



Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad

julio-diciembre de 2023

Especial Monográfico en Gobiernos Locales

Nº
2



El Colegio de Jalisco, A.C.

Dr. Roberto Arias de la Mora
Presidente

Mtra. Ixchel Nacdul Ruiz Anguiano
Secretaria General

Mtra. Déborah Moloeznik Paniagua
Coordinadora de Publicaciones



Dra. Fabiola Figueroa Neri
Directora

Dr. Alberto Arellano Ríos
Coordinador Académico

Mtra. Eva de Nova Morales
Editora

Lic. Karen Estefanía Rodríguez Nájera
Apoyo Técnico

Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad es una publicación de difusión científica, periodicidad semestral, formato digital y acceso abierto de El Colegio de Jalisco.

Vol. 1 Núm.2, julio - diciembre 2023

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor: en trámite. ISSN: en trámite.

Calle 5 de Mayo #321, Zona Centro, C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, México. Tel. +52 33-3633-2616.

Diseño de portada: Christian Cantero.

Foto de portada: "Pensamientos", de Luis Alejandro Pérez Ortiz.

Comité Científico

Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, México. Dra. María del Socorro Arsaluz Lozano, COLEF, México. Dra. Cecilia Cadena Inostroza, CMQ, México. Dr. Daniel Cravacuore, UNQ, Argentina. Dr. Ricard Gomà Carmona, UAB, España. Dr. Boris Graizbord, COLMEX, México. Dr. Freddy Mariñez, COLJAL, México. Dr. Mauricio Merino Huerta, UDG, México. Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino. UFRN, Brasil. Dra. Beatriz Núñez Miranda, COLJAL, México. Dra. María del Carmen Pardo, COLMEX, México. Dr. Carles Ramió Matas, UPF, España. Dr. Enrique José Varela Álvarez, UVIGO, España. Dra. Jeanne W. Simon, UDEC, Chile.

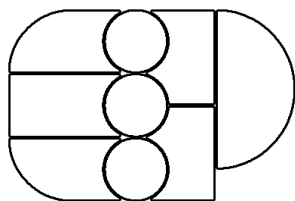
Comité Editorial

Dr. Alberto Arellano Ríos, COLJAL, México. Dra. María Dolores Álvarez Contreras, COLJAL, México. Dra. Erika Patricia Cárdenas Gómez, COLJAL, México. Dr. Richardson Leonardi Moura da Câmara, UFRN, Brasil. Dra. Aimée Figueroa Neri, UDG, México. Dra. Anahí Copitzky Gómez Fuentes, UDG, México. Dr. Magdiel Gómez Muñiz, UDG, México. Dr. Raúl Hernández Mar, UAM-Lerma, México. Dr. Juan Carlos Martínez Andrade, CMQ, México. Dra. Violeta Montero Barriga, UDEC, Chile. Dr. Fernando Patrón Sánchez, UGTO, México. Dra. Jarumy Rosas Arellano. UDG, México. Dr. Javier Rosiles Salas, UCEMICH, México. Dra. Alejandra B. Trejo Nieto, COLMEX, México. Dr. Rafael Vergara Varela, UNIVALLE, Colombia.

www.esferapublica.mx

esferapublica@elcolegiodejalisco.edu.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido aquí publicado sin fines de lucro, siempre que no se modifique y se cite la fuente completa.



Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad

Volumen 1, número 2, julio - diciembre 2023

Especial Monográfico en Gobiernos Locales
Segunda Parte



EL COLEGIO
de
JALISCO

Contenido

Presentación

Fabiola Figueroa Neri

Especial Monográfico en Gobiernos Locales

Alternativas submunicipales en la gestión del FISM-DF La experiencia de San Felipe de los Herreros en la Región Purépecha de Michoacán

Giordano Julián Cervera Leonetti 5-23

La gestión de los servicios públicos municipales: desempeño gubernamental y percepción ciudadana durante el COVID-19

Israel Cruz Badillo, Benito León Corona, Guillermo Uribe Sánchez 24-45

Innovaciones tecno-políticas en las ciudades inteligentes para la gestión del bienestar social y la salud pública

Julieta Guzmán Flores 46-59

Mexicanos desplazados y migrantes internacionales solicitantes de asilo en albergues de Ciudad Juárez, Chihuahua, 2022

Emiliano Ignacio Díaz Carnero, Alejandro Brugués Rodríguez, Oscar Rodríguez Chávez 60-77

Gobernanza y reformas pendientes. Realidades y desafíos para los gobiernos locales en Michoacán, México.

Norma Angélica Rodríguez Valladares, José Luis Alcauter Guzmán 78-96

Dossier Fotográfico

El autogobierno y la consulta indígena en la isla de Janitzio

Luis Alejandro Pérez Ortiz 97-110



Reseñas

Jaime Olveda Legaspi (2022). *El león dormido. Federalismo, monarquía y dictadura*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.

Mairel Bueno Rocha

111-114

Juan Pablo Navarrete Vela (2020). *MORENA en las elecciones de 2018: el arribo del poder*. México, IEEM.

Johanna Cárdenas Osornio

115-119





Presentación

En el Número 2 de Esfera Pública se publica la última parte del Especial Monográfico en Gobiernos Locales, cuya iniciativa surgió durante el XII Congreso de la Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), cuya sede fue El Colegio de Jalisco en noviembre de 2022. El número anterior se incluyeron trabajos que abordaban temas generales sobre la esfera local de gobierno. En este, los artículos incluidos dan cuenta de investigación en torno a temas específicos y realidades de políticas públicas.

La colaboración de Cervera analiza la puesta en práctica de proyectos y ejercicio presupuestal, bajo esquemas de autogobierno a nivel submunicipal, a través del caso de una comunidad purépecha en Michoacán. Cruz, León y Uribe presentan un análisis estadístico en municipios de Hidalgo que permite explorar los efectos de la prestación de servicios sociales durante la pandemia del COVID-19, desde la percepción ciudadana. El trabajo de Guzmán se centra en la confluencia de dos temas de política pública estratégicos, la innovación tecnológica y la salud pública, en el contexto del ámbito metropolitano y su gobernanza a partir de la crisis generada por la pandemia. Por su parte, Díaz, Brugués y Rodríguez abordan la problemática de la migración y desplazamiento en la frontera norte del país, partiendo del análisis de los flujos migratorios y dinámicas demográficas en Ciudad Juárez y concluyendo con los resultados de encuestas a mexicanos y extranjeros solicitantes de asilo. Dejamos el artículo de Rodríguez y Alcauter como cierre del Especial Monográfico, porque si bien su objeto de estudio es el estado de Michoacán, su ensayo explora fenómenos como la globalización la gobernanza y las capacidades institucionales de los municipios y cómo las últimas reformas de su marco legal en 2014 quedan cortas ante los retos de sus realidades.

En este número quisimos complementar los trabajos de investigación aquí publicados con un reportaje fotográfico presentado por Luis Alejandro Pérez, científico social de la Escuela Nacional de Estudios Superiores de Morelia de la Universidad Nacional Autónoma de México (ENES-Morelia-UNAM). Su fotoreportaje, titulado “El autogobierno y la consulta indígena en la isla de Janitzio” nos muestra imágenes de la comunidad de Janitzio, la cual optó en 2021 por una forma de

autogobierno, al sentirse marginados ante una situación de crisis nacional, como lo fue la pandemia del COVID-19.

Finalmente, presentamos en nuestro Número 2 las reseñas de dos lecturas pertinentes que recomendamos a nuestros lectores. La reseña de Bueno de la reciente publicación de Jaime Olveda, historiador de El Colegio de Jalisco, en torno a la historia de Jalisco. Cárdenas en su reseña del libro de Juan Pablo Navarrete, nos invita a revisitar el análisis de las elecciones de 2018 en las que MORENA asciende al poder, en estos momentos cuando estamos en el umbral de una posible ebullición política por el proceso electoral siguiente.

Con este ejemplar, *Esfera Pública* concluye su primer año de existencia editorial, esperando consolidarnos en un espacio para la difusión y divulgación de los investigadores en temas de gobernanza y sociedad. No queremos dejar de agradecer a los autores que nos eligieron como espacio de publicación, a quienes participaron como dictaminadores, a los académicos de nuestros comités científico y editorial, al equipo de trabajo, a El Colegio de Jalisco y a todos quienes nos ayudan a expandir nuestros alcances.

Dra. Fabiola Figueroa Neri

Directora de Esfera Pública

Alternativas submunicipales en la gestión del FISM-DF

La experiencia de San Felipe de los Herreros en la Región Purépecha de Michoacán

GIORDANO JULIÁN CERVERA LEONETTI

Universidad Nacional Autónoma de México y *University of Minnesota, Twin Cities*.

 [orcid.org/ 0000-0002-9364-6200](https://orcid.org/0000-0002-9364-6200)

cerve040@umn.edu

Resumen

A partir del alzamiento autonómico acontecido en 2011 en el municipio purépecha de Cherán, Michoacán, decenas de comunidades indígenas en todo México se han sumado al mismo impulso político-jurídico para ejercer su derecho a la libre determinación. Continúa aumentando el número de autogobiernos comunales a escala submunicipal, caracterizados por su horizontalidad y sus bases asamblearias de participación directa. La comunidad purépecha de San Felipe de los Herreros ejemplifica los alcances revolucionarios de esta nueva tendencia descentralizadora. Desde la consecución de su autonomía en 2017, sus autoridades tradicionales ejercen directamente la porción del presupuesto municipal que corresponde a la localidad en función de su número de habitantes. El Concejo Administrativo de San Felipe ejecuta entre seis y catorce veces más obras públicas al año de las que solía realizar el Ayuntamiento en territorio comunal. Pero no solo la eficiencia, sino también la eficacia del gasto ha mejorado, pues las obras y acciones financiadas con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM-DF) se apegan estrechamente a las necesidades de cada uno de los cuatro barrios de San Felipe, cuyas asambleas vecinales discuten y definen proyectos de infraestructura social al inicio de cada ejercicio fiscal. Con base en datos etnográficos propios, este artículo detalla las innovaciones administrativas y en materia de transparencia que esta comunidad purépecha ha implementado con resultados sumamente esperanzadores.

Palabras clave: Autonomía de los pueblos indígenas, FISM-DF, Ramo 33, descentralización, antropología política.

Cómo debe citarse este artículo:

Cervera, G.(2022). Alternativas submunicipales en la gestión del FISM-DF. La experiencia de San Felipe de los Herreros en la Región Purépecha de Michoacán. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, (2), 5-23. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 15/12/2022

Aceptado: 21/02/2023



INTRODUCCIÓN

Los múltiples defectos en el diseño institucional del Municipio Libre en México han sido señalados desde diversas perspectivas disciplinares, entre las cuales existe un cierto consenso sobre el origen virreinal de muchas de las estructuras verticales y discriminatorias que caracterizan al tercer orden de Estado en nuestro país. Por ejemplo, el administrador público Raúl Olmedo (2005, 2009) invita a comparar al municipio mexicano y latinoamericano con sus equivalentes en Europa Occidental, donde naciones de mucha menor extensión territorial presentan un trazopolítico-administrativo notablemente más subdividido, cuyas demarcaciones municipales tienden a coincidir con el ámbito comunitario. Italia, por ejemplo, pese a tener una extensión siete veces menor que la de México, posee más del triple de municipios, allá denominados comuni. Las diferencias se explican como una herencia del colonialismo moderno, cuya instrumentación en América Latina y otras regiones del Sur Global requirió de una fuerte centralización territorial mediante constelaciones de localidades o comunidades indígenas en torno a núcleos poblacionales de mayoría europea, monopolistas del poder económico-político a escala local. En el siglo XVI en México, este esquema de dominación colonial se inauguró bajo el nombre de “República de Indios”, antecedente directo del ayuntamiento decimonónico y del actual Municipio Libre (Burguete Cal y Mayor, 2008: 77-78). Su estructura vertical ha perdurado a través de los siglos y la situación de subordinación de las comunidades que dependen de una cabecera municipal para casi todos sus servicios públicos sigue dando pie a dinámicas de discriminación y relaciones de clientelismo electoral.

Aunada a la falta de transparencia que caracteriza al tercer nivel de gobierno en México (Bautista Farías, 2019), la organización centralista y vertical de los municipios propicia un reparto sumamente desigual y regresivo de su presupuesto. Enfocadas en evaluar la implementación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM-DF o Fondo 3) –quizá el recurso más significativo para los municipios con bajas tasas de recaudación tributaria–, varias investigaciones económicas de principios de siglo coinciden en cuanto al casi nulo efecto redistributivo en el ejercicio de dicho Fondo: el dinero tiende a canalizarse excesivamente hacia las cabeceras municipales, en directa contradicción de su propósito oficial de priorizar a las localidades con mayor grado de rezago social y pobreza extrema (Díaz Cayeros y Silva Castañeda, 2004; Hernández Trillo y Jarillo Rabling, 2007; Álvarez Fernández et al., s. f.).

Si dichos problemas se originan en los atavismos coloniales que persisten en el tercer orden de Estado, no es de sorprenderse que las comunidades indígenas sean, por un lado, las más afectadas y discriminadas y, por otro lado, las que con mayor vehemencia han trabajado en revertir dicho orden injusto. La tradición de lucha por la libre determinación en México se remonta a los inicios de la Colonia, y el zapatismo le brindó un auge inusitado en los años noventa del siglo pasado, pero ha adquirido un nuevo aliento con el movimiento autonómico de Cherán en 2011, el cual surge del hartazgo y la indignación de su población –mayoritariamente indígena– ante los abusos de sus autoridades municipales en colusión con el crimen organizado. Desde entonces, apoyadas en los antecedentes político-jurídicos de este municipio purépecha –pionero en la reestructuración del ayuntamiento–, decenas de comunidades indígenas en Michoacán y otros estados han aplicado el derecho estatal con importantes efectos descolonizadores (Aragón Andrade, 2019).

El modelo de Cherán ha sido emulado a nivel municipal, como ejemplifican los casos de San Luis Acatlán y Ayutla de los Libres –en Guerrero–, Oxchuc –en Chiapas– y Xoxocotla, Coatetelco, Hueyapan y Tetelcingo –en Morelos–, pero se ha difundido principalmente a escala *submunicipal*, con la consolidación de al menos veinticuatro autogobiernos “por usos y costumbres” en localidades indígenas que solían depender de un ayuntamiento y que ahora administran directamente su porción correspondiente del presupuesto municipal. Su empoderamiento como cuarto orden de Estado ha subvertido con mayor radicalidad las estructuras deficientes del Municipio Libre, pues la descentralización del manejo presupuestal les ha permitido emanciparse de las cabeceras municipales que atentaban contra sus derechos colectivos mediante el abandono sistemático y el clientelismo electoral. Al instaurar mecanismos de incidencia ciudadana directa en el diseño de sus propios planes de desarrollo, estas comunidades han logrado remediar muchos de los problemas de corrupción, ineficiencia y discriminación de los que adolece el tercer orden de Estado en México, en pleno desafío a los paradigmas dominantes en la implementación de políticas públicas municipales. A la fecha, inspiradas por el éxito de estos primeros experimentos de autonomía submunicipal, al menos otras diez localidades indígenas en Michoacán se encuentran en trámites para hacer efectivo su derecho –recientemente reconocido en su *Ley Orgánica Municipal*– de constituirse como cuarto nivel de gobierno autónomo (CNGA) y transferir al ámbito local todas las facultades del ayuntamiento.

Entre los casos más exitosos de autonomía submunicipal, sobresale la comunidad purépecha de San Felipe de los Herreros, en el municipio michoacano

de Charapan –rural, de “alta marginación” (CONAPO, 2021) y con un tercio de su población en pobreza extrema (CONEVAL, 2020, p. 75)–. Desde el establecimiento de su autogobierno en 2017, San Felipe de los Herreros recibe directamente el porcentaje del presupuesto público de Charapan que le corresponde en proporción a su número de habitantes (2000 personas o el 14.7% de la población total del municipio). Gracias a un diseño institucional único en su tipo y a los nuevos pactos políticos que emergieron de sus asambleas –aunados a la estricta rendición de cuentas que estas exigen–, el autogobierno de San Felipe ha establecido mecanismos de participación democrática que aseguran la adecuación de sus políticas públicas a las necesidades y aspiraciones de su población. De este modo, la comunidad ha erradicado la corrupción, el faccionalismo y el clientelismo electoral, con notables mejoras en la progresividad, la eficacia y la eficiencia del gasto público. Mientras las antiguas autoridades municipales destinaban entre el 65% y el 100% de los recursos para obras públicas a la cabecera –con tan solo 25% de la población total de Charapan–, el Concejo Administrativo de San Felipe ejecuta entre seis y catorce veces más proyectos de infraestructura social de los que realizaba anualmente el ayuntamiento en su territorio.

Considerando los méritos y la importancia coyuntural de este nuevo proyecto democrático –así como la falta de estudios empíricos sobre el CNGA–, decidí realizar una estancia de trabajo de campo en la Región Purépecha de Michoacán, entre noviembre de 2019 y marzo de 2020, para indagar en las innovaciones administrativas y los mecanismos participativos y de fiscalización del autogobierno de San Felipe. Para tal efecto, el método etnográfico constituyó el pilar de una investigación multitécnica y abierta al diálogo interdisciplinario, pues capturar las lógicas y prácticas político-culturales de San Felipe y sus comunidades vecinas requería herramientas metodológicas sensibles a un contexto intercultural inexplorado por la administración pública. La investigación resultante¹ ofrece uno de los primeros acercamientos científicos a la autonomía submunicipal, además de ser la pionera en pormenorizar las estructuras de autogobierno de San Felipe de los Herreros. A manera de síntesis, las siguientes páginas ofrecen descripciones de las principales innovaciones administrativas a las que se atribuye el éxito de esta experiencia autonómica, con especial énfasis en aquellos cargos de servicio comunitario directamente involucrados en la gestión del FISM-DF.

