público [...y *enforcement* como...] la capacidad de sancionar a los funcionarios y servidores en caso que hayan violado sus deberes públicos” (Schedler, 2004:12). Finalmente menciona que: “La rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones” (2004:13).

Por su parte, la propuesta metodológica realizada por Cejudo y Ríos (2010:118), analiza la rendición de cuentas como un proceso de relación entre dos actores en el cual “A está formalmente obligado a *informar, explicar y justificar* su conducta a B (con respecto a algún asunto determinado, M)”, lo cual permite considerar que la obligación jurídica de rendir cuentas se aleja de toda discusión, una vez que el modelo se enfoca en la coherencia y efectividad de los instrumentos con los que cuenta el actor A para rendir cuentas y en los mecanismos disponibles del actor B para vigilar e incidir en el comportamiento de A.⁶ La aportación principal de esta propuesta, es que a diferencia de la realizada por Schedler (2004), precisa con mayor claridad la diferencia entre la información y la rendición de cuentas, ma-

6 Se recomienda para una mayor precisión y claridad del modelo, revisar el documento: “La rendición de cuentas en México” de López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, UNAM-III, México, 2010.

nifestando que la simple producción de la primera sin explicación ni justificación, no es rendición de cuentas.

A continuación pasaremos al siguiente apartado en el cual se analiza cómo el Estado mexicano, en sus diferentes ámbitos de gobierno, trata de llevar a la práctica el acceso a la información pública.

El artículo 6° Constitucional Federal y el principio de máxima publicidad de la información en el Estado de México

Los procesos de debate en torno a la reforma del artículo 6° constitucional federal referente al acceso a la información pública, tuvieron sus orígenes en dos cuestiones principales (IFAI, 2007): las asimetrías entre las legislaciones federales y estatales en cuanto al tipo de información considerada como pública; y la definición de políticas que garantizaban la existencia de archivos con la información generada por los sujetos obligados en las diferentes administraciones, referidas a su temporalidad y ámbitos de gobierno, además de su publicación en los medios electrónicos disponibles.

Con la entrada en vigor de estas reformas en 2007, se adicionó un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6° de nuestra Carta Magna, donde se establecieron los principios y bases del derecho a la información pública en la Federación, los estados, el Distrito Federal y los ámbitos de sus competencias. Dicho artículo quedó plasmado con el siguiente texto:

- I Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo [...] federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público [...] en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. [...]
- II La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos [...] —Estos procedimientos— se sustanciarán ante —órganos u— [...] organismos [...] especializados e imparciales [...] —y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

- V Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre [...] —sus— indicadores —de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes. (art.6 CPEUM/2007).

Estas modificaciones a nuestro marco legal superior provocaron en los años venideros que las legislaciones de los estados y el Distrito Federal se readecuaran a dicho ordenamiento, consagrando en todo momento el principio de máxima publicidad de la información.

En el caso del Estado de México, el 24 de julio de 2008 se publicó en la “Gaceta de Gobierno” las reformas a la ley correspondiente, para entrar en vigor al día siguiente de su publicación. El principio de máxima publicidad tomó mayor relevancia cuando en la exposición de motivos se hizo referencia a su limitación con la siguiente frase: cuando “se establezca lo contrario”, haciendo especial referencia a la protección de datos personales de los ciudadanos.⁷

Adicionalmente, se dotó al Órgano de Transparencia y Acceso a la Información con la facultad de revisar la interpretación de las autoridades sobre el cumplimiento de los requisitos para clasificar a cierta información como reservada o confidencial, así como de la autoridad para revisar las negativas a las solicitudes de información que se presentaren. De tal manera que en el cuerpo de la ley, el principio de máxima publicidad se consagró en los artículos 1° y 3°, quedando establecidos de la siguiente forma:

Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria de los párrafos décimo, décimo primero y décimo segundo del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y tiene por objeto, transparentar el ejercicio de la función pública, tutelar y garantizar, a toda persona, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a sus datos personales, así como a la corrección y supresión de éstos y proteger los datos personales que se encuentren en posesión de los sujetos obligados, y tiene como objetivos:

7 Párrafos posteriores señalan que las excepciones al principio de máxima publicidad también se consideran al catalogar cierta información como reservada o confidencial en tanto dañe la seguridad pública del estado o ponga en riesgo su estabilidad.