¹ El principal producto de esta investigación es la tesis titulada *El cuarto nivel de gobierno autónomo: la democratización de la gestión submunicipal en San Felipe de los Herreros, Michoacán* (Cervera Leonetti, 2021c), condecorada con una mención honorífica del Instituto Nacional de Antropología e Historia en los Premios INAH 2022. El compendio de ensayos ganadores del XXII Certamen de Ensayo Político de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León contiene una síntesis de la tesis (Cervera Leonetti, 2021a) y su andamiaje metodológico se detalla en el libro *Etnografías desde el reflejo: práctica aprendizaje* (Cervera Leonetti, 2021b).

El enfoque en dicho fondo se debe a su importancia como principal recurso impulsor del desarrollo municipal descentralizado –es decir, realizado directamente por los ayuntamientos o por los autogobiernos submunicipales– en municipios poco poblados, con bajas tasas de recaudación tributaria y, por lo tanto, más dependientes de las transferencias y programas federales para su mejoramiento material y socioeconómico.

EL CNGA EN SAN FELIPE DE LOS HERREROS

Es conveniente comenzar por caracterizar la estructura autónoma submunicipal en su conjunto, de forma holística, para luego detallar los principales cargos que la integran. Como complemento de las descripciones etnográficas, el diagrama 1² sintetiza las jerarquías entre los principales subsistemas de la estructura político-administrativa de San Felipe. La escala de tonos, coincidente con la aparición de los elementos en el diagrama vistos de arriba hacia abajo, es indicativa del grado de poder o influencia que concentra cada una de las autoridades comunales.

La estructura del autogobierno de San Felipe de los Herreros es producto de la creatividad política de su gente, expresada a través de la Asamblea General –en la cual se definieron los cargos que integrarían al Concejo Mayor y al Concejo Administrativo– y de las asambleas de barrios –donde fueron electas las personas que ocuparían dichos cargos–. El diseño institucional colectivo de este CNGA se apegó a los principios de simetría y reciprocidad que rigen las relaciones interpersonales e intergrupales en San Felipe. Por ejemplo, la simetría que impera entre sus cuatro barrios para la realización de las principales fiestas religiosas del pueblo se ha extendido a las dinámicas de elección de funcionarios públicos comunitarios, bajo el criterio de repartición igualitaria del poder mediante un sistema rotativo bianual. Cada barrio elige uno o dos consejeros/as cada dos años, pero nunca aporta servidores/as para el mismo cargo en dos ciclos consecutivos.

² El diagrama 1 es una versión simplificada del esquema gráfico incluido en El cuarto nivel de gobierno autónomo (Cervera Leonetti, 2021b: 196). Esta versión solo muestra información sobre el FISM-DF, sin incluir los ingresos propios y otros fondos federales y estatales de los que también dispone el Concejo Administrativo. También se omite gran parte de los puestos que integran la nómina del CNGA, la cual contempla a los miembros del Concejo Administrativo, a sus ayudantes o “auxiliares”, a los encargados del agua potable y el drenaje de la comunidad, a varios/as oficinistas, a los recolectores de basura y al personal de intendencia –con tareas de mantenimiento no solo del edificio sede del autogobierno, sino también de la clínica del Instituto Mexicano del Seguro Social y de las escuelas primaria y secundaria–.

Al colocar a las y los representantes de los cuatro barrios en un mismo plano horizontal para la toma de decisiones consensuadas, se previenen los abusos de poder con fines particulares o faccionarios.

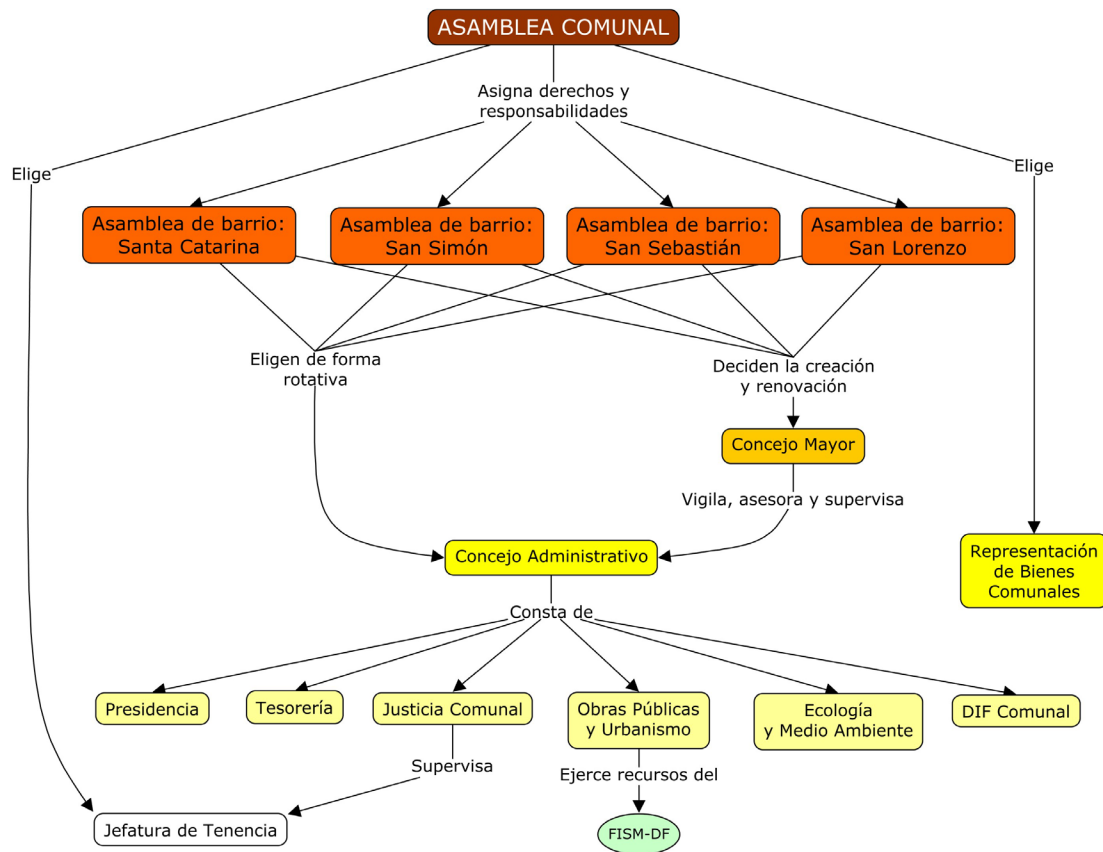


Diagrama 1: estructura político-administrativa del CNGA en San Felipe de los Herreros. Fuente: elaboración propia con base en datos del trabajo de campo.

El rasgo más notable del CNGA es la ausencia de figuras unipersonales en la cúspide de la jerarquía general del autogobierno sanfelipeño y de las jerarquías internas en las que este se subdivide. Existen varias figuras con el título de “presidente”, pero ninguna de ellas concentra ninguna clase de autoridad especial ni posee privilegios salariales o de cualquier otro tipo. Los presidentes de los concejos Mayor y Administrativo requieren del consenso de los otros consejeros/as –sus pares–, para tomar cualquier decisión que impacte más allá de su pro-

pia consejería. En la práctica, las labores del presidente del Concejo Mayor son indistinguibles de las de los otros consejeros/as. En cambio, el presidente del Concejo Administrativo sí realiza tareas distintas de las de sus pares, pero no puede actuar unilateralmente ni dar órdenes a los demás consejeros/as.

Otro aspecto importante del CNGA es su completa apertura al escrutinio popular, al permitir a cualquier comunero/a presenciar e involucrarse directamente en cualquier aspecto o momento de su operatividad. Son recurrentes las invitaciones a la comunidad, por parte de los consejeros/as, para que cualquier persona asista a las juntas, acuda al edificio comunal e inspeccione de primera mano sus actividades. Esto permite la confrontación directa, la crítica y la comunicación constante sobre los asuntos más urgentes de la comunidad en sus distintos ámbitos y escalas: en representación de sus barrios, manzanas, unidades domésticas o grupos ocupacionales –agricultores/as, profesores/as, artesanos/as, etcétera–, los comuneros/as pueden plantear directamente sus quejas, opiniones o aspiraciones. Si alguna situación lo amerita, cualquier comunero/a puede solicitar que se convoque a una asamblea extraordinaria o, en emergencias y casos extremos, que se toquen las campanas de la iglesia para congregarse a toda la comunidad en cuestión de minutos.

Si estos mecanismos de vigilancia y participación política llegan a fallar en su rol preventivo y disuasivo de abusos de poder, existe la opción de revocar el mandato de cualquier servidor/a público comunitario en cualquier momento. También es posible la innovación política continua, pues la Asamblea es capaz de crear nuevos cargos, comités o figuras de cualquier tipo si así lo requiere la comunidad, además de poder modificar el Estatuto Comunal, una especie de constitución política submunicipal en la que se establece la estructura territorial, económica, política y administrativa de la comunidad.

Asamblea General

La Asamblea General es la máxima autoridad económico-política de la comunidad. Tiene la facultad de modificar la estructura de su autogobierno y de elegir y revocar cualquiera de los cargos que lo integran, además de poder crear y desintegrar toda clase de comités temporales con funciones políticas, administrativas, religiosas y de defensa de la comunidad. La Asamblea General también determina las modalidades de propiedad y usufructo de las tierras, bosques y demás recursos comunales, además de establecer todo tipo de cuotas y asignaciones (“impuestos” comunales cuyos montos y destino se determinan

democráticamente). A pesar de que San Felipe no ha podido escriturar adecuadamente su territorio debido a una serie de conflictos agrarios con las comunidades vecinas, el Estatuto Comunal establece el apego procedimental de las asambleas a los artículos 24 a 31 de la *Ley Agraria*, operando bajo la figura oficial de “comunidad agraria”. De acuerdo con el Estatuto, la Asamblea debe reunirse en sesión ordinaria al menos una vez cada seis meses, pero, en la práctica, se realizan muchas más asambleas al año, las cuales corresponden a dos categorías:

1. Asambleas ordinarias con fines electorales e informativos. A principios de año se renueva a las autoridades encargadas de la Jefatura de Tenencia,³ las cuales presentan su principal informe de actividades, ingresos y egresos en esa misma ocasión, detallando las cantidades recaudadas mediante “asignaciones” u otras cuotas –con desagregación por barrio y por comunero– y el destino de dichos fondos para las distintas fiestas religiosas, las “faenas” –trabajo colectivo no remunerado–, el combate a los incendios forestales, gastos de alimentos y bebidas para la recepción de funcionarios o visitas importantes, etcétera. La Representación de Bienes Comunales se renueva cada tres años e informa semestralmente bajo la misma lógica, dando cuenta de los ingresos por aprovechamiento de los recursos comunales. En cambio, el Concejo Administrativo solamente *informa* ante la Asamblea General el primer domingo de diciembre –detallando los ingresos, egresos y actividades de cada consejería y actualizando bimensualmente a la comunidad sobre el progreso de las obras y proyectos–, pero se *renueva* a través de las asambleas de barrios entre octubre y noviembre cada dos años, para luego ser *ratificado* por la Asamblea General. En general, se cita a las 10:30 am –mediante convocatorias escritas y a través de los altavoces del pueblo–, considerando que los debates inicien al mediodía y que terminen tres o cuatro horas después. Esta dinámica contrasta con los informes que presentan los presidentes/as municipales de Michoacán, los cuales suelen durar alrededor de noventa minutos al no contemplar intervenciones del público, sino únicamente de los miembros del cabildo.

2. Asambleas extraordinarias. Se convocan con poca o ninguna antelación –haciendo repicar las campanas en este segundo caso– cuando una emergencia o alguna situación imprevista así lo requiere.

³ Este artículo no analiza la Jefatura de Tenencia, la Representación de Bienes Comunales ni tres de las seis consejerías que integran el Concejo Administrativo. Ninguna de estas figuras incide directamente en la gestión del FISM-DF.

Asambleas de Barrios

Mientras la Asamblea General tiene su sede exclusiva en la plaza principal de la comunidad –salvo por causas de fuerza mayor que obliguen a trasladarla a otro sitio–, las asambleas de barrios se celebran en los principales cruces de calles de Santa Catarina, San Simón, San Sebastián y San Lorenzo, con un cuórum de entre quince y sesenta personas. Los distintos barrios eligen a sus consejeros/as administrativos una vez cada dos años en octubre o noviembre, para su posterior ratificación ante la Asamblea General pocos días después. Siempre “se rotan las carteras”, de modo que ningún barrio aporte servidores/as para el mismo cargo ni empleados/as para el mismo puesto durante dos ciclos consecutivos. Al igual que en la Asamblea General, los candidatos/as suelen ser propuestos/as durante la reunión por cualquier comunero/a presente. Los funcionarios/as electos rinden cuentas a sus respectivas asambleas barriales normalmente cada tres meses, aunque también es común que se celebren informes mensuales. Ante cualquier inquietud en relación con sus servidores/as públicos, los habitantes de los cuatro barrios pueden acudir a sus representantes en los concejos Mayor o Administrativo y solicitar de forma extraordinaria una reunión informativa o una votación para la revocación de alguno de los cargos de elección barrial.

Las asambleas de barrios también deciden, poco antes del inicio de cada ejercicio fiscal, qué obras desean que se realicen con el presupuesto público en sus respectivas porciones del territorio comunal. De este modo se elabora el plan operativo anual de obras, el cual es presentado al Concejo Mayor y a la Asamblea General para su aprobación –bajo el criterio de simetría en la asignación presupuestal entre barrios– y, posteriormente, a la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo para su ejecución.

Tras expulsar a los partidos políticos y aspirar a la autonomía en 2015, la comunidad creó las asambleas de barrios como una alternativa electoral a la Asamblea General para que la creación del Concejo Mayor no se viera afectada por intereses faccionarios. Al crear espacios participativos más íntimos, menos imponentes que la amplia explanada del centro del pueblo y más libres de prejuicios sobre quién puede intervenir y cómo, se garantiza una mayor representatividad de opiniones diversas y se evitan los excesos de aquellos “grupos de poder” que dominaban la política local bajo el régimen de partidos políticos.

Concejo Mayor

El Concejo Mayor inició como una comisión de alrededor de veinte *k'eris* – “grandes” o “mayores”– a la cual se asignaron tareas de enlace y presión política frente a instancias de gobierno en los momentos más críticos de la lucha por la autonomía. Hoy en día se siguen involucrando activamente en la supervisión, la vigilancia y el fomento del proyecto autonómico. Se trata de comuneros de edad avanzada, con gran prestigio y largas trayectorias políticas. En el Concejo Mayor no existen distinciones ni jerarquías internas, aunque uno de los *k'eris* ocupa el cargo puramente simbólico de presidente.

Sin recibir ninguna clase de remuneración salarial, los miembros del Concejo Mayor se reúnen todos los martes y jueves en juntas ordinarias con las y los integrantes del Concejo Administrativo y las demás autoridades y comités del autogobierno para discutir toda clase de proyectos y problemáticas. En estas sesiones rutinarias, los *k'eris* pueden “llamarle la atención” a cualquiera de las autoridades de menor rango. Las juntas empiezan a las 19:00 y llegan a extenderse hasta la medianoche. Antes de su aprobación definitiva, todas las obras y acciones realizadas con el presupuesto de la comunidad deben tener el visto bueno de los *k'eris*, porque –en palabras de uno de ellos– “somos los que estamos más al tanto de lo que necesita cada barrio”. De este modo, se evita que alguno de los barrios ocupe una porción excesiva de los recursos públicos.

Concejo Administrativo

Haber ocupado uno de los cargos descritos hasta este punto no es un prerequisite para formar parte del Concejo Administrativo, ni tampoco se exige a sus integrantes contar con un grado mínimo de estudios. El Concejo Administrativo se encarga de manejar el presupuesto directo y de ofrecer todos los servicios públicos municipales que le fueron transferidos al CNGA. Consta de seis integrantes (sus géneros, en el siguiente listado, corresponden a las dos primeras administraciones): (1) consejero presidente; (2) consejero de justicia comunal; (3) consejera tesorera; (4) consejero de obras públicas y urbanismo; (5) consejero de ecología, medio ambiente y desarrollo rural y social y (6) consejera del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) comunal. Los consejeros/as trabajan de tiempo completo, con sueldos de hasta 6'000 pesos mensuales como compensación por sus labores de oficina y por el tiempo invertido en salidas a Uruapan o a Morelia para gestionar toda clase de subsidios, apoyos y programas.

Además de las dos reuniones semanales con el Concejo Mayor –y con otras autoridades o comunero/as que deciden participar en dichos espacios deliberativos–, el Concejo Administrativo se reúne dos veces al mes en sesiones ordinarias. Pueden tratarse puntos sugeridos por cualquier consejero/a, tanto del Concejo Administrativo como del Mayor, y el contenido de las discusiones varía notablemente de ocasión en ocasión.

A lo largo de los dos ejercicios fiscales que abarca su periodo de servicio, los consejeros/as están obligados/as a entregar a la Tesorería la facturación de todos sus gastos para comprobar el buen uso de los fondos. Esos documentos permiten a la Tesorería llevar un registro de todas las comprobaciones de las distintas consejerías para elaborar los informes trimestrales y anuales que se presentan ante la Auditoría Superior de Michoacán bajo la normatividad que esta instancia establece y publica en el periódico oficial del estado.