I. Promover la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas de los sujetos obligados hacia la sociedad, bajo el principio de máxima publicidad;...

Artículo 3.- La información pública generada, administrada o en posesión de los Sujetos Obligados en ejercicio de sus atribuciones, será accesible de manera permanente a cualquier persona, privilegiando el principio de máxima publicidad de la información. Los Sujetos Obligados deben poner en práctica, políticas y programas de acceso a la información que se apeguen a criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficio de los solicitantes.

De acuerdo con lo hasta aquí descrito, la legislación estatal es acorde con lo expuesto en el artículo 6° constitucional, poniendo de manifiesto que los sujetos obligados deberán cumplir en todo momento con la publicación de la *información pública de oficio* dentro de la cual se encuentra. El artículo 12, fracción XVIII se redacta como sigue:

Los informes de las auditorías realizadas por los órganos de control interno, la Secretaría de la Contraloría, los órganos de control interno de los Poderes Legislativo y Judicial, las contralorías de los órganos autónomos, el Órgano Superior de Fiscalización, las contralorías municipales y por los despachos externos y las aclaraciones que correspondan;

Sin embargo, dentro de la misma exposición de motivos se manifiesta que “la autoridad no deberá procesar, resumir, efectuar cálculos o practicar investigaciones a petición de los particulares a fin de proteger el contenido y objetividad de la información” (Ley de transparencia, 2012:3), argumento que se consagra en el cuerpo legal que a pie de letra dice:

Artículo 41.- Los Sujetos Obligados sólo proporcionarán la información pública que se les requiera y que obre en sus archivos. No estarán obligados a procesarla, resumirla, efectuar cálculos o practicar investigaciones.

Artículo 41 Bis.- El procedimiento de acceso a la información se rige por los siguientes principios:

- I. Simplicidad y rapidez;
- II. Gratuidad del procedimiento; y
- III. Auxilio y orientación a los particulares.

Dicho argumento solamente encuentra similar descripción en el marco normativo de Tamaulipas, pues en 12 leyes estatales no se considera esta situación; en 15 se establece que la información se entregará al solicitante en la condición

en que se encuentre en sus archivos sin necesidad de procesarla, realizar cálculos o investigaciones, etc. Y en dos de ellas, cuando sea necesario realizar dichos ejercicios, los sujetos obligados podrán llegar a acuerdos con los solicitantes para satisfacer dicho requerimiento.⁸

Es importante mencionar que en su momento, Ackerman (2004) señaló como un problema en las legislaciones, que la manifestación explícita de esta limitante se convertiría en el escudo de los sujetos obligados para negarse a cumplir con el mandato inapelable de la entrega de información pública para evitar el escrutinio público y ser llamados a rendir cuentas. En la siguiente sección se examina la forma en que se ha tratado de medir la transparencia, específicamente en el ámbito municipal.

Transparencia, algunos indicadores

Una vez precisados los conceptos básicos y en el entendido de que la transparencia, con la serie de complejidades y limitantes a las que se enfrenta es generalmente más fácil de medir: a partir de una serie de variables aglutinadas en indicadores, que la rendición de cuentas,⁹ diversas instituciones nacionales e internacionales se han dado a la tarea de diseñar y aplicar herramientas que midan qué tan transparentes son los gobiernos nacionales, estatales y municipales en diversas áreas; así como a diseñar metodologías como los Índices de Percepción de la Corrupción promovido por Transparencia Internacional (Reyes, 2003).

En el contexto nacional, el IFAI publicó el 25 de febrero del 2013 un comunicado de prensa en su portal web,¹⁰ informando que se había registrado un incremento del 20 % de las solicitudes de información del 1° de enero al 15 de febrero de ese año, respecto al mismo periodo del año anterior; afirmando que “es un reflejo del interés de las personas en saber qué hace el Gobierno federal y cómo ejerce los recursos públicos”. Esta condición evidencia cómo la difusión de información sobre la transparencia presupuestal ha adquirido mayor relevancia en los diferentes ámbitos de gobierno.

8 En el caso del Distrito Federal se considera solamente para los formatos de solicitud que no requieran el procesamiento de la misma. En caso de no contar con la información en el medio solicitado, se entregará en el estado en que se encuentre.

9 Una de las herramientas que busca medir la rendición de cuentas dentro de un indicador integral es precisamente el desarrollado por *global integrity*, se recomienda su consulta en <http://www.globalintegrity.org/>.

10 Documento disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20IFAI-022-13.pdf> IFAI/022/13 [Consulta: 20/08/2013].

Los argumentos se fortalecen debido al interés de algunos investigadores que han sido pioneros e insistentes en sus diferentes trabajos sobre la importancia del tema¹¹ y por lo tanto, han legitimado y hecho necesario que una parte importante de los indicadores se concentre en la transparencia presupuestal, alcanzando en las instituciones federales un papel igualmente importante, pues en la página web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se destina un sitio especializado en el ciclo presupuestal y la definición específica de su transparencia.

De esta manera, a nivel nacional se considera que la transparencia presupuestaria permite un mejor conocimiento de la sociedad sobre el uso y destino de los recursos públicos, así como el desempeño de las instituciones; y ofrece mejores oportunidades para una vigilancia social del gasto que realizan los gobiernos en sus tres órdenes y establece además las bases para una mejor cultura presupuestaria por parte de los ciudadanos y una discusión pública más informada sobre cuál debe ser el destino del presupuesto (SHyCP, 2013).

Para Ruiz y Arredondo (s/f) la transparencia presupuestal “implica contar con normas y prácticas claras que guíen las diversas etapas del proceso del presupuesto. Asimismo, significa acceso a información oportuna, útil, clara y exhaustiva respecto a las finanzas públicas y sus diferentes componentes.” Con el objetivo de que la publicación de datos de esta índole se convierta en un fin “parcial”, Fundar considera que la publicación de estas acciones y sus resultados puede ser de mayor trascendencia si sirven como instrumento de rendición de cuentas, lo cual permitiría controlar la discrecionalidad de los gobernantes, mejorar las políticas públicas y promover la participación ciudadana.

Ahora bien dado que el objeto de estudio de esta investigación lo constituyen las prácticas del gobierno municipal, se consideró pertinente retomar los resultados del Índice de Información Presupuestal Municipal, desarrollado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). El IMCO es un instituto de investigación aplicada que de acuerdo con su portal de internet, estudia fenómenos económicos y sociales que afectan la competitividad en el contexto de una economía globalizada.¹² Dentro de éstos se encuentra la información presupuestal, que tiene como objetivo mejorar la calidad de información de los presupuestos municipales, con el fin de impulsar la lucha contra la opacidad en el manejo del

11 Se recomienda consultar el texto *Transparencia, libros, autores e ideas* coordinado por Mauricio Merino en 2005, pues brinda un perfil de especialización de diversos investigadores en los temas que nos atañen. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/tlair8.pdf> [Consulta: 20/08/2013].

12 Véase <http://imco.org.mx/conoce-imco> [Consulta: 20/08/2013].

dinero público, adicionalmente, busca contribuir a homologar los criterios de clasificación de esta información.