A diferencia de los consejeros/as, muchos/as de los “auxiliares” de las distintas consejerías sí cuentan con estudios de licenciatura en contaduría, agronomía, pedagogía, arquitectura, etcétera. Mientras sus supervisores/as realizan labores de gestión fuera de la comunidad, las y los auxiliares tienden a permanecer en el pueblo, desempeñándose en trabajos de escritorio o tareas de campo como la supervisión de obras públicas o la implementación de los apoyos y programas gestionados. Asesorados por contadores/as públicos con amplia experiencia en gestión municipal y por aquellos profesionistas que la propia comunidad no pueda ofrecer, estos licenciados/as jóvenes originarios/as de San Felipe realizan una importante labor de enseñanza técnica y práctica en beneficio de los consejeros/as de edad más avanzada, pues las habilidades computacionales, administrativas y contables que estos últimos adquieren durante su servicio en el CNGA pueden mejorar sus oportunidades laborales posteriores.

Con excepción de la Tesorería, todas las consejerías realizan importantes tareas de gestión al exterior de la comunidad, las cuales implican largos viajes en carretera para “tocar puertas e insistir constantemente”. Los distintos consejeros/as –acompañados/as, a menudo, por otras autoridades comunales– acuden en conjunto a las instalaciones de instancias federales como la Secretaría de Bienestar; el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia; la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; la Secretaría de Educación Pública; la Comisión Federal de Electricidad; el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías; a instancias estatales michoacanas como la Secretaría de Gobierno; la Comisión Estatal del Agua y Gestión de Cuencas; la Secretaría de Desarrollo Social

y Humano, la Secretaría de Finanzas y Administración; la Secretaría de Desarrollo Rural y Agrario; la Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial; la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; el Instituto del Artesano Michoacano y a ONGs como la Congregación Mariana Trinitaria AC y la Fundación Pro México Indígena, entre otras. Las interacciones entre las distintas consejerías y todas estas instituciones son muy variables, suelen involucrar a varias consejerías y dependen de los programas disponibles en diversas coyunturas económico-políticas.

Presidencia del Concejo Administrativo.

El presidente del Concejo Administrativo es el encargado de coordinar y supervisar las tareas de las demás consejerías, organizar los expedientes de todas las personas que forman parte de la nómina, elaborar las actas de sesiones ordinarias, llevar un control de citatorios –es decir, un registro de las autoridades, instancias e individuos que se convocan a alguna reunión comunal–, aprobar presupuestos para eventos y celebraciones, considerar solicitudes de apoyos económicos o de otra índole –facilitados a través de la Consejería del DIF Comunal– y emitir ciertos documentos oficiales que requieren de su sello y su firma; por ejemplo, los oficios de comisión que los demás consejeros/as presentan durante salidas de gestión comunal para avalar el carácter oficial de estas y para poder comprobar los viáticos que implica el trabajo fuera de la comunidad (alimentos, gasolina, etcétera). Las formalidades en el uso de su firma y su sello no le confieren al presidente ninguna clase de autoridad especial sobre las demás consejerías, pues todas las decisiones que impacten la vida pública de la comunidad deben tomarse de común acuerdo durante las sesiones ordinarias del Concejo Administrativo, para luego obtener el aval del Concejo Mayor en alguna de las dos juntas semanales arriba mencionadas.

Ante la Asamblea General, el presidente suele fungir como vocero del autogobierno, aunque cada consejería es responsable de presentar sus propios informes. También es un nexo importante frente a todo tipo de instancias extracomunitarias, siempre en coordinación con aquellas consejerías a las que les sea atinente algún proyecto o programa en específico. El presidente participa en prácticamente todas las misiones de enlace, gestión o presión política ante instancias del Estado, organismos no gubernamentales y organizaciones de alianza intercomunitaria como el Frente por la Autonomía de Consejos y Comunidades Indígenas.

Tesorería.

La Tesorería se encarga de controlar los egresos para todas las actividades realizadas por el CNGA que requieran financiarse con fondos públicos. Esta consejería centraliza la capacidad de realizar transferencias desde la cuenta de ingresos propios y las cuatro cuentas bancarias en las que la Secretaría de Finanzas de Michoacán deposita el presupuesto directo. A continuación, describo dichas cuentas en función de los fondos presupuestales a los que corresponde cada una:

- Ramo General 33 (Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios), Fondo 3: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF). Este fondo representa alrededor del 35% de los ingresos totales del CNGA, se recibe en ministraciones mensuales y es de uso exclusivo de la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo. Está etiquetado para gastarse únicamente en obras de infraestructura social y en acciones para su mejoramiento, supuestamente para “combate a la pobreza extrema” –según lo establecido en la *Ley de Coordinación Fiscal*–, aunque su uso deba restringirse a pavimentaciones, alcantarillados, electrificaciones, ampliaciones de la red de drenaje, depósitos de agua potable, aulas para el telebachillerato y las escuelas primaria y secundaria, puentes, muros de contención, remodelaciones de edificios comunales, mantenimiento de la infraestructura preexistente, etcétera (es decir, proyectos que difícilmente resultarán en un incremento en los ingresos de las familias a quienes benefician). Cualquier otro uso del FISM-DF se considera desvío de fondos.

- Ramo General 33, Fondo 4: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN). Este fondo representa alrededor del 18% de los ingresos totales del CNGA y puede utilizarse para cubrir pasivos –deuda pública que, en el caso de San Felipe, no se ha contraído– y para financiar todo lo relacionado con seguridad comunal, como el alumbrado público; apoyos ocasionales a la Jefatura de Tenencia; los sueldos, viáticos y aguinaldos de las y los *kuaricha* –oficiales de policía de la ronda comunitaria– y del consejero de justicia comunal; el material de oficina de la Consejería de Justicia Comunal; el mantenimiento y los combustibles de las patrullas, tanto de las comunales, como de la policía michoacana –la cual trabaja en coordinación con la ronda comunitaria–; uniformes; etcétera.

- Fondo de Aportaciones Estatales para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales (FAEISPUM). Este recurso estatal supone el 7% de los

ingresos totales del CNGA. Puede utilizarse para los mismos elementos que el FISM-DF, pero también para la adquisición de maquinaria de uso público, como el camión de volteo para la recolección de basura en San Felipe, y para otras obras no directamente enfocadas en el “combate a la pobreza extrema”, como la rehabilitación y la construcción de canchas deportivas. Para utilizar el FAEISPUM en obras públicas “convenidas con el estado [de Michoacán]”, la administración debe enviar un proyecto arquitectónico que la Secretaría de Finanzas puede aceptar o rechazar. Si da su visto bueno, deposita un monto inicial equivalente al 30% del costo total del proyecto. Dicha cantidad debe aplicarse y comprobarse –con base en las facturas de los gastos de construcción como principal evidencia– para poder recibir el siguiente depósito, y así sucesivamente. Cada uno de los primeros dos depósitos corresponde al 30% del costo total de la obra; el 40% faltante se recibe en dos ministraciones finales, cada una equivalente al 20% del costo total. El acceso a recursos del Fondo de Aportaciones Estatales para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales (FAEISPUM) en San Felipe se debe a una intensa y prolongada gestión, directamente ante la Secretaría de Finanzas en Morelia, por parte del consejero presidente, el consejero de obras públicas y urbanismo, el consejero de justicia comunal y los asesores jurídico y contable del CNGA.

- Ramo General 28 (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios). Constituye alrededor del 40% de los ingresos del CNGA. Son recursos no etiquetados, por lo que pueden destinarse a todo aquello que beneficie a la comunidad y que permita el funcionamiento de la estructura de autogobierno. Debido a la escasez presupuestal para los municipios (Olmedo, 2005: 179-180) y, por extensión, para los consejos comunales, la nómina y el gasto corriente administrativo terminan abarcando la mayor parte de lo que corresponde de este ramo a San Felipe: poco menos del 70% de dichos fondos se utilizan para pagar sueldos, honorarios, aguinaldos, primas vacacionales, material de oficina, servicios telefónicos, viáticos, adquisiciones de mobiliario, equipos de cómputo, combustible para el Tsuru comunal y el camión recolector de basura, etcétera. Al no haber contraído deuda –rubro al que también podrían destinarse los recursos del Ramo 28–, el 30% restante se utiliza como apoyo a los tres centros educativos de la comunidad, como complemento del FORTAMUN, el FISM-DF y el FAEISPUM o como subsidio, en beneficio de personas vulnerables, para medicamentos, estudios clínicos y gastos funerarios. Cada consejería debería elaborar anualmente su propio presupuesto para la implementación de los fondos del Ramo 28, pero, ante la laboriosidad de dicho proceso y posibles dificultades en el manejo de tecnología computacional, la Tesorería las asiste y les brinda asesoría y capacitación

permanente.

- **Ingresos propios.** Son el componente menos cuantioso del presupuesto comunal. Incluyen las rentas de algunos locales en la planta baja del edificio comunal, el derecho de piso de los comerciantes que venden sus productos en diversos espacios públicos de la comunidad y las cuotas por el abastecimiento de agua potable a las unidades domésticas. Debido a la estructura comunal de la propiedad en el territorio de San Felipe, el CNGA no recauda ningún impuesto similar al predial.

Para confirmar la correcta recepción de las transferencias de recursos públicos, el CNGA debe enviar a la Secretaría de Finanzas una serie de documentos elaborados por la tesorera: un oficio con la fecha, la cantidad recibida y la firma de la tesorera; un comprobante electrónico de pago a través del Servicio de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) del Banco de México; una constancia de liquidación de participaciones federales y una factura elaborada ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Para que las distintas consejerías puedan ejecutar los proyectos acordados en las asambleas o en las distintas reuniones de los Concejos Mayor y Administrativo, la consejera tesorera elabora los cheques nominativos –no al portador, sino a proveedores o prestadores de servicios específicos– que permiten a los demás consejeros/as utilizar los fondos arriba mencionados. Los testimonios de quienes han participado en la Tesorería coinciden en la importancia de no “enredar las cuentas” y no utilizar fondos de una para gastos que corresponderían a otra, aunque ello implique esperar días o semanas a que la Secretaría de Finanzas realice los depósitos que permitan continuar con alguna obra o proyecto.

Otras funciones de la Tesorería incluyen revisar el estado de los muebles, los vehículos, el equipo de cómputo, el material de oficina y otras posesiones de la administración. Si es necesario, la Tesorería se encarga de reemplazar o mandar reparar todos estos bienes.

Consejería de Obras Públicas y Urbanismo.

Esta consejería ejecuta los proyectos financiados con recursos del FISM-DF, el FAEISPUM y –en menor medida– el Ramo 28. Consta de un consejero, un director/a de obras y un asesor. El consejero/a realiza labores de gestión, coordinación y supervisión, pero no dirige directamente las obras –pues, hasta ahora, ningún arquitecto o ingeniero ha ocupado el cargo–, mientras el director/a de obras y el asesor/a se encargan de diseñar, cotizar y liderar los proyectos con base en

diagnósticos comunitarios plasmados en un anexo programático de obras –como los que se incluyen en Cervera Leonetti (2021c: 243-244)–. El/la auxiliar también se encarga de integrar los expedientes técnicos de cada obra, los cuales incluyen la presupuestación, fotografías de los avances y del proyecto concluido, facturas y demás evidencias para la comprobación de los gastos. El personal que labora en esta área suele enfrentarse a una gran carga de trabajo, pues es común que se realicen tres o más obras simultáneamente.

Las obras no solo se discuten y se deciden en las asambleas de barrios, sino que también se ejecutan bajo la vigilancia y con la participación de los comuneros/as directamente afectados y beneficiados. Su involucramiento tiene como base los comités vecinales de obras, cuyos miembros reciben explicaciones detalladas sobre los precios, los materiales y los protocolos de la obra. Esta información les permite vigilar de primera mano el proceso de construcción, ya sea que se trate de obras realizadas por contrato, a través de una empresa constructora, o por administración directa del CNGA. En ambos casos, se procura contratar albañiles originarios de la comunidad. Para ejecutar obras del FISM-DF por contrato, se requiere de un mínimo de tres contratistas para comparar precios, calidad y plazos.

Este esquema ha resultado en una mayor eficiencia del gasto en infraestructura social, en comparación con los costos “inflados” y la sobrefacturación que caracterizaban al régimen municipal previo a la autonomía. Como recuerda uno de los consejeros mayores, al rememorar episodios de su lucha por la libre determinación: “Intentamos convencer al presidente municipal de que nos permitiera pavimentar nosotros mismos [una de las principales calles del pueblo]. Cuando por fin cedió, pusimos a un Arquí, de San Felipe, y él sí hizo las cosas bien y hasta le sobró dinero”. Refiriéndose al mismo acontecimiento, un comunero añade:

El ayuntamiento había presupuestado alrededor de medio millón de pesos, pero la banqueta no venía incluida y cada quien tendría que hacer su propia banqueta. Se metió un arquitecto de aquí y él trajo a la constructora. Hizo bien la obra, le quedó para hacer las banquetas y todavía le sobraron 120'000 pesos. ¿Cómo es posible que San Felipe haga dos obras con 700'000 pesos, mientras el municipio solo hacía una y todavía quedaba a deber?

Aparte de la Tesorería, esta consejería es la única que también debe enviar informes trimestrales fuera de la comunidad, no a una instancia estatal ni federal, sino al ayuntamiento de Charapan. Ni el CNGA ni las autoridades de Charapan concuerdan con este requisito, pues ambas administraciones consideran que cada una debería encargarse de sus propios informes. No obstante, solo el

ayuntamiento de Charapan cuenta con la plataforma virtual y con la clave digital necesarias para informar sobre los usos del FISM-DF a instancias federales; en particular, a la Secretaría de Bienestar (antes SEDESOL). Esto obliga a la Consejería de Obras a enviar trimestralmente a Charapan un documento con las firmas de los integrantes del comité vecinal y con los avances físicos y financieros de las obras que se estén realizando en territorio comunal. En ocasiones, Charapan solicita las firmas de los miembros del comité de un día para otro, y las aparentes prisas del municipio se plantean como justificación de una mala práctica: “Es un requisito nada más. Fírmele usted”, solían decirle a Rosa Noemí Vargas, directora de obras durante el periodo 2017-2019. Sin embargo, ella asegura nunca haber cedido ante las presiones del gobierno municipal, porque “es nuestro proyecto de autonomía. La gente tiene que estar involucrada y tiene que saber todo. Se supone que por eso se luchó, ¿no?, para hacer las cosas diferentes; no para que nosotros también nos volvámos como un ayuntamiento”.

Conclusiones

El diseño institucional arriba descrito –único en su tipo hasta que otras comunidades recién autonomizadas, como Cherán Atzicuirín, decidieron copiarlo por sus buenos resultados– ha permitido un uso más transparente, eficiente, eficaz y culturalmente adecuado del presupuesto municipal, sobre todo de sus componentes destinados a la dotación de servicios públicos básicos, como el FISM-DF. Bajo la quintuple vigilancia del Concejo Mayor, la Asamblea General, las asambleas de barrios, la Auditoría Superior de Michoacán y la Auditoría Superior de la Federación, el CNGA es probablemente el órgano de gobierno mejor vigilado y fiscalizado de todo el sistema político mexicano. Principalmente las asambleas vigilan muy de cerca y con sana suspicacia a quienes administran las finanzas de la comunidad, exigiendo cuentas claras y un desglose minucioso del gasto público local. Cualquier abuso en la gestión de los recursos comunitarios es detectado inmediatamente –debido a la estrechez de los lazos interpersonales en la comunidad– e implica la destitución del cargo y el deshonor público de la persona responsable. Estos mecanismos democráticos aseguran un gasto público submunicipal transparente y acorde con las necesidades y aspiraciones de sus beneficiarios.

Referencias

- Álvarez Fernández, A., de la Garza Navarrete, T., Lafontaine Navarro, L., & Jaramillo Carvallo, A. (s. f.). *Ficha de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) 2017-2018*. SEDESOL y CONEVAL. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/426102/FISM_Michoacan.pdf
- Aragón Andrade, O. (2019). *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México*. Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Morelia.
- Bautista Farías, J. (2019). Indicadores de evaluación de la transparencia municipal. En M. Merino Huerta & J. Hernández colorado (Eds.), *Gobierno local y combate a la corrupción un nuevo diseño municipal en México* (pp. 197-228). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Burguete Cal y Mayor, A. (2008). Municipios indígenas: Por un régimen multimunicipal en México. *Alteridades*, 18(35), 67-83.
- Cervera Leonetti, G. J. (2021a). El cuarto nivel de Gobierno autónomo: La democratización de la gestión submunicipal. En *XXII CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO* (p. 294). Comisión Estatal Electoral Nuevo León. https://www.ceenl.mx/educacion/publicaciones/cep/docs/CEP_XXII_PDF.pdf
- Cervera Leonetti, G. J. (2021b). Observación participante y reflexividad: Una guía práctica para el trabajo de campo. En *Etnografías desde el reflejo: Práctica-aprendizaje* (pp. 61-84). Universidad Nacional Autónoma de México. http://ciid.politicas.unam.mx/www/libros/etnografias_marquez_rodriguez_21.pdf
- Cervera Leonetti, G. J. (2021c). *El cuarto nivel de gobierno autónomo: La democratización de la gestión submunicipal en San Felipe de los Herreros, Michoacán* [Tesis para obtener el título de licenciado en antropología (en el área de especialización de antropología social), Universidad Nacional Autónoma de México]. <http://132.248.9.195/ptd2021/noviembre/0820561/Index.html>
- CONAPO. (2021, mayo 3). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2020*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2020>
- CONEVAL. (2020). *Informe de pobreza y evaluación 2020. Michoacán*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Michoacan_2020.pdf
- Díaz Cayeros, A., & Silva Castañeda, S. (2004). *Descentralización a escala municipal en México: La inversión en infraestructura social*. Naciones Unidas, CEPAL, Unidad de Desarrollo Social. <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/14648/>

P14648.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/topbottom.xslt

Hernández Trillo, F., & Jarillo Rabling, B. (2007). Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: El caso del FISM en México. *Estudios económicos*, 22(2), 143-184.