Aplicado por primera vez en 2009, el Índice de Información Presupuestal Municipal tiene por objetivo medir entre otros elementos: ingresos tributarios, deuda pública, contratación de servicios personales, la *calidad* de la información presupuestal, etc. De 2009 a 2012, el número de los criterios de evaluación han oscilado entre 31 y 34¹³ y los municipios estudiados también ha variado en número, pues en 2009 y 2010 se consideraron 373; en 2011 se aumentó a 394 y en 2012 se redujo a 364.¹⁴

Para el año 2009, el municipio de Metepec, Estado de México, no apareció con su información desagregada debido a que la presentación de resultados difundida por IMCO, solamente se concentró en los 30 municipios más poblados del país. Por lo tanto, el análisis aquí vertido se limita a mencionar que para ese año, Metepec alcanzó el mismo puntaje de cumplimiento de criterios que el municipio de Puebla: 97%, situación que lo colocó de acuerdo con el informe respectivo, en un ejemplo a seguir. Para el año 2011 la situación mejoró para Metepec, pues a diferencia de Puebla logró cumplir con la totalidad de criterios, mientras Puebla cubrió sólo el 97% de ellos; y finalmente para 2012, ambos municipios cumplieron a cabalidad con los criterios propuestos ubicándose en el primer lugar.

De acuerdo con la presidenta municipal de Metepec en 2011, el haber introducido mayor tecnología en la administración, contribuyó a una gestión más transparente y se fortaleció la rendición de cuentas.¹⁵

Por otra parte, en lo referente a los otros dos municipios objeto de estudio, en los resultados del IMCO 2012 aparecen desglosados los porcentajes de cumplimiento de los 364 municipios analizados, ubicando a Chapultepec y Mexicaltzingo con porcentajes de cumplimiento de 3 y 0% respectivamente (IMPLAN, 2013). A continuación con estos antecedentes se puede proceder al análisis de la respuesta a las solicitudes de información de los ayuntamientos seleccionados.

13 De acuerdo con los criterios de evaluación que aparecen en su página oficial, se incorporó durante el periodo 2009-2011 el criterio 35 referente a transferencias y subsidios a rubros de la sociedad civil vinculados con desarrollo agrícola [http://api.imco.org.mx/wiki/index.php/%C3%8Dndice_de_Informaci%C3%B3n_Presupuestal_Municipal_\(IIPM\)](http://api.imco.org.mx/wiki/index.php/%C3%8Dndice_de_Informaci%C3%B3n_Presupuestal_Municipal_(IIPM)) [Consulta: 20/08/2013].

14 La información disponible en el IMCO no permite identificar las razones por las cuales la muestra de municipios considerados para 2012 se redujeron en comparación con el ejercicio anterior.

15 Véase <http://www.agenciamvt.com/noticias/25416/En+Metepec+se+trabaja+en+conjunto:+Herrera+Anzaldo+> [Consulta: 20/08/2013].

Atención a las solicitudes de información a las contralorías municipales de Chapultepec, Metepec y Mexicaltzingo

Con el objetivo de identificar un patrón similar de respuesta en cada una de las dependencias municipales, en el mes de octubre de 2012 se realizó un primer ejercicio comparativo al ingresar solicitudes de información a las tres contralorías; el propósito era obtener la estadística del trienio 2009-2012, de servidores públicos sancionados por alguna de las causales consideradas en la ley de los servidores públicos de la entidad, las dependencias en las que se encontraban adscritos y la fuente de origen de las investigaciones respectivas.

Para los casos de Metepec y Chapultepec, el oficio de solicitud de información se ingresó el día 19 de octubre de 2012 y para Mexicaltzingo el día 22 del mismo mes. El objetivo de solicitar la información directamente a las dependencias, era identificar la disposición de las contralorías a entregar este tipo de información, toda vez que concentran los datos respectivos y son los encargados de su archivo y administración.

El único municipio que respetó los tiempos de entrega de información marcados en la normatividad, fue Metepec. Pese a no entregar la información en el formato solicitado para identificar la relación entre el número de servidores públicos sancionados por dependencia, la sanción a la que se hicieron acreedores y fuente de origen que derivó en dicho veredicto, pero sí entregó la información básica.

Respecto a Mexicaltzingo, se tuvo que insistir en reiteradas ocasiones e incluso se realizaron diversas visitas personales a la contraloría municipal con el fin de conocer en qué etapa se encontraba el procedimiento administrativo. La información fue entregada hasta el día 5 de diciembre de 2012, argumentando falta de disponibilidad de tiempo debido a los procesos de entrega-recepción. Cabe mencionar que los tiempos de “prórroga informal” solicitados por el sujeto obligado se acercaron a los 30 días y nunca se hizo entrega formal de un documento que amparara los argumentos expuestos. Adicionalmente, la información entregada tampoco cumplió con la característica de relación de datos.

En tanto que en Chapultepec: es necesario destacar que solamente en esta contraloría se negó la información solicitada de manera directa y verbal sin un documento oficial. Los argumentos expuestos fueron de diversa índole: la solicitud y datos de identificación personal del solicitante no cumplían los requisitos obligatorios, además de que la dependencia no contaba con las herramientas necesarias para establecer un contacto que informara al solicitante de la improcedencia de su solicitud, debido a que de su línea telefónica no salían llamadas

y no disponían de Internet. Debido a los resultados de este primer ejercicio en Chapultepec, se procedió a solicitar la información al órgano municipal a través del Instituto de Transparencia estatal. El oficio se ingresó el 7 de noviembre de 2012, recibiendo la información con todas las características requeridas el 17 del mismo mes y año.

Una vez que se obtuvo la información entregada por las contralorías municipales y se comparó con la proporcionada por el municipio de Chapultepec vía el Instituto estatal, se ingresó una nueva solicitud de información en los municipios de Mexicaltzingo y Mepetec, anexando la información que las mismas dependencias habían proporcionado previamente. El objetivo de esta última petición, era que una vez conocida la estadística de servidores públicos sancionados por dependencia, se requería que se especificara cuál fue la fuente de origen de la investigación y la sanción a la que se hicieron acreedores. Esta nueva solicitud de información se realizó cuatro meses después que las nuevas autoridades del trienio 2013-2015 habían entrado en funciones, por lo que un nuevo elemento debió ser considerado: el proceso de cambio de gobierno, que en el caso de Mexicaltzingo pasó de ser un gobierno de coalición Partido Acción Nacional y Convergencia (PAN-C) al Partido Revolucionario Institucional (PRI), mientras que en Metepec continuó gobernando el PRI.

En Metepec el oficio se ingresó el día 30 de abril de 2013, solicitando que con base en la información anexada, se relacionara la estadística obtenida con la sanción a la cual se hicieron acreedores los servidores públicos y las fuentes de información de las investigaciones que le dieron origen. Al siguiente día de agotado el tiempo establecido en la ley para la respuesta a la solicitud de información, se visitó la contraloría municipal recibiendo como respuesta informal, que la información sería enviada al domicilio particular del solicitante, lo cual no se cumplió. Tres días después se acudió de nueva cuenta a la dependencia y la respuesta fue que la solicitud todavía estaba en proceso.

A diferencia del ejercicio anterior, con las nuevas autoridades municipales no se recibió respuesta formal alguna pasados los días hábiles establecidos en la normatividad. Por lo tanto, se dirigió dicha solicitud al Instituto de Transparencia estatal el día 28 de mayo del mismo año y se recibió respuesta el 18 de junio. La respuesta fue negativa amparándose en el artículo 41 de la legislación estatal citada en el segundo apartado de este documento.

De manera textual el oficio señala:

le informo que una vez consultada la información con el servidor público habilitado correspondiente, y después de haber analizado la información que Usted solicita, esta Unidad de Transparencia le hace de su conocimiento que con fundamento en el Artículo 41 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios no se cuenta con la información en los términos que Usted la requiere, por lo que su estructuración o su conformación implicaría procesar la información.¹⁶