Olmedo, R. (2005). *El cuarto orden de Estado y de gobierno*. Editorial Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, A.C.

Olmedo, R. (2009). La modernización contraproducente de la administración pública municipal. *Revista de administración pública*, XLIV(2), 43-68.

La gestión de los servicios públicos municipales: desempeño gubernamental y percepción ciudadana durante el COVID-19

ISRAEL CRUZ BADILLO

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

 orcid.org/0000-0002-2020-7143

badillo@uaeh.edu.mx

BENITO LEÓN CORONA

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco

 orcid.org/0000-0002-0988-7678

belecor@msn.com

GUILLERMO URIBE SÁNCHEZ

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

 orcid.org/0000-0002-3497-9531

guillermo_uribe@uaeh.edu.mx

Resumen

El contexto social actual puede caracterizarse como multifactorial, por la diversidad y complejidad de asuntos y de posicionamientos, lo que conduce a observar escenarios que pueden definirse preocupantes por la forma en que responde a estas consideraciones. En especial el trabajo de gobierno en sus tres órdenes y, en particular, las condiciones de funcionamiento de los gobiernos locales que se perciben en dicha situación.

Por qué nuestro interés, por la forma simple en la que se les suele aludir (como los gobiernos más cercanos a la población), sin considerar las situaciones con las que cuentan para atender el conjunto, siempre creciente, de sus responsabilidades, como la prestación de servicios, los cuales constitucionalmente tienen la obligación de brindar para mejorar el bienestar de su población y, entre otros asuntos, generar gobernabilidad.

Cómo debe citarse este artículo:

Cruz, I., León, B. y Uribe, G. (2022) Diagnóstico de los Órganos Internos de Control en los municipios de la Península de Yucatán. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, (2), 24-45. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 15/12/2022

Aceptado: 21/02/2023



El objetivo del documento es analizar estadísticamente las condiciones y el estado de la capacidad institucional de los gobiernos locales (ayuntamientos) dentro del contexto de contingencia sanitaria, para visualizar y mostrar la existencia o no, de un proceder en términos de gobiernos racionales, como tomadores de decisiones para realizar las acciones gubernamentales. Lo que buscamos es generar un antecedente de las determinantes de factores endógenos con los que cuentan los gobiernos locales y el factor expreso que prevalece en las condiciones exógenas que los permean para las cuales no están preparados, incitando a la realización de futuros trabajos que nos permitan dilucidar en un corte más específico, las distintas capacidades institucionales y los servicios públicos, dada la heterogeneidad municipal.

Metodológicamente se estimó un estudio descriptivo a partir de un análisis de frecuencias, que muestra en cierto sentido la capacidad institucional de las unidades administrativas responsables en la gestión de los servicios públicos en los municipios del estado de Hidalgo y el comportamiento de la percepción de la ciudadanía. Esto durante el periodo 2019 a 2021, que involucra en sí mismo, la perspectiva del comportamiento de las variables enunciadas durante un lapso de la contingencia sanitaria, lo cual es atractivo porque da pauta a apreciar la posible vulnerabilidad de los gobiernos locales, así como la capacidad reactiva a la que se adecuan ante situaciones no previstas que pueden inhibir en los servicios que deben brindar.

Por último, concluimos que es relevante el papel de los municipios, el rol fundamental que juegan en el desarrollo local, a través de la prestación de servicios públicos en ambientes más hostiles y ambiguos en los que normalmente operan.

Palabras clave: Servicios públicos, desempeño gubernamental, percepción de la ciudadanía, capacidad institucional.

Introducción

El orden de gobierno municipal se ha visto envuelto en diversos procesos que han implicado distintas adiciones dentro de su marco regulatorio y, por ende, se ha visto impactado en términos que superan un principio de legalidad, pero más allá de la dimensión normativa, se encuentra la capacidad de actuación para el cumplimiento de lo que le prescribe la ley.

Sin embargo, es relevante destacar que las reformas de 1983 y de 1999, en donde, por un lado, en la primera se observa el avance de procesos descentralizadores y democráticos, acentuando en el primero la obligatoriedad en cuanto a colocar en un encuadre cerrado los servicios públicos para los cuales, tal pareciera, quedaron a un lado las condiciones reales de heterogeneidad en que se

encuentran inmersos los gobiernos locales y que se convierten en un factor que inhibe la posibilidad de romper la lógica y trato isomórfico que se les imputa en el marco de la diversidad existente. Asimismo, la segunda reforma enunciada permite ver un intento de consolidar los procesos democratizadores en pro de velar por una municipalidad capaz, asumiéndola no solo como un orden administrativo, sino dándole el carácter de orden de gobierno.

Ante esta vertiente, el escenario del municipio interactúa y conflictúa con una complejidad que se le ha impuesto y con una madurez institucional aún por conseguir y fortalecer dado el tiempo en que se le definió normativamente como un orden de gobierno. Si bien es correcto mencionar su importancia en términos de la estrecha relación que mantiene con la población y que, en teoría, le permite poseer un conocimiento más puntual de los menesteres reales y de las problemáticas presentes, surgen innumerables cuestionamientos que van desde el hecho de poner en duda la capacidad institucional con la que cuentan, así como el desempeño que alcanzan, colocándolos en posiciones con una gran vulnerabilidad hacia su legitimidad, derivado de la insatisfacción de las demandas ciudadanas, vistas principalmente a través de los servicios públicos que debe brindar. Importante hacer énfasis en que:

La prestación y la gestión de los servicios públicos son dos de las principales tareas de los gobiernos municipales. Se trata no únicamente de un conjunto de decisiones técnicas, sino de una arena de política en donde confluyen múltiples intereses para la toma de decisiones. Al cristalizar políticas concretas detrás de las cuales existe una asignación de recursos, nos encontramos en uno de los espacios de mayor interacción entre los ciudadanos y los actores gubernamentales. Si bien es cierto que esta cercanía permite a los gobiernos municipales configurar con mayor precisión el sentido de las necesidades y el perfil de las demandas, esta ventaja puede diluirse ante la falta de capacidades y recursos para dar solución a las problemáticas sociales (García y Gómez, 2011, p. 157).

Como se ha distinguido, la temática inmersa de manera plural es controvertida, pero esencial el no dejarla fuera de los puntos focalizados que se estudian, ya que en el gobierno municipal se encuentra un campo perfectible para que sea posibilitador de mecanismos importantes de gobernabilidad y gobernanza, al contar con condiciones de producir políticas públicas efectivas.

Por tanto, se puede plantear un panorama ambiguo y en ocasiones poco diáfano sobre el que se desarrolla el municipio, en el cual tanto sus recursos como sus capacidades institucionales ponen en duda el desempeño eficaz que pueda

alcanzar. En este plano, considerando los retos y obstáculos que se le presentan, la contingencia sanitaria en la que aún nos encontramos y que en México comienza a inicios del año 2020, propicia revisar y analizar el comportamiento de los gobiernos locales (que para este caso serán del estado de Hidalgo), a través de la satisfacción o no de los servicios básicos que demanda la sociedad y debe ser producto de la capacidad institucional que hará posible o no alcanzar un desempeño adecuado.

El objetivo del documento es realizar un análisis estadístico que permita visualizar la condiciones y el estado de la capacidad institucional de los gobiernos locales (ayuntamientos) dentro del contexto de contingencia sanitaria, mostrando la existencia o no, de un proceder en términos de gobiernos racionales, como tomadores de decisiones para realizar mejores acciones.

Metodológicamente, se estimó un estudio descriptivo a partir de un análisis de frecuencias, que muestra en cierto sentido la capacidad institucional de las unidades administrativas responsables en la gestión de los servicios públicos en los municipios del estado de Hidalgo y el comportamiento de la percepción de la ciudadanía.

El documento se organiza de la siguiente manera: primero, se mencionan los elementos teóricos-analíticos en relación con los servicios públicos y la capacidad institucional, en segunda instancia se expone la metodología a seguir, así como la descripción sobre la percepción ciudadana a través de la prestación de los servicios públicos municipales. Finalmente, se exponen las conclusiones.

Los servicios públicos municipales: una mirada desde la perspectiva de la capacidad institucional y el desempeño gubernamental

La acción de los gobiernos municipales es de gran relevancia, por un lado, la dimensión jurídica constitucional que posee, por otra, que es la de nuestro interés, la que coloca a este orden de gobierno en el plano de la acción, de cuyos resultados dependen la estabilidad y bienestar social. Sin duda la posibilidad de prestar servicios públicos radica en su capacidad de gobernar a través de generar políticas públicas asertivas.

Es en este escenario en donde se manifiesta la importancia de revisar y analizar al Municipio, en cuanto a su Ayuntamiento, como órgano colegiado de gobierno, remitiéndose a su organización administrativa, donde hace uso para la

ejecución de sus acciones y el cumplimiento de sus objetivos.

La vitalidad y trascendencia de los servicios públicos municipales como tema de análisis, es vista desde posturas variantes, tanto internas como externas, para lo cual se ven involucradas tanto las capacidades institucionales y el desempeño gubernamental, como la satisfacción de la ciudadanía, respectivamente. Obteniendo distintos motivos para estudiarlos, tales como:

[...] c) Los servicios públicos en su conjunto representan uno de los principales indicadores de desarrollo de un país o de una región, si se entiende este concepto en un sentido amplio, que supone el bienestar de los gobernados.

d) Los servicios públicos son un reflejo de la capacidad administrativa y de acción de las instancias encargadas de prestarlos -considerando los recursos y la gestión para brindar los servicios-; por tanto, este espacio significa un punto crucial en la búsqueda de mejores formas de actuación gubernamental (García, 1992, p. 8).

Todo ello, sumado a la diversidad propia, manifiesta en lo específico de cada municipio: “La problemática de los servicios públicos municipales en México ofrece aristas complejas acordes al contexto particular de cada realidad urbana o rural” (García y Gómez, 2011, p. 199).

¿Qué son los servicios públicos?

En un primer momento, es de interés precisar el enfoque de los servicios públicos municipales, para lo cual se debe entender la diversidad de concepciones que giran en torno a estos, pero que culminan en elementos contenidos similares en la mayoría de los casos, enmarcando una referencia con respecto a la acción o actividad por parte del gobierno municipal, de su administración, en busca de alcanzar una satisfacción de menesteres básicos de la sociedad (Espinosa y Martínez, 2000; Salazar, 2009; Zapata y Meade, 2009 y Cordero, 2011).

Más puntualmente: “Entendemos el servicio público como la actividad que presta la administración, de forma directa o indirecta, para satisfacer una necesidad general y que es regulado por un régimen de derecho público” (Zapata y Meade, 2009, p. 90). En este plano se hace hincapié en la valoración externa realizada por parte de la población:

Los servicios públicos representan lo que primero ve el ciudadano del Gobierno. El hecho de contar con un servicio de agua potable, limpia pública, seguridad, calles en buen estado y funcionales, hablan de una buena gestión y la población no tiene reservas en manifestarlo de esta manera (Espinosa y Martínez, 2000, p. 52).

Asimismo, no se puede quedar fuera, ya que es parte de la esencia que tiene el mismo rubro de servicios públicos, el hecho de adoptar un posicionamiento ligado a su génesis dentro de los derechos humanos de las personas:

Queda claro entonces, que la prestación de los servicios públicos, que es una actividad que se le faculta al municipio para satisfacerla junto con otras funciones de gestión que le corresponden es un derecho humano; la falta de los mismos es atentar contra el individuo, es decir, la no prestación de estos servicios es una violación a los derechos humanos de los individuos y de las comunidades (Cordero, 2011, p. 699).

De igual manera, al tener presentes los elementos que se han acentuado en relación con los servicios públicos, no se debe dejar de lado el aspecto técnico que debe tener cuadratura en estos para un mejor entendimiento, aunado a una serie de características a contener:

El servicio público es una actividad técnica que puede presentarse de forma directa e indirecta. Tiene por objeto asegurar de manera permanente general, regular y continua, sin propósitos de lucro, la satisfacción de necesidades colectivas. Está sujeta a un régimen especial de derecho público (Salazar, 2009, p. 179).

Si bien se observa la complejidad que envuelve a los servicios públicos que han sido descentralizados hacia el orden de gobierno municipal, la ambigüedad puede crecer aún más si se puntualiza la premisa de considerarlos dinámicos, recordando su relación con las necesidades básicas de la población, las cuales no se manejan en un entorno estático, por el contrario, totalmente cambiante, dependiente de circunstancias multifactoriales, internas y externas; y es en este punto, en donde situaciones como la pandemia que aún prevalece (en menor medida comparada con años anteriores), involucra la percepción de grandes retos, de un campo de oportunidad al que han dado cara los gobiernos locales, generando pauta también para estudios en donde la innovación en la gestión y prestación de los servicios públicos sean un objeto de análisis puntual:

La innovación práctica de la gestión de servicios municipales y las modalidades de prestación están sujetas a la existencia de ciertas condiciones básicas para su implantación exitosa. Es necesario, por tanto, presentar una primera caracterización resumida de dichos factores [políticos, jurídicos, administrativos y culturales]:

[...] Administrativos. La obsolescencia de estructuras y prácticas administrativas tradicionales, la deficiencia técnica y organizacional deben sustituirse por una estructura acorde a la realidad socioeconómica del

municipio y a las nuevas atribuciones y facultades del mismo en materia de conducción del desarrollo de la comunidad (García y Hernández, 2001, pp. 7-8).

Una vez que se ha establecido la relevancia de los servicios públicos, es prudente detenerse a comprender el rol de las capacidades institucionales que los gobiernos locales deben poseer.

Ante esta perspectiva, surgen distintos planteamientos, uno de ellos es el de Fuentes (2018) quien concibe dichas capacidades en una clasificación administrativa-técnica, extractiva-fiscal y política; analizando su trascendencia no únicamente interna en la parte organizacional, sino con la ciudadanía:

[...] las capacidades institucionales tienen efectos sobre la confianza en los gobiernos locales desde una dinámica multinivel, y que la interacción entre las distintas dimensiones de la capacidad institucional tiene efectos moderadores. Es decir, las capacidades institucionales de las municipalidades, en tanto contexto, afectan las percepciones, actitudes y comportamientos de los ciudadanos. (Fuentes, 2018, p. 92)

Con base en las conclusiones de este autor, se establecen las condiciones y características que deben poseer las capacidades institucionales de los municipios, lo que abre un campo de análisis sobre los comportamientos (acción) existentes en los municipios en México, ya sea de manera transversal o longitudinal, en conjunto con los trabajos realizados por Huerta y Vanegas (2020) y Martínez (2020), ambos bajo la formación de índices de capacidades institucionales municipales.

De igual forma, dichas capacidades han tenido un enfoque de estudio en diferentes niveles, desde lo micro, lo meso y lo macro, aludiendo a una mirada en relación con el individuo, la organización y al contexto institucional, conduciendo hacia dos componentes principales, denotados en capacidades administrativas y políticas (Rosas, 2008). Todo esto sin dejar de lado a Repetto (2004, p. 8), que habla de la capacidad estatal (en donde la cuestión institucional es inmanente), comprendida como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social”.

Bajo tales aspectos, se entiende de forma presumible el involucramiento directo organizacional en el logro de objetivos del gobierno, en la búsqueda de eficiencia, eficacia, efectividad y legitimidad, implicando un quehacer y un desarrollo de sus aptitudes en pro de crear o agregar valor público, resolver problemas públicos.

Se trata al fin y al cabo del ejercicio de capacidades por medio de las acciones de los gobiernos, algunas de ellas traducibles en políticas públicas que

“constituyen respuestas diseñadas y aplicadas, a través de procesos políticos y técnicos, para resolver problemas que, por su relevancia para importantes sectores de la sociedad, no son factibles de enfrentarse eficazmente desde el ámbito privado” (Cardozo, 2013, p. 40).

Al trinomio explicativo al que se ha llegado (capacidades institucionales, de política y problemas públicos), debe observarse siempre desde la heterogeneidad, el contexto cambiante y dinámico sobre el que actúan los gobiernos locales y en el cual es menester se analicen los alcances operativos, estructurales y de impacto que se pretenden obtener. Lo anterior puesto que:

[La] complejidad (social) implica un debate sobre los dispositivos de poder que están implícitos durante el diseño e implementación de políticas públicas, acciones públicas que construyen estrategias uniformes, preestablecidas y automáticas, a problemas que reclaman diversidad, reconocimiento y heterogeneidad. (Otálvaro, 2017, pp. 65-66)

Por tanto, se está frente a una realidad compleja, en donde el lograr satisfacer y resolver demandas sociales como lo son servicios y problemas públicos, es un gran reto para los gobiernos en general, entre ellos los locales y sus administraciones, considerando que:

[...] corresponde a la administración pública un papel de suma importancia, al lograr que las investigaciones posean mayor relevancia en todas las esferas de la vida social y sean cada vez más solicitadas y utilizadas en la solución de los problemas centrales de los servicios públicos. (Blanco, 2006, p. 265).

A razón de dichas capacidades, por ende, se debe hacer énfasis en el enfoque institucional, en donde como ya se ha hecho mención, tras las reformas constitucionales que se han dado a lo largo de la historia, han pretendido siempre fortalecer al municipio; siendo la de 1983 una de las más importantes, así como la de 1999 en donde el municipio pasa en gran medida de ser un ente administrativo a uno de gobierno. No obstante, a pesar de los esbozos que pretenden consolidarlo, continúan permeando interrogantes, relacionadas con la fragilidad institucional y su rol dentro de la incipiente democracia:

Los gobiernos locales son, sin duda alguna, el eslabón más débil del federalismo mexicano. Si bien desde 1983 se llevaron a cabo reformas importantes con la intención de fortalecer a los municipios de México, el panorama que hoy muestra este orden de gobierno todavía muestra una gran fragilidad que no le permite desempeñar un papel protagónico en el desarrollo del país y en la consolidación de la democracia.

[...] la institución municipal en México adolece de obsolescencia en sus estructuras de gobierno y administración.

[...] Por lo que se refiere a la administración municipal, la falta de continuidad en planes y programas de gestión se hace presente en todo momento.

(Arellano, Cabrero, Montiel y Aguilar, 2011, pp. 29-30)

Cabrero (2004) señala que es menester conocer, qué se ha hecho y qué falta por hacer en relación con las condiciones institucionales y administrativas de los gobiernos subnacionales; para él, la capacidad institucional tiene una gama de pendientes, como la carencia de especialización (característica técnica) en su recurso humano y la falta de consolidación de la dinámica descentralizadora a la que se ha visto envuelto y que le ha dotado o pretendido dotar, de nuevas funciones y atribuciones. Percibe dos posturas extremas a las cuales se enfrentan estos gobiernos, por un lado, quienes claman de manera urgente apresurar los procesos de descentralización, por el otro, quienes solicitan prudencia en hacerlo, dado las condiciones no aptas de los gobiernos subnacionales; ambos posicionamientos omiten suavizar su discurso, lo que hace evidente que no están contemplando la heterogeneidad municipal que persiste y se vinculan con patrones homogéneos que, tradicionalmente, han desgastado a las instituciones. Por tanto, más allá de solo analizar qué se tiene en capacidades institucionales, destaca la trascendencia de la construcción de estas y de no omitir la intensidad democrática que se puede consolidar en el ámbito local, sin olvidar que es allí donde no solo hay una mayor relación entre ciudadanos y gobierno, sino que existe una mayor presión, que abre caminos hacia la rendición de cuentas.

Finalmente, aunado al término de capacidades, para entablar la relación con el grado de satisfacción de necesidades y cumplimiento de los servicios públicos municipales, no se puede dejar de lado el desempeño gubernamental; dando cabida a una diferencia de conceptos, en donde las primeras refieren a aspectos internos, elementos posibilitadores para obtener las metas y objetivos del gobierno, mientras que el segundo punto refiere a una cuestión externa, vista en el campo de la efectividad o resultado de las actividades generadas por el gobierno (Moreno, 2007). De igual forma de manera sucinta, se diría que: “el desempeño refleja las capacidades y aptitudes que se tienen para gobernar y administrar la vida pública” (Uvalle, 2004, p. 25).

Por tanto, dicho desempeño hecho posible a través de las capacidades permea en la gestión y prestación de los servicios públicos municipales, legitimando o no el funcionar gubernamental:

El desempeño de los gobiernos es un asunto de vital importancia. No se

limita al logro de la racionalidad formal -cumplimiento de las reglas y los procedimientos autorizados conforme a las normas positivas- sino que se ubica en el universo de las aptitudes que se desarrollan para asegurar, a pesar de condiciones adversas, el cumplimiento de las metas colectivas. El desempeño institucional es la clave para identificar la aceptación o el rechazo de los gobiernos por parte de los ciudadanos (Uvalle, 2004, p. 12).

Un acercamiento pragmático, el caso de municipios hidalguenses en la contingencia sanitaria

La importancia de abordar la satisfacción ciudadana a través de la prestación de los servicios públicos municipales con base en el papel de la capacidad y desempeño institucional, se avanza un estudio introductorio y exploratorio que no intenta establecer generalidades ni posiciones concluyentes, sino que, como se señaló en un inicio del documento, se aborda un estudio estadístico a través de un análisis de frecuencias de la percepción ciudadana sobre los servicios públicos en los municipios del estado de Hidalgo.

Cabe puntualizar que se ha trabajado con base en parte de la información disponible de dos proyectos estadísticos del INEGI (2022a y 2022b); por un lado, para conocer el grado de satisfacción con el servicio y la calificación promedio que se le asigna, se tienen datos de la ENCIG 2021, con lo cual, como se ha explicado, se puede apreciar la percepción del desempeño gubernamental y, asimismo, mediante si el municipio brinda el servicio y su tipo de gestión, es como se observará la capacidad institucional, con datos obtenidos del CNGMD 2021.

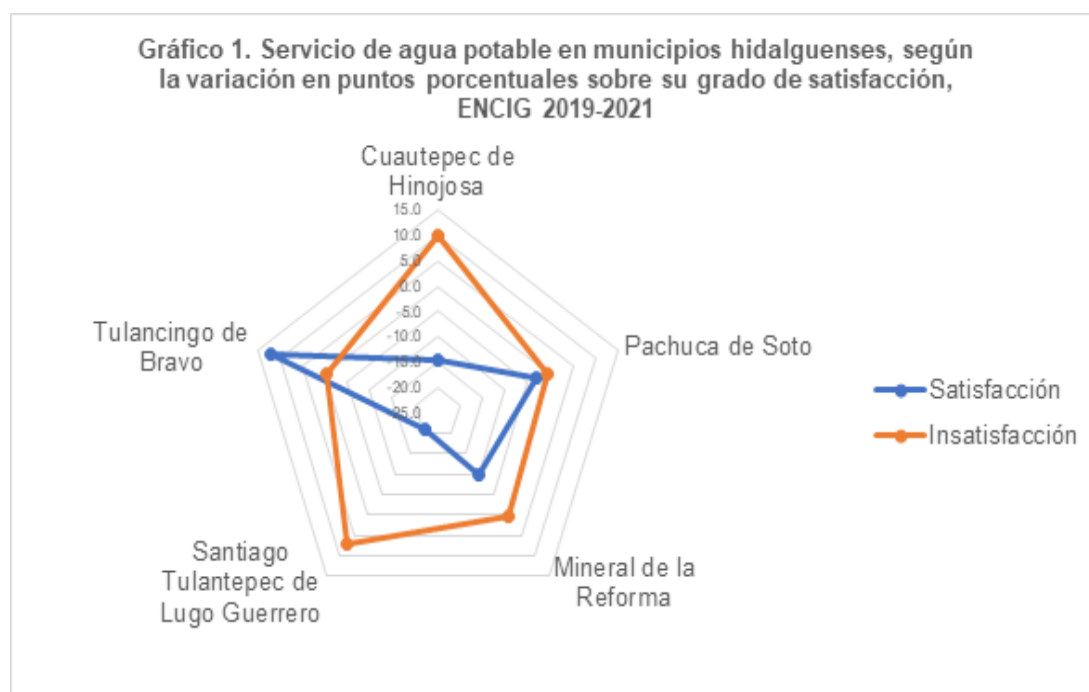
El trabajo se centra en cinco municipios del estado de Hidalgo: Cuautepec de Hinojosa, Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y, Tulancingo de Bravo; estos se toman a razón de que la ENCIG 2021 contempla solamente a las ciudades con 100,000 y más habitantes.

También es importante señalar que, al hacer la revisión de ambos proyectos, se determinó contemplar seis servicios públicos municipales denominados básicos que tenían en común, los cuales son: agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, recolección de basura (residuos sólidos urbanos) y, calles y avenidas.

Las características que se encuentran están basadas de origen en los cuadros 1 al 7 ubicados en los Anexos, cabe señalar que se realizan descripciones por servicio público revisado, dentro de los gráficos, lo que aparece como *satisfacción* se refiere a la sumatoria de las variaciones de puntos porcentuales de las

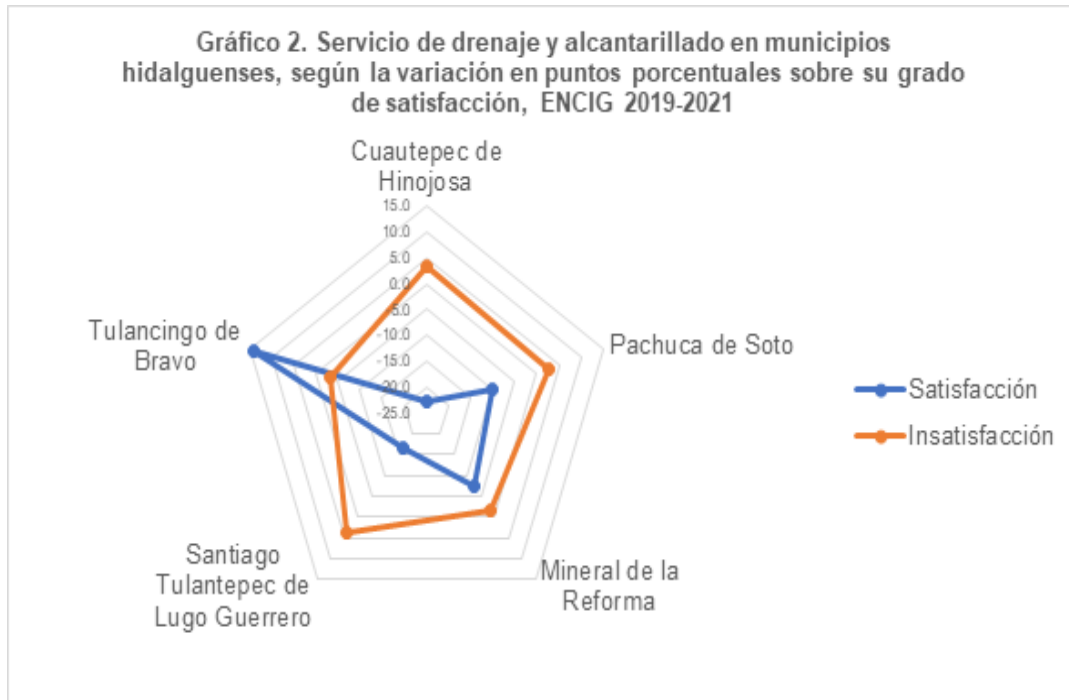
categorías de *Muy satisfecho* y *Satisfecho*, mientras que la *Insatisfacción* es la suma de las variaciones de puntos porcentuales de las categorías de *Insatisfecho* y *Muy insatisfecho*.

Para el caso del agua potable, como se aprecia en el gráfico 1, la insatisfacción en el servicio es una constante dentro de la mayoría de las ciudades hidalguenses que se observan en lo que respecta a los tiempos de la pandemia, exceptuando a Tulancingo de Bravo, en donde la variación de satisfacción es de poco más de 10 puntos porcentuales. Como se observa en el cuadro 8 (Anexos), en los cinco municipios en cuestión, se brinda el servicio, pero en Tulancingo el total de prestadores es mayor, incorporando el régimen de gestión social en mayor cuantía.



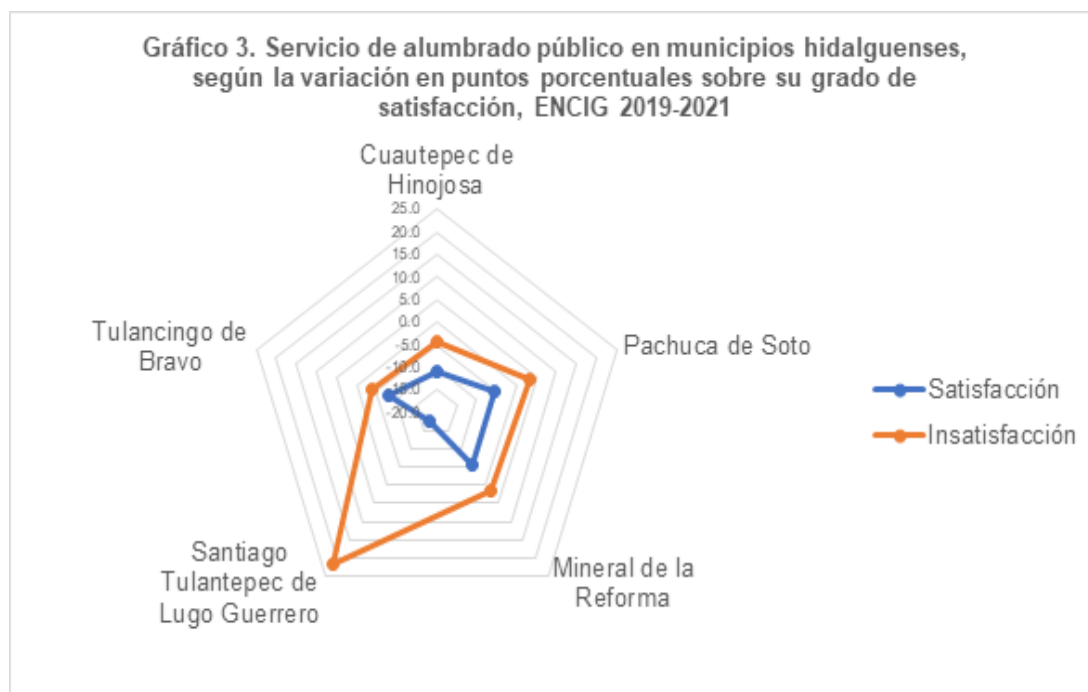
Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

En el servicio de drenaje y alcantarillado, como se indica en el cuadro 2, Cuautepec de Hinojosa es la ciudad que tiene un mayor impacto dentro del periodo de pandemia que se estudia, con una variación en la satisfacción, de poco más de 22 puntos porcentuales, mientras que Tulancingo es quien únicamente cuenta con una satisfacción favorable. Dentro de las administraciones públicas, todas prestan o cuentan con este servicio, tanto Tulancingo como Cuautepec y Santiago Tulantepec, la forma de administración es mediante un organismo descentralizado municipal.



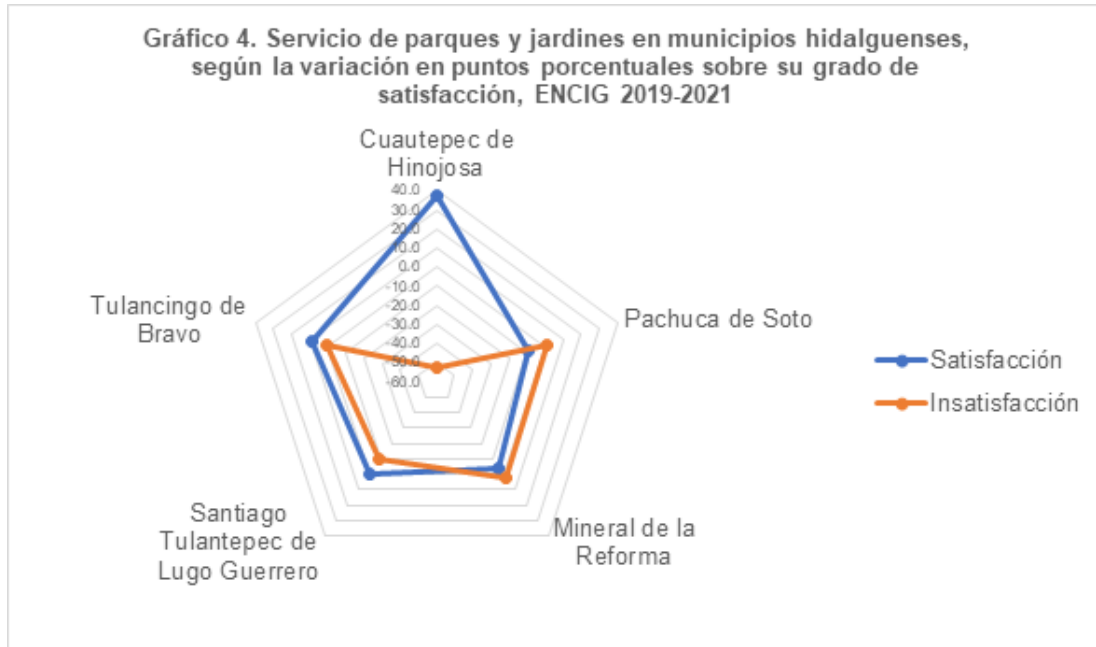
Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

En términos del servicio de alumbrado público, conforme al gráfico 3 se muestra que las cinco ciudades en cuestión presentan variaciones negativas en torno a la satisfacción en épocas de la contingencia sanitaria, sobresaliendo el caso de Santiago Tulantepec, en donde la insatisfacción alcanzó poco más de los 21 puntos porcentuales. Para este servicio, los cinco municipios lo prestan o cuentan con él, siendo la misma forma de gestión, por administración directa-Ayuntamiento.



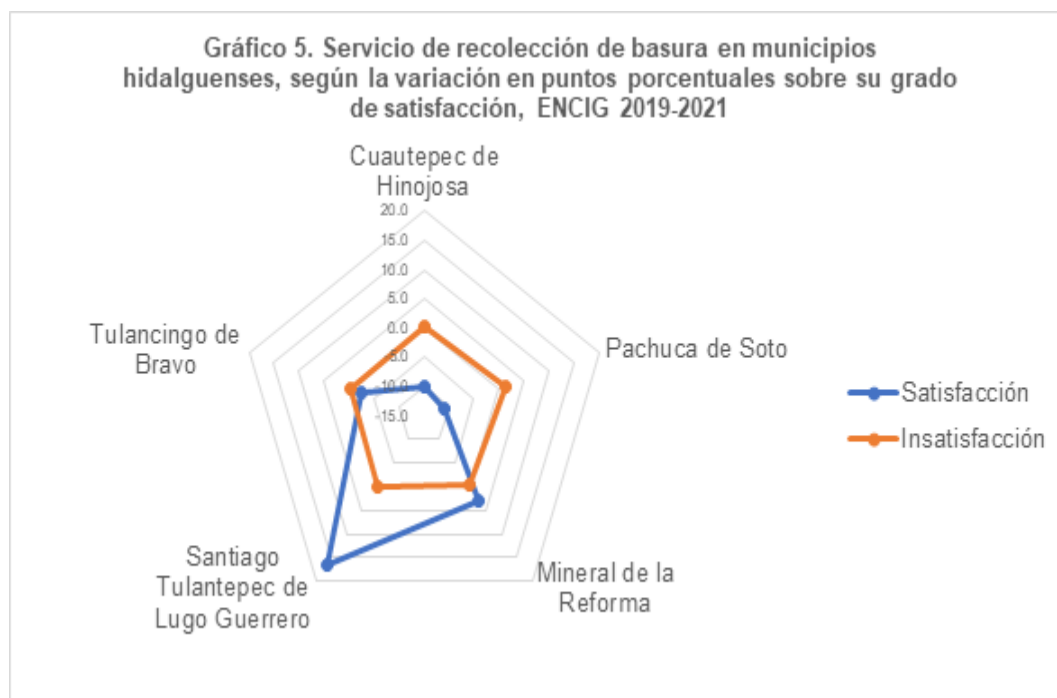
Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

En tanto, al servicio de parques y jardines, según se visualiza en el gráfico 4, a pesar de que en épocas de pandemia hay un aumento en la satisfacción para tres de las cinco ciudades, se debe tomar con cautela este comportamiento, ya que, si se ve la insatisfacción registrada, de igual forma es alta, por lo menos para Cuauhtémoc y Santiago Tulantepec. Todos los municipios cuentan o prestan el servicio, en una forma de administración directa-Ayuntamiento, siendo Cuauhtémoc el único que comparte esta forma con una administración indirecta-concesiones a particulares.