Por su parte, para el municipio de Mexicaltzingo el oficio se ingresó el mismo 30 de abril sin obtener respuesta favorable en los tiempos marcados por la normatividad y recibiendo argumentos informales para justificar por qué no se podía entregar dicha información. En el primero de ellos se expresaron razones de seguridad para los servidores públicos, cuya información personal, de acuerdo con el servidor público adscrito a la contraloría municipal, no podía ser proporcionada. En el segundo, se argumentó que los datos de identificación del solicitante no cumplían con los criterios obligatorios, pese a no ser requisito legal y que en el oficio se contaba con todos los datos de identificación y localización. En tercer lugar, señaló las deficiencias en las herramientas tecnológicas y la carencia de consumibles para dar respuesta pronta y oportuna a las solicitudes de información. Por último, lo que al parecer es la razón principal; es el hecho de que en sus archivos electrónicos y físicos no se conservan los casos ya resueltos. Según informó la persona encargada de ello, sólo permanecen en su base de datos las solicitudes que se encuentran en proceso porque son las que interesan a la nueva administración. Los archivos cerrados son enviados al archivo municipal y no pueden ser abiertos sin iniciar un nuevo proceso administrativo y sin la previa autorización del presidente municipal, lo cual evidencia una decisión personal y arbitraria al respecto.

Derivado de estas respuestas, la solicitud de información ante el Instituto de Transparencia se inició el 16 de mayo del 2013, emitiendo el 5 de junio una notificación de ampliación de plazo de 14 a 15 días hábiles, por lo que la respuesta se esperaba a más tardar en la primera semana del mes de julio. Sin embargo, habiendo transcurrido hasta el 21 de agosto 59 días hábiles, no se tuvo respuesta alguna de ella y en la página de Infomex-Estado de México, el estatus de dicha solicitud apareció en *proceso*.

16 Notificación FOR-CON-UDT-005. Firmado al calce por el Lic. Raúl Silva Castillo, Jefe de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información.

Reflexiones finales

De acuerdo con los argumentos teóricos citados en el presente documento y la información derivada del ejercicio comparativo, podemos considerar de manera general que las autoridades de los municipios estudiados aún no han alcanzado a entender la importancia que tiene una gestión transparente en el desarrollo cotidiano de sus actividades y la obligatoriedad de cumplir con la normatividad en la materia.

Los casos citados demuestran que para algunos de los municipios mexiquenses asentados en la zona metropolitana del Valle de Toluca (capital de la entidad), los temas de la transparencia, la atención a las solicitudes de información y los esbozos de un proceso básico de rendición de cuentas no son prioridad, ni son del interés de las autoridades municipales, si la relación ciudadano-órganos de gobierno no está intervenida por el Instituto estatal de Transparencia; lo que muestra de manera clara una disposición mayor a su atención al visualizar un órgano de control y monitoreo jerárquicamente superior.

La falta de consolidación institucional respecto a la transparencia y atención a las solicitudes de información, ponen en evidencia que las decisiones de transparencia son en alguna medida, personales y arbitrarias cuando se refieren al manejo de los archivos generados en las gestiones municipales anteriores.

El argumento anterior puede estar relacionado sin embargo, con deficiencias organizacionales importantes al interior de los municipios, como puede ser, el que no se disponga de archivos adecuadamente organizados y del personal que cumpla con el perfil necesario para su manejo, así como por la falta de herramientas de diversa índole para su atención. Este argumento parece fortalecerse cuando en los periodos de cambio de administración, aun cuando se presente la continuidad del partido político en el gobierno como es el caso del municipio de Metepec, ésta no resulta condición suficiente para que se mantenga una política institucionalizada de atención a las solicitudes de información; de tal manera que, Metepec pese a ser considerado un municipio modelo a nivel estatal y nacional en lo que se refiere a la publicación de información presupuestaria, en procesos básicos de atención a las solicitudes ciudadanas puede resultar tan deficiente y poco comprometido con los procesos iniciales de rendición de cuentas como sus pares peor posicionados en el índice de información presupuestal.