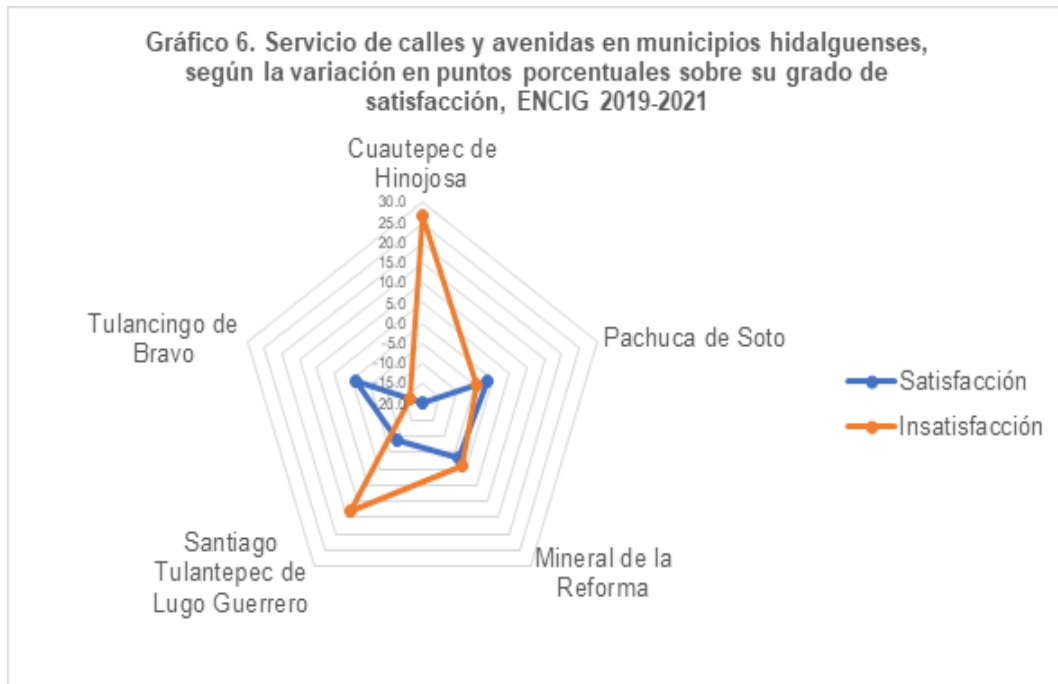
Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

La recolección de basura es un servicio en el que la satisfacción aumentó, conforme lo indica el gráfico 5, solo para dos ciudades en revisión, Mineral de la Reforma y Santiago Tulantepec, este último en una escala mayor. Los cinco municipios prestan o cuentan con este servicio, cuatro a través de un prestador público y solo Pachuca de Soto con dos prestadores con régimen de gestión privado.



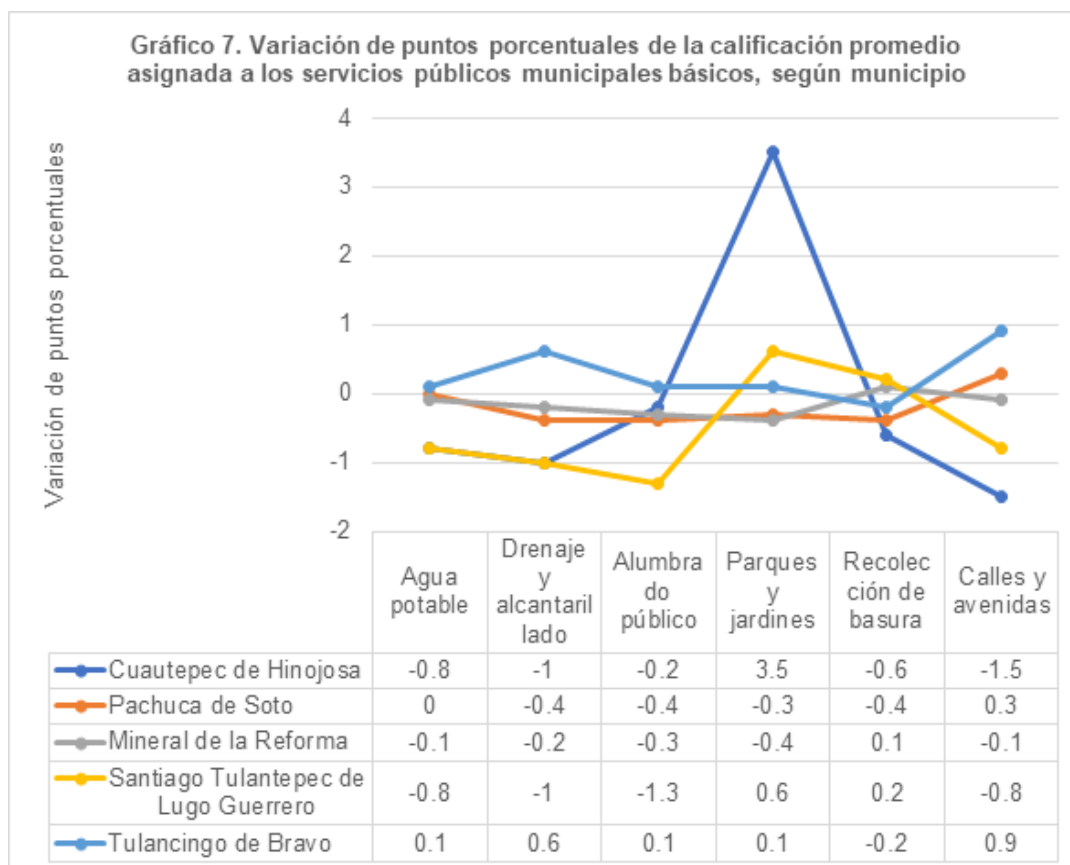
Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Para el caso de calles y avenidas, en relación con la satisfacción, todos los municipios cuentan con variaciones negativas (como se muestra en el gráfico 6), mientras que, en el nivel de insatisfacción, las variaciones considerables se presentan en Cuautepéc y en Santiago Tulantepec, con aproximadamente 27 y 13 puntos porcentuales, respectivamente. Para los cinco municipios, hay diferencias sobre quienes prestan o cuentan con el servicio, Cuautepéc y Tulancingo tienen una forma de administración similar, ya que es una administración directa-Ayuntamiento, no así Pachuca, en donde se da a través de una administración indirecta-Concesión a particulares; para Mineral de la Reforma, no contó con elementos para poder responder estas variables y Santiago Tulantepec mencionó que durante el periodo de referencia no contó o no prestó este servicio.



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

De los resultados obtenidos en los seis servicios que se plasman, se puede agregar aún un comentario respecto a la calificación promedio que las personas de 18 años o más que habitan en dichas ciudades respondieron, lo cual es visible en el gráfico 7. Tulancingo es la ciudad que, en la comparación del periodo de normalidad al de la pandemia, tiene un comportamiento discreto, mantiene pocas variaciones en los promedios de la calificación a los servicios públicos; fuera de ello, sobresale el caso de Cuautepec con parques y jardines, pero en la mayoría de los casos existen variaciones negativas a efecto del periodo de la pandemia.



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Conclusiones

Hoy día la importancia asignada al gobierno municipal es notable, más aún por la carga de tareas que debe realizar, tanto tradicionales como emergentes, que parece estar subvalorado en sus capacidades para crear o vincular acciones que posibiliten el desarrollo. Por lo demás, no deja de ser el ámbito con el cual la ciudadanía tiene una mayor relación; simplemente la obligatoriedad de brindar los servicios públicos, demanda un buen desempeño y mejora en la calidad gubernamental continua e incesante, sin olvidar el espacio en donde es más proclive generar participación ciudadana, que no se traduce simplemente en cuestiones electorales, donde los niveles de abstencionismo son menores en

comparación con otros procesos electorales, sino donde las problemáticas públicas más sentidas en parte, buscan ser resarcidas.

Debe reconocerse que el fortalecimiento municipal no solo consiste en transferir a los gobiernos locales la responsabilidad de los servicios públicos, si no en fortalecer su capacidad económica y de actuación para llevar a cabo esas funciones. Por lo tanto, si se quiere calidad en el servicio público, antes hay que sentar los pasos para hacer posible dicho objetivo (Espinosa y Martínez, 2000, p. 56).

Aunque de igual manera es importante mencionar que las limitaciones no solo se aprecian en ese tipo de recurso, pero la obligatoriedad de la que han sido provistos en los servicios públicos les forja impedimentos funcionales, que incluso son incapaces de sobreponerse a ellos.

Como se ha apreciado, el hábitat en el que se desarrolla el municipio siempre ha sido tras una postura de ir contra corriente, en un contexto de retos tanto externos como internos, que como se ha descrito para municipios del estado de Hidalgo, si se le suma el escenario que la contingencia sanitaria ha propiciado, genera dudas en su actuar bajo la nueva normalidad que se comienza a vivir, ya que indudablemente devienen nuevas necesidades, nuevas demandas y problemas públicos, algunos dentro de su ámbito de competencia y muchos otros no, pero innegablemente, la capacidad con la que cuente para hacer efectivo su desempeño serán factores clave en la satisfacción y percepción positiva de esta por parte de la población.

Por lo pronto, para el caso de los municipios observados se aprecia que la satisfacción que muestra la población con los seis servicios públicos abordados dentro del periodo de pandemia ha disminuido en general, salvo el caso de parques y jardines, donde paradójicamente es un servicio al cual, bajo las medidas de la contingencia sanitaria, en teoría, no se tenía un uso excesivo del mismo. También, es interesante mirar hacia el comportamiento por municipio en relación con la suma de variaciones de las calificaciones promedio asignadas por parte de la población a los servicios, en donde solamente Tulancingo de Bravo obtiene un dato positivo dentro del periodo de pandemia estudiado. En términos de la capacidad institucional vista, solo Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero señaló no haber prestado o contado con un servicio público (Limpia y mantenimiento de calles y vialidades), fuera de ello el resto asume un papel activo a través de distintas formas de gestión, donde a pesar de ello, la satisfacción no fue favorable.

Cabe destacar que, para el caso práctico, así como el marco de pandemia genera puntos a comentar, en Hidalgo se vio acompañado del cambio de gobier-

nos municipales, para lo que, a las características enunciadas se abren campos de análisis más profundos que van de la mano con la fragilidad institucional en este orden de gobierno, el cambio o no de rutinas que conllevan las alternancias, el estudio a fondo de distintos tipos de capacidades institucionales, entre otros.

Finalmente, no olvidar la trascendencia de los gobiernos locales con base en la cercanía que son capaces de tener con la sociedad y que: “En política, la vinculación directa con los problemas sociales constituye la mitad de una buena solución” (Escobar y Solari, 1996, p. 5).

Referencias

- Aguilar, L. (1982). *Política y racionalidad administrativa*. México: Instituto Nacional de Administración Pública
- Arellano, D., Cabrero, E., Montiel, M. y Aguilar, I. (2011). Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada. En E. Cabrero, y D. Arellano (eds.). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. México: CIDE.
- Blanco, R. (2006, diciembre). Los Enfoques Metodológicos y la Administración Pública Moderna. *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 27, 256-265.
- Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?. *Revista Gestión y Política Pública*, XIII (3), 753-784.
- Cardozo, M. (2013, enero-abril). Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*, 10(21), 39-59.
- Cordero, J. (2011, octubre-diciembre). Los servicios públicos como derecho de los individuos. *Revista Ciencia y Sociedad*, XXXVI (4), 682-701.
- Escobar, S. y Solari, R. (1996, marzo-abril). El municipio y la democracia moderna. *Revista Nueva Sociedad*, 142, 108-115.
- Espinosa, E. y Martínez, P. (2000, julio-diciembre). Importancia de la calidad en los servicios públicos municipales. *Gestión y estrategia*, 18, 48-56.
- Fuentes, C. (2018, agosto-diciembre). Confianza en el gobierno local y capacidades institucionales de los municipios chilenos: un análisis multinivel. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 18, 91-120.
- García, R. (1992). *Los servicios públicos municipales*. Col. Documentos de Trabajo, núm. 3. México: CIDE.
- García, R. y Gómez, P. (2011). Servicios públicos en los gobiernos locales: Un análisis a través de las encuestas municipales. En E. Cabrero y D. Arellano (eds.). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. México: CIDE.

- García, R. y Hernández, M. (2001). *Formas clave para la prestación de los servicios públicos municipales*. Col. Documentos de Trabajo, núm. 16. México: CIDE.
- Huerta, A. y Venegas, M. (2020 diciembre). Metodología para la construcción del Índice de Capacidades Institucionales Municipales (ICIM). *Revista Sobre México. Temas de Economía*, 1 (número especial).
- INEGI (2022a). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD), 2021*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#Tabulados>, 10-06-2022.
- INEGI (2022b). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/#Tabulados>, 11-06-2022.
- Martínez, G. (2020). *Índice de medición de la capacidad institucional para la gestión financiera de los gobiernos municipales mexiquenses: evaluación 2017*. México: Instituto Hacendario del Estado de México.
- Moreno, C. (2007, diciembre). Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 131-153.
- Otálvaro, B. (2017). Miradas cualitativas para el análisis de políticas sociales en Colombia. *Revista Ciencia Política*, 12(23),
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisitos para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Serie Documentos de Trabajo del INDES, I-52. Washington, D.C.: INDES.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Revista Política y Cultura*, 30, 119-134.
- Salazar, J. (2009). *Elementos básicos de la administración municipal*. México: IAPEM/UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Uvalle, R. (2004, diciembre-febrero). El valor institucional de la gestión pública. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(28), 1-29.
- Zapata, A. y Meade, O. (2009). *Organización y gestión municipal*. México: Editorial Porrúa/Senado de la República, LX Legislatura.

Anexos

Cuadro 1. Agua potable																			
Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																		
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	
Cuautepec de Hinojosa	8	0	-8	48	41.3	-6.7	20	26.1	6.1	8	6.5	-1.5	6	13	7	10	13	3	0
Pachuca de Soto	7.5	10.9	3.4	50.3	43.8	-6.5	22.6	24.2	1.6	8.1	11	2.9	4.2	5.2	1	5.5	4.1	-1.4	0.6
Mineral de la Reforma	6.2	7.4	1.2	52.6	41.5	-11.1	21.1	29.3	8.2	8.8	10	1.2	5.7	9.2	3.5	5.7	2.6	-3.1	0
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	13.2	15.2	2	55.3	32.6	-22.7	18.4	26.1	7.7	5.3	10.9	5.6	2.6	10.9	8.3	5.3	4.3	-1	0
Tulancingo de Bravo	14.2	8.7	-5.5	46.8	64.3	17.5	29.5	18.7	-10.8	4.2	3.5	-0.7	1.6	2.2	0.6	3.2	2.2	-1	0.5

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Cuadro 2. Drenaje y alcantarillado																			
Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																		
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	
Cuautepec de Hinojosa	10	2.2	-7.8	54	39.1	-14.9	10	17.4	7.4	10	21.7	11.7	4	4.3	0.3	12	15.2	3.2	0
Pachuca de Soto	6.3	5.5	-0.8	42	32.7	-9.3	25	29	4	11.1	14.1	3	8.3	9.8	1.5	6.9	8	1.1	0.2
Mineral de la Reforma	8.2	6.1	-2.1	39.7	34.5	-5.2	24.2	28.4	4.2	10.3	14.8	4.5	11.3	12.2	0.9	6.2	3.9	-2.3	0
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	34.2	8.7	-25.5	36.8	45.7	8.9	21.1	26.1	5	5.3	13	7.7	0	2.2	2.2	2.6	4.3	1.7	0
Tulancingo de Bravo	6.8	10	3.2	42.1	53	10.9	28.9	24.3	-4.6	11.6	8.3	-3.3	3.2	2.6	-0.6	4.2	1.7	-2.5	1.6

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Cuadro 3. Alumbrado público																			
Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																		
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	
Cuautepec de Hinojosa	8	0	-8	42	39.1	-2.9	10	26.1	16.1	16	15.2	-0.8	8	10.9	2.9	16	8.7	-7.3	0
Pachuca de Soto	7.3	6.9	-0.4	40.2	35.2	-5	25.3	23.7	-1.6	10.5	14.4	3.9	9.1	12.5	3.4	7.1	7.1	0	0
Mineral de la Reforma	8.2	5.7	-2.5	34	31	-3	24.2	27.1	2.9	11.9	13.1	1.2	14.4	16.6	2.2	7.2	6.6	-0.6	0
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	23.7	26.1	2.4	39.5	19.6	-19.9	26.3	19.6	-6.7	10.5	13	2.5	0	13	13	0	8.7	8.7	0
Tulancingo de Bravo	5.3	3.9	-1.4	29.5	23	-6.5	26.3	37.4	11.1	17.9	19.6	1.7	12.1	12.2	0.1	7.9	3.9	-4	0

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI

Cuadro 4. Parques y jardines																			
Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																		
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	
Cuautepec de Hinojosa	0	6.5	6.5	10	41.3	31.3	10	17.4	7.4	10	17.4	7.4	14	17.4	3.4	56	0	-56	0
Pachuca de Soto	6.7	6.9	0.2	40.2	31.1	-9.1	25.9	31	5.1	10.9	14.6	3.7	7.3	9.1	1.8	6.5	5.5	-1	0.6
Mineral de la Reforma	10.3	6.1	-4.2	41.2	41.5	0.3	24.2	24	-0.2	6.2	12.7	4.5	7.7	10.5	2.8	5.7	5.2	-0.5	1
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	23.7	21.7	-2	36.8	39.1	2.3	15.8	23.9	8.1	7.9	6.5	-1.4	0	6.5	6.5	15.8	0	-15.8	0
Tulancingo de Bravo	8.4	2.2	-6.2	25.3	40	14.7	31.1	35.7	4.6	14.7	12.2	-2.5	3.2	7.4	4.2	6.3	2.6	-3.7	0.5

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI

Cuadro 5. Recolección de basura																										
Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																									
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		Satisfacción		Insatisfacción			
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	Variación	Variación	Variación	Variación	
Cuautepec de Hinojosa	26	15.2	-10.8	60	60.9	0.9	6	10.9	4.9	4	8.7	4.7	4	4.3	0.3	0	0	0	0	0	0	0	-9.9	0.3		
Pachuca de Soto	15.8	10.3	-5.5	51.7	46.1	-5.6	16.4	23.7	7.3	6.3	8.9	2.6	4.8	6.9	2.1	5	4.1	-0.9	0	0	0	0	-11.1	1.2		
Mineral de la Reforma	11.9	16.6	4.7	61.3	59.4	-1.9	16.5	16.2	-0.3	4.6	2.2	-2.4	3.1	3.5	0.4	2.6	1.7	-0.9	0	0	0	0	2.8	-0.5		
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	21.1	23.9	2.8	57.9	71.7	13.8	21.1	4.3	-16.8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16.6	0			
Tulancingo de Bravo	20.5	15.2	-5.3	63.7	66.5	2.8	10	11.7	1.7	1.1	3	1.9	1.6	2.2	0.6	2.1	1.3	-0.8	1.1	0	-1.1	-2.5	-0.2			

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI

Cuadro 6. Calles y avenidas																										
Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																									
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		Satisfacción		Insatisfacción			
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	Variación	Variación	Variación	Variación	
Cuautepec de Hinojosa	0	0	0	26	6.5	-19.5	20	15.2	-4.8	20	17.4	-2.6	0	28.3	20.3	26	32.6	6.6	0	0	0	-19.5	26.9			
Pachuca de Soto	1.6	1.2	-0.4	13.9	13.2	-0.7	23.6	30.4	6.8	18.6	17.6	-1	13.7	18.1	4.4	28.3	19.4	-8.9	0	0	0	-1.1	-4.5			
Mineral de la Reforma	0.5	0	-0.5	20.6	17.9	-2.7	23.7	25.3	1.6	12.9	16.2	3.3	21.6	24	2.4	20.1	16.6	-3.5	0	0	0	-3.2	-1.1			
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	5.3	2.2	-3.1	31.6	26.1	-5.5	34.2	28.3	-5.9	15.8	17.4	1.6	5.3	19.6	14.3	7.9	6.5	-1.4	0	0	0	-8.6	12.9			
Tulancingo de Bravo	3.7	2.2	-1.5	16.8	17.4	0.6	28.9	47.4	18.5	16.8	17.4	0.6	16.8	9.6	-7.2	15.3	6.1	-9.2	0.5	0	-0.5	-0.9	-16.4			

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Cuadro 7. Calificación promedio asignada a los servicios públicos municipales básicos, según municipio															
Servicio público municipal básico	Cuautepec de Hinojosa			Pachuca de Soto			Mineral de la Reforma			Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero			Tulancingo de Bravo		
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación
Agua potable	6.7	5.9	-0.8	7.1	7.1	0	7	6.9	-0.1	7.6	6.8	-0.8	7.7	7.8	0.1
Drenaje y alcantarillado	6.9	5.9	-1	6.6	6.2	-0.4	6.6	6.4	-0.2	8.1	7.1	-1	7	7.6	0.6
Alumbrado público	6.1	5.9	-0.2	6.6	6.2	-0.4	6.3	6	-0.3	7.8	6.5	-1.3	6	6.1	0.1
Parques y jardines	2.9	6.4	3.5	6.7	6.4	-0.3	6.9	6.5	-0.4	7.1	7.7	0.6	6.6	6.7	0.1
Recolección de basura	8.4	7.8	-0.6	7.5	7.1	-0.4	7.9	8	0.1	8.6	8.8	0.2	8.4	8.2	-0.2
Calles y avenidas	4.9	3.4	-1.5	4.3	4.6	0.3	4.7	4.6	-0.1	6.4	5.6	-0.8	5.1	6	0.9

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Cuadro 8. Condición de existencia/prestación de servicios públicos, por municipio, 2020													
Municipio	Alumbrado público	Forma de administración	Limpia y mantenimiento de calles y vialidades	Forma de administración	Parques públicos	Jardines públicos	Forma de administración	Agua potable	Total de prestadores/ Régimen de gestión	Drenaje y alcantarillado	Forma de administración	Recolección de RSU	Total de prestadores/ Régimen de gestión
Cuautepec de Hinojosa	1	1	1	1	1	1	1=7; 8=2	1	2 (1 público y 1 social)	1	4	1	1 (público)
Pachuca de Soto	1	1	1	8	1	1	1=86	1	1 (público)	1	6	1	2 (privado)
Mineral de la Reforma	1	1	-	997	1	1	1=155	1	0	1	ND	1	1 (público)
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	1	1	0	0	1	1	1=29	1	1 (público)	1	4	1	1 (público)
Tulancingo de Bravo	1	1	1	1	1	1	1=251	1	12 (1 público y 11 social)	1	4	1	1 (público)

Nota: el número 1 dentro de cada columna del servicio público, hace referencia a las administraciones públicas que reportaron haber prestado o contado con el servicio público, el 0 hace referencia a las que reportaron no haberlo prestado o contado con él y el guión medio refiere a que no contó con datos o elementos para responder, del 1 de enero al 31 de diciembre (2020).
Dentro de la columna Forma de administración: 0=No aplica; 1=Administración directa-Ayuntamiento; 4=Organismo descentralizado municipal; 6=Organismo descentralizado estatal; 8=Administración indirecta-Concesión a particulares; 997=No cuenta con elementos para responder; ND=No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Innovaciones tecno-políticas en las ciudades inteligentes para la gestión del bienestar social y la salud pública

JULIETA GUZMÁN FLORES

Universidad de Guadalajara

 orcid.org/0000-0003-2463-7420

julieta.guzman@cucea.udg.mx

Resumen

Esta investigación provee una revisión de las formas de organización social digital relacionada con la agenda urbana de salud y bienestar, especialmente la participación interactiva de las comunidades centradas en las personas y en el planeta. Cuando se trata de una innovación tecno-política, la reorganización de una sociedad civil, en el análisis del paisaje de la ciudad o gobernanza inteligente, puede revelar nuevas expresiones, definiciones y alcances del poder ciudadano. Por ello, el objetivo del artículo consiste en mostrar casos representativos de empoderamiento ciudadano cuando se aplican las tecnologías de la información, el mutualismo o cooperación y la autoorganización para gestionar una vida urbana saludable y activa para la sociedad.

Palabras clave: tecno-política, tecnologías de la información y comunicaciones, ciudades inteligentes, gobernanza urbana.

Cómo debe citarse este artículo:

Guzmán, J.(2022). Innovaciones tecno-políticas en las ciudades inteligentes para la gestión del bienestar social y la salud pública. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, (2), 46- 59. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 15/12/2022

Aceptado: 21/02/2023



Introducción

La literatura académica ha mostrado la clara evolución de los ciudadanos, como tomadores de decisiones, frente a las implicaciones tecno-políticas de la *Ciudad Inteligente*, en espacios claramente definidos: descarbonización y resiliencia, empoderamiento y protesta ciudadana, vigilancia y seguridad, salud y bienestar, identidad y cultura, emprendimiento y desarrollo económico, entre otros. (Kan et al., 2014; Van Dijck, et al., 2018; Karvonen, 2020).

En respuesta a los problemas actuales como la pandemia, y frente a la posibilidad de buscar nuevos valores como la responsabilidad social, cooperación, solidaridad y resiliencia, los ciudadanos han establecido infraestructuras sociales, tecnológicas, políticas, económicas y medioambientales en las ciudades, para apoyar, fortalecer y estimular las actividades humanas. Estas acciones se consideran avances sociales que se han logrado a través de innovaciones tecnológicas en un espacio en el que los ciudadanos que viven aglutinados en las ciudades se han convertido en fuentes generadoras de datos y de innovación (Florida, 2002). Por ello, cuando la concentración de personas en áreas geográficas es pequeña, se desarrollan interacciones frecuentes y activas en plataformas y cooperativas de datos, para atender las externalidades positivas/negativas dentro de la ciudad, que pueden convertirse en oportunidades/amenazas para los residentes (Calzada, 2021).

El objetivo de una Ciudad Inteligente es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y alcanzar el desarrollo sostenible a través de tres conceptos básicos: tecnología, sostenibilidad e innovación, de manera que resulte en espacios urbanos con un alto nivel de habitabilidad y un adecuado equilibrio económico y medioambiental (KPMG, 2017). El modelo de desarrollo sostenible de la ciudad se conoce como Ciudad Inteligente o Gobernanza Inteligente.

Ciudad inteligente (Smart City) es la visión holística de una ciudad que aplica las Tecnologías de la información (TIC). Para la mejora de la calidad de vida y la accesibilidad de sus habitantes y asegura un desarrollo sostenible, económico, social y ambiental en mejora permanente. Una ciudad inteligente permite a los ciudadanos interactuar con ella de forma multidisciplinar. Se adapta en tiempo real a sus necesidades, de forma eficiente en calidad y costes,

ofreciendo datos abiertos, soluciones y servicios orientados a los ciudadanos como personas, para resolver los efectos del crecimiento de las ciudades, en ámbitos públicos y privados, a través de la integración innovadora de infraestructuras con sistemas de gestión inteligente” (Grupo Técnico de Normalización 178 de AENOR, s/f).

Lo anterior, sostiene el análisis de las ciudades como sistemas complejos, dinámicos, autoorganizados y en constante cambio, con potencial de generar interdependencias mediante el uso de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC). Es decir, el uso generalizado de las TIC como herramientas clave, permite integrar y mezclar el conocimiento existente desarrollado por diferentes actores urbanos, en distintas escalas geográficas y para diversos ámbitos.

De este modo, la pandemia de COVID-19 ha brindado la oportunidad de reconocer y aplicar tecnologías de Ciudades Inteligentes para mejorar el bienestar social y gestionar las crisis como resultado del cambio obligatorio de muchas actividades humanas a las plataformas digitales (Megahed et al., 2022). Según estos autores, en la actualidad el paradigma que la Ciudad Inteligente ha desencadenado, rasgo son nuevas categorías al significado del acrónimo SMART (*safety, mitigation, accountability, resilience y traceability*): seguridad, mitigación, responsabilidad o rendición de cuentas, resiliencia y trazabilidad (Maione y Loia, 2021). Bajo estas condiciones, la Ciudad Inteligente adquiere una función que la obliga a estar estrechamente relacionada con las necesidades locales y tener la disponibilidad de recursos. Además, ha evidenciado la existencia de programas de ciudades colaborativas que se caracterizan por “[...] un tipo de gobernanza experimentalista, adaptativa e iterativa y herramientas legales que permiten trabajar en el interés general, a los habitantes y actores de la ciudad, sean estos innovadores sociales, empresarios locales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones del conocimiento” (Foster y Iaione, 2016, p. 349).

La emergencia sanitaria ha puesto en evidencia la importancia de reconsiderar el futuro de las ciudades inteligentes para mejorar la resiliencia, la eficiencia y la sostenibilidad (Helbin et al., 2021). En otras palabras, las ciudades se convierten en una plataforma para la innovación tecnológica, política y social para mejorar la productividad, sostenibilidad y habitabilidad. En este sentido, en este artículo se presenta un resumen conciso que informa el papel generalizado de las tecnologías digitales en la esfera pública-privada y las innovaciones tecno-políticas urbanas en la provisión de salud y bienestar social. Los casos representativos son aplicaciones digitales para compartir experiencias de vida enfocadas, la agenda de

las ciudades inteligentes para atender los problemas de salud pública, información crítica en las redes sociales de fenómenos meteorológicos en las ciudades, “empresas cívicas” y cooperativas de datos en la provisión de servicios de salud y bienestar social.

Tecno-política urbana

Karvonen (2020), revela una trayectoria emergente de la tecno-política urbana: modos de gobernanza en red y la diversificación de los procesos de toma de las decisiones. Los conocimientos sobre las ciudades son el primer abordaje que obliga a examinar cómo este conocimiento conduce a nuevos procesos de toma de decisiones, más creativos e innovadores, dejando atrás procesos administrativos y procedimentales (Swilling y Hajer, 2017).

Kurban, Peña-López y Haberer (2017), definen la tecno-política como:

“... un nuevo contexto, habilitado y potenciado por las Tecnologías de la Información y la Comunicación, donde sus actores apuntan a mayores niveles de libertad, empoderamiento y gobernanza; [...] como la concurrencia de múltiples actores, contribuyendo con sus acciones –grandes o pequeñas– y con conocimiento” (p.24).

La gobernanza en las ciudades contemporáneas es una actividad colaborativa que involucra a múltiples partes interesadas que se presenta en asociaciones público-privadas, de triple y cuádruple hélice. Pero que ha dado paso al surgimiento de los grupos activistas y los movimientos sociales dentro de la gobernanza en red que desafían la tecno-política dominante (Karvonen, 2020).

Las innovaciones tecno-políticas posibilitan la participación democrática, el empoderamiento del ciudadano y generan un mayor desarrollo tecnológico (Calzada, 2021). Por ejemplo, la expresión de los ciudadanos, en campos como la responsabilidad social, a través del urbanismo basado en plataformas y cooperativas de datos, es una innovación tecno-política, que se integra al concepto Ciudad Inteligente. Así pues, la responsabilidad social, como innovación tecno-política, se cristaliza a través de las plataformas digitales y de la apertura de conjuntos de datos públicos gratuitos, para monitorear y mejorar las condiciones de los sistemas urbanos, al mismo tiempo que se crean redes entre los distintos actores urbanos.

Ciudades saludables

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (WHO, s/f) una ciudad saludable es “aquella que crea y mejora continuamente su entorno físico y social y amplía los recursos de la comunidad que permiten a las personas apoyarse mutuamente para realizar todas las funciones de la vida y desarrollarse al máximo de su potencial”

Desde esta perspectiva, la OMS (WHO, s/f) indica que una ciudad saludable “está obligada a lograr la participación de la comunidad en las decisiones que afectan, dónde y cómo vive la gente, sus bienes y servicios comunes, tales como espacios y servicios de la ciudad mejorados, en función de las necesidades y los activos de las comunidades; rendición de cuentas y gobernanzas más sólidas para la salud y el bienestar, poblaciones empoderadas y resilientes y mayor propiedad sobre la salud y el bienestar individuales”.

Otra perspectiva presentada por la OMS (WHO, s/f) corresponde a una ciudad saludable, en la que “el planeta y las personas deben estar en el centro de todas las políticas internas y externas de la ciudad, que incluyen un enfoque integral de la ciudad para la salud y el bienestar coherente entre los niveles de gobernanza en la salud y el bienestar, y, el fortalecimiento de la diplomacia sanitaria de las ciudades”.

Ciudades inteligentes y gobernanza urbana

El enfoque de ‘ciudades inteligentes centradas en las personas’, liderado por ONU-Hábitat destaca la importancia de la gobernanza en los ecosistemas de datos en todo el mundo a nivel de ciudad-región, y coincide con la dirección de la ciudad saludable con la participación de las comunidades y las políticas internas y externas de la ciudad centradas en el planeta y personas. Entonces, la dimensión tecno-política, la autonomía o soberanía de datos e iniciativas o proyectos en las comunidades, facilitan la creación de cooperativas de datos en el marco del derecho digital. A partir de estos esquemas, se procura una gobernanza informada en la que se perciben dos paradigmas amplios y en competencia: el tecnocrático y el democrático. Su arquitectura social puede manifestarse en plataformas de datos públicos donde interaccionan y convergen ciudadanos y gobierno (Montgomery, 2016). Estos enfoques aparecen en los gobiernos locales, a través del esquema Ciudad Inteligente, los cuales ofrecen, por un lado, servicios que incluyen la participación de los usuarios en el desarrollo de productos y por otro, el derecho de los ciudadanos a plantear sus inquietudes en los sistemas de innovación abierta.

Impulsar el cambio urbano requiere la coordinación de acciones, transparencia, mayor información en tiempo real para los ciudadanos. Con estas acciones, los gobiernos locales promueven el papel de la gobernanza urbana para el funcionamiento de la sociedad, como consecuencia del espacio que ocupa en su intervención, hacia innovaciones que operan, en ciertos ámbitos, a escala de ciudad, como la sustentabilidad de los municipios (Köhler et al., 2019). La gobernanza urbana representa a múltiples actores que intervienen directa o indirectamente en el funcionamiento de la ciudad, incluidas las estructuras gubernamentales formales, la industria, la sociedad civil, los consumidores y los grupos comunitarios (Smith et al., 2005).