Referencias

- Ackerman M., John (2008) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México: Siglo XXI.
- (2004) *Sinergia Estado-Sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el banco mundial*, Documento de trabajo del Banco Mundial. No. 31. Washington D.C.
- Cejudo Ramírez, Guillermo Miguel (2004) *Todas las piezas en su lugar: la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México*, Auditoría Superior de la Federación, México. http://www.asf.gob.mx/uploads/65_Certamen_Nacional_de_Ensayo_Sobre_Fiscalizacion_Superior_y_Rendicion_de_Cuentas__Trabajos_Ganadores_del_Primer_Certamen_Nacional_de_Ensayo_sobre_Fiscalizacion_Superior_y_Rendicion_de_Cuentas___Trab/5Certamen.pdf [Consulta: 20/08/2013].
- Cejudo, Guillermo Miguel y Alejandra Ríos Cázares (2010) “La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México” en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (Coords.) *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México: UNAM-IIJ, pp. 115-203.
- Cunill Grau, Nuria (2006) “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina” en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coord), Ciesas, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa: México.
- Ruiz Liliana y Oscar Arredondo (s/f) “Transparencia presupuestaria y rendición de cuentas” en *Razones Fundar*, disponible en <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/transparenciafiscalypresupuestaria.pdf> [Consulta: 10/12/09].
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008) *Para entender la Transparencia*, México: Nostra Ediciones.
- IFAI (2007) *Reforma al artículo 6° Constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*. Junio de 2007, versión electrónica disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/ModificacionArt6.pdf> [Consulta: 20/08/2013].
- IMPLAN (2013) Índice de Información Presupuestal Municipal, 2012, IMCO. Documento electrónico.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (2012) versión electrónica, disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/legistel/ordenamientos-transparencia> [Consulta: 20/08/2013].
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino Huerta (2009) *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*. (Cuaderno sobre rendición de cuentas 1). México: IFAI.

- Merino Huerta, Mauricio (2005) (coord). *Transparencia, libros, autores e ideas*, México: IFAI-CIDE.
- (2008) “La transparencia como política pública” en John Ackerman (ed.) 2008, Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho, México S. XXI, pp. 240-262.
- Reyes Heróles, Federico (2003) *Corrupción: de los ángeles a los índices*, México: IFAI, (Cuaderno de transparencia 1).
- Schedler, Andreas (2004) “¿Qué es la rendición de cuentas?” en *Cuadernos de transparencia 3*, México: IFAI.
- SFP (2013) Transparencia, información disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia.html> [Consulta: 20/08/2013].
- SHyCP (2013) Transparencia presupuestaria, Véase <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/Paginas/transparenciapresupuestaria.aspx> [Consulta: 20/08/2013].

Dinámicas del gobierno municipal en el límite de la recentralización.

Red de Investigadores en Gobiernos Locales (IGLOM)

coordinado por Antonio Sánchez Bernal

se editó en marzo de 2016

en Editorial Página Seis, S.A. de C.V.

Teotihuacan 345, Ciudad del Sol,

CP 45050, Zapopan, Jalisco

Tels. (33) 3657-3786 y 3657-5045

www.pagina6.com.mx • p6@pagina6.com.mx

Coordinación editorial: Felipe Ponce

Diagramación: Mónica Millán

Diseño de cubierta: Cecilia Lomas

Diversos acontecimientos económicos, sociales y políticos indican que el proceso de descentralización en México se ha desvanecido, dejando problemas graves a nivel local. Ciudades desordenadas con baja calidad de vida y un espacio rural sin dinamismo económico y pobre son sus reflejos. Esto se atribuye en gran medida a las limitaciones del gobierno municipal caracterizadas por una debilidad institucional, falta de capacidades gubernamentales, ausencia de profesionalización en los recursos humanos y una estructura organizacional anquilosada.

Este volumen muestra una visión distinta: los resultados obtenidos en el espacio local no pueden ser atribuidos exclusivamente a la gestión de los ayuntamientos, porque la acción local es un proceso donde interactúan los tres órdenes de gobierno con atribuciones y obligaciones específicas —en muchas ocasiones contradictorias—, así como diversos actores, quienes conjuntamente generan distintas formas de coordinación social.

Los capítulos de este libro muestran los distintos escenarios de acción local concebidos por la interrelación entre la profundidad de la descentralización y la práctica democrática en temas como política pública, finanzas públicas, gestión metropolitana, turismo, seguridad pública y transparencia, entre otros.