El concepto de la gobernanza se refiere a la relación con instituciones, redes, directivas, reglamentos, normas, usos políticos y sociales, actores públicos y privados que contribuyen a la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, a su orientación, a su capacidad para dirigir, y a su capacidad para prestar servicios y asegurar su propia legitimidad (Borraz y LeGale`s, 2010, p. 138). No obstante, Jouve y Lefèvre (2003), sostienen que existe la capacidad política de ciertos grupos al interior de las ciudades para dirigir, pilotear y cambiar la sociedad urbana; incluso, adaptarse a la presión externa, o transformarse de acuerdo con la lógica de competencia del mercado o las normas gubernamentales locales. Al respecto, Healey (2015a) identifica la presencia de iniciativas de desarrollo local generadas por ciudadanos y organizaciones, que promueven actividades particulares en la provisión de servicios relacionados con el deporte, al ocio y a los intereses especiales. En este contexto, se reconoce que la autoridad ya no actúa como el principal proveedor y distribuidor de servicios (Healey, 2015a; 2015b). Luego, en su lugar o de manera complementaria, surgen nuevas formas de “participación” ciudadana en el ámbito de las políticas públicas, como las iniciativas ciudadanas, que fomentan la creación o integración de empresas que proveen directamente de bienes y servicios de bienestar social, anteriormente exclusivos del sector público.

Otras intervenciones que se presentan en la sociedad se reflejan “en las relaciones sociales, acuerdos políticos y/o procesos de gobernanza que conducen a una mejora en un sistema social” (Castro-Arce et al., 2019, p. 2256). Con ello, se favorecen “actitudes, comportamientos o percepciones de un grupo de personas unidas en una red de intereses alineados... [que conducen a] una acción colaborativa” (Neumeier, 2017, p. 2). Por ejemplo, la aparición de comunidades locales que cuidan parques, o que organizan grupos sociales para personas mayores; incluso, a través la administración de fideicomisos, de negocios, de servicios de cuidados o albergues infantiles; y en muchos casos, la regeneración de

un barrio (Healey, 2015a).

A partir de estas acciones e intervenciones, los actores locales generan una esfera pública mientras cuidan lo que comparten, subsanan deficiencias de calidad de prestación de servicios, restricciones del presupuesto público y procuran el consumo de productos y servicios sensibles en lo local (Healey, 2015a).

Gobernanza inteligente

Otro fenómeno que favorece las iniciativas ciudadanas, es la amplia disponibilidad de una gran cantidad de herramientas y de dispositivos innovadores como los sensores y las plataformas técnicas que sirven para recopilar datos e información en tiempo real, y que simultáneamente generan actores urbanos más informados que toman decisiones. De acuerdo con lo anterior, se trata de una tecno-práctica (efectiva) apoyada en las TIC, que se ha denominado “gobernanza inteligente” y que forma parte de una de las seis dimensiones de una Ciudad Inteligente (Giffinger et al., 2007).

La “gobernanza inteligente” surge de la participación y conectividad de diversos sectores y actores urbanos en la vida pública, principalmente en la toma de decisiones, en los servicios para los ciudadanos, y en la rendición de cuentas (Giffinger et al., 2007). La idea de gobernanza inteligente se refiere a la transformación y remodelación de los procesos actuales para la toma de decisiones en Ciudades Inteligentes, algunos casos representativos son Ámsterdam (Países Bajos) y San Francisco (EE. UU.), por el desarrollo de buenas prácticas para optimizar las funciones y los servicios urbanos a través de las TIC (Giffinger et al., 2007).

La ciudad o gobernanza inteligente se caracteriza por poseer y aplicar una amplia gama de tecnologías electrónicas y digitales para crear una ciudad cibernética, digital, conectada y basada en el conocimiento. Desde esta óptica, se argumenta que los ciudadanos disponen una gran cantidad de datos e información actualizados, en tiempo real, sobre el funcionamiento de la ciudad, lo cual les permite proponer soluciones innovadoras a los problemas existentes (Batty et al., 2012).

Con todas estas posibilidades, los ciudadanos interactúan, complementan y asumen actividades para mitigar los impactos negativos del desarrollo urbano, el uso y desperdicio de recursos que han propiciado riesgos de enfermedades transmisibles y no transmisibles, desnutrición, lesiones y vulnerabilidad a los cambios ambientales globales (Whitmee et al., 2015).

En consecuencia, se está experimentando una ciudadanía que trabaja de

manera más interactiva con el gobierno y que complementa y asume actividades que tradicionalmente correspondían al estado. Los ciudadanos se han convertido en socios activos y “recursos urbanos integrados”, trabajando con el gobierno para desarrollar y ofrecer soluciones (Ardill y Lemes de Oliveira, 2018, p. 218–219). Este proceso hace que la democracia y la gobernanza sean “más horizontales, participativas e inclusivas”, es decir, se pretende alcanzar un “sistema de gobernanza adaptable” (Castro-Arce et al., 2019, p. 2259). Asimismo, aquellas iniciativas que surgen para resolver estos problemas, pueden relacionarse con el enfoque de “la economía social y solidaria para la provisión de bienestar” (Ardill y Lemes de Oliveira, 2018, p. 208). Es el caso de ciertas iniciativas comunitarias que provienen de una nueva generación de activistas basados en barrios y aldeas (Wagenaar y van der Heijden, 2015).

Redes de ciudades

Las “redes de ciudades” son estructuras de gobernanza formales e institucionalizadas que facilitan la cooperación de ciudad a ciudad y de ciudad a otros actores. De acuerdo con Acuto (2016), el fenómeno de las ciudades interconectadas permite que “mejoren sus capacidades trabajando juntos, compartiendo experiencias y forjando alianzas público-privadas en salud, gobernanza, democracia, infraestructura y seguridad”. Para Acuto y Parnell (2016, p. 873) “[...] falta un consenso sobre la arquitectura de la interfaz ciencia-política que sustente la gobernanza urbana global, asimismo, la creación de sistemas de datos locales sólidos, basados en datos gubernamentales y colaboraciones entre universidades y ciudades. La implementación de un mecanismo de monitoreo global para las ciudades supone que existen impulsores transnacionales del cambio urbano y adopta la idea de que la forma en que se gestionan todas las ciudades determinará nuestro futuro común”.

Dentro de los ejemplos de las redes de ciudades, se destacan las agendas locales de salud a través de una serie de redes de ciudades afiliadas a la Organización Mundial de la Salud (de Leeuw et al., 2014). Las redes formales incluyen Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), 100 Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller e ICLEI Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (Acuto y Parnell, 2016; Acuto y Rayner, 2016).

Colaboración colectiva digital para la salud y el bienestar social

Cabe destacar que existen avances cuando los ciudadanos lideran datos de colaboración colectiva para habilitar o facilitar la prestación de servicios gubernamentales, el marco de las plataformas tiende a considerarse ciencia ciudadana (Schreieck, Wiesche y Krcmar, 2016). Al respecto, se han estudiado los discursos y mecanismos de gobernanza (Koivusalo, Ollila y Tirtter, 2008). De esta manera, aunque los sistemas de salud son visiblemente nacionales, están fuertemente influenciados por actores transnacionales, globales y subnacionales (Kaasch, 2013). Como consecuencia, han surgido ciertos tipos de reorganización fundamentales para el bienestar social básico con una configuración glocal en las ciudades. Esto se debe en parte porque las ciudades ofrecen oportunidades para fortalecer las sinergias entre salud y medioambiente, y porque concentran capacidades económicas, sociales y tecnológicas colectivas para la innovación (Whitmee et al., 2015).

Con las lecciones aprendidas en la pandemia, se han expuesto los grandes retos a los que se enfrentan los países del mundo con sus sistemas de salud. Los niveles de gobierno de los países democráticos, afrontan la disyuntiva, entre ofrecer más servicios a una mayor proporción de la población, evitando el gasto catastrófico u ofrecer servicios médicos de alta calidad. El primer dilema se sobrepone al segundo: uno de los principios de la cobertura sanitaria universal de la Organización Mundial de la Salud (OMS), considera que el pago por la atención médica no debe conducir a la pobreza a la población. Durante la pandemia del COVID-19, estos problemas se exacerbaron, no obstante, que en múltiples circunstancias, fue posible aprovechar las tecnologías digitales para la atención médica a través del monitoreo colectivo e individual en tiempo real. Con el aceleramiento del uso de las tecnologías digitales, son prometedores los avances en la salud pública como una forma de abordar las deficiencias sociales de las Ciudades Inteligentes. A saber, podemos comprender que la mejora de la salud de los ciudadanos se presenta como un co-beneficio de la planificación urbana, particularmente en el campo de la salud pública (Giles-Corti et al., 2016). Megahed y Abdel-Kader (2022), describen los impactos que tendrán en el corto y largo plazo gobernanza y gestión en el ecosistema de la Ciudad Inteligente, entre las que destacan la participación de los ciudadanos en línea, los gobiernos electrónicos y transformaciones digitales. Entre estas transformaciones digitales destacan, la salud inteligente en la que se visualizan los expedientes de salud electrónicos, la telemedicina y sistemas inteligentes de vigilancia de enfermedades (Cuadro 1).

Cuadro 1. Impactos de la crisis de COVID-19 en el ecosistema de la Ciudad Inteligente.

Aspectos clave	Impactos a corto plazo	Impactos a largo plazo
Gobernanza y gestión inteligente	Mayor participación en la toma de decisiones a través de portales de ciudadanos en línea, enfoques de planificación innovadores y servicios electrónicos.	El cambio hacia los gobiernos electrónicos y las transformaciones digitales.
Salud inteligente	Desarrollo de historias clínicas electrónicas y mHealth, portales de análisis de diagnóstico, servicios médicos de emergencia, y túnel de desinfección, sistemas de imagen inteligente, reconocimiento facial y servicio de telemedicina.	Uso ampliado de sistemas inteligentes de vigilancia de enfermedades integrados con Internet de las Cosas.

Fuente: Adaptado de Megahed y Abdel-Kader (2022).

Las nuevas tecnologías disruptivas, como la inteligencia artificial, internet de las cosas y el *Big Data* o macrodatos, se aceleraron con la COVID-19, permitieron el acceso a la atención médica asequible y de calidad como componentes fundamentales de la protección social. Además, incidieron en el desarrollo de interacciones frecuentes y activas en plataformas y cooperativas de datos, para atender las externalidades positivas/negativas dentro de la ciudad. Otro fenómeno que se presenta fue la movilización de ciudadanos hiperconectados, con dispositivos inteligentes que han generado grandes datos, tanto en el sector público como en el privado.

Caso representativo 1: conectividad social para el bienestar y salud pública

Los estilos de vida y el medioambiente en las ciudades se relacionan con la salud, es una realidad que requiere la aceptación y el compromiso de los ciudadanos y es a través de las Ciudades Inteligentes que puede fortalecerse la

agenda social y su función participativa. Es decir, a través de la salud y el bienestar las dimensiones sociales del desarrollo urbano inteligente son viables. Esto ha dado lugar a explorar proyectos que implican interacciones sociales, tecnológicas e institucionales, en campos para la promoción de la vitalidad y el bienestar de la sociedad civil municipal.

Con el internet el predominante uso de teléfonos inteligentes podemos asumir que hoy en día existen suficientes datos para comprender y mapear los fenómenos de conectividad social en las Ciudades Inteligentes modernas (Arribas-Bel et al., 2015, p. 231) y con ello procurar el bienestar social y problemas de salud pública.

En el ámbito del bienestar, (Delmastro et al. 2016), reconocen que la generación de nuevas y mejores formas de hacer las cosas pueden ser pensadas y compartidas entre los ciudadanos. De acuerdo con los autores, en la ciudad de Pisa, en Italia, la aplicación *Smart Citizen* permite compartir experiencias diarias sobre la vida en la ciudad, incluidos los problemas de calidad de vida, como las condiciones ambientales (calidad del aire, clima y contaminación).

Como problema sanitario atendido en la agenda de la Ciudad Inteligente, es relevante el caso del envejecimiento de la población japonesa (Obi et al., 2013). El uso de las Tecnologías de la Información reduce los costos de atención médica frente a los retos de un declive crónico de la tasa de natalidad y una mayor esperanza de vida (Shirahase, 2015).

Caso representativo 2: redes sociales y patrones de comportamiento

Las redes sociales tienden a aumentar la dinámica y la morfología urbana del futuro y están teniendo efectos directos sobre los patrones reales de comportamiento, acercándose al descubrimiento de las idiosincrasias y necesidades de las ciudades.

Incluso, cuando los gobiernos no proporcionan cierta información crítica, tal es el caso de la magnitud de inundaciones o alcance de los terremotos en las ciudades. Para contrarrestar esta falta de información, los ciudadanos, en cambio, publican esta información en redes sociales, incluso con dominio político, como Twitter (Arribas-Bel et al., 2015).

Luego, entre las herramientas de innovación tecnológica y social, que han demostrado ser eficaces, destacan los “Hackatones” que involucran a los ciudadanos, las empresas emergentes y las PYMES, para estimular la innovación.

Un caso de éxito es Future Hacks, “Health Walks Plus” enlazado con Active Travel Demonstrator para dirigir a ciudadanos a caminatas cercanas con marcadores físicos utilizando la acera (Leleux y Webster, 2018).

Caso representativo 3. Cooperativas de datos

En Barcelona existe el proyecto *Salus Coop*, impulsado como una cooperativa de datos y desarrollado como modelo de gobernanza colaborativa creada por los ciudadanos para la gestión de datos de salud que les brinden información sobre el estilo de vida, tomando en cuenta los derechos de los ciudadanos de controlar sus registros de salud; asimismo, contribuyen al intercambio de datos para la investigación pública en el cuidado de la salud.

Conclusiones

Más allá de los puntos nodales delimitados geográficamente, la expansión geográfica que se ha expresado en las redes, la interconexión y el intercambio de información de los ciudadanos, las innovaciones tecnopolíticas abren nuevos terrenos para la sociedad en general y para grupos excluidos. La mejora de la salud de los ciudadanos se presenta como un co-beneficio de la planificación urbana. El tráfico y contaminación ambiental son algunas de las preocupaciones de la sociedad que exigen nuevas e innovadoras formas de gestionar la vida urbana utilizando las TIC.

En este estudio se reconoce que los ciudadanos mejor informados pueden participar en la vida comunitaria y llevar estilos de vida más saludables y activos, y al mismo tiempo incidir en la generación de iniciativas de conectividad social y confianza en la ciudad.

Para sentar las bases de una ciudad inteligente, en el caso de la salud y bienestar, las tecnologías digitales se enmarcan como herramientas para empoderar a los ciudadanos o residentes para que transiten de papel “pasivo” y se conviertan en “participantes activos”. Sin embargo, desde la óptica de la innovación social (Harvey, 2003, pág. 941) concebida como el modelo alternativo de ciudad, deseado y moldeado por los ciudadanos como el “derecho a la ciudad”, se corre “peligro” frente al modelo de Ciudad Inteligente, al considerar a esta última una nueva forma de despojo de la privacidad individual por la vigilancia del gobierno.

Bibliografía

- Acuto, M. (2016). Give Cities a Seat at the Top Table. *Nature*, 537, 611–613.
- Acuto, M. y Parnell, S. (2016). Leave no city behind. *Science* 352 (6288), 873–873.
- Acuto, M., y Rayner, S. (2016). City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins? *International Affairs*, 92(5), 1147–1166.
- Allam, Z., y Jones, S. D. (2020). On the coronavirus (COVID-19) outbreak and the smart city network: Universal data sharing standards coupled with artificial intelligence (AI) to benefit urban health monitoring and management. *Healthcare*, 8(1). <https://doi.org/10.3390/healthcare8010046>.
- Ardill, N. y Lemes de Oliveira, F. (2018). Social innovation in urban spaces. *Int. J. Urban Sustain. Dev.* 10, 207–221.
- Arribas-Bel, D., Kourtiti, K., Nijkamp, P. y Steenbruggen, J., (2015). Cyber cities: social media as a tool for understanding cities. *Appl. Spat. Anal. Policy* 8, 231–247.
- Batty, M., Axhausen, K.W., Giannotti, F., Pozdnoukhov, A., Bazzani, A., Wachowicz, M., Ouzounis y G., Portugali, Y. (2012). *Smart cities of the future*. *Eur. Phys. J. Spec. Top.* 214, 481–518.
- Borraz, O. y Le Gale`s, P., (2010). Urban governance in Europe: the government of what? *Po`le Sud* 32 (1), 137–151.
- Calzada, I. (2021). Calzada, I. (2021). Data Co-Operatives through Data Sovereignty. *Smart Cities* 4(3), 1158–1172
- Castro-Arce, K., Parra, C. y Vanclay, F. (2019). Social innovation, sustainability and the governance of protected areas: revealing theory as it plays out in practice in Costa Rica, *J. Environ. Plan. Manag.* 62, 2255–2272.
- de Leeuw, E., Tsouros, A., Dyakova, M. y Green, G. (eds.) (2014) *Healthy Cities: Promoting Health and Equity –Evidence from Local Policy Practice*. Copenhagen: World Health Organization.
- Delmastro, F., Arnaboldi, V., Conti, M., (2016). People-centric computing and communications in smart cities. *EEE Commun. Mag.* 54, 122–128.
- Florida, R.L. (2002). *The Rise of the Creative Class: And How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Foster, S. y Iaione, C. (2016). The city as a commons. *Yale Law y Policy Review*, 34, 2.
- Giffinger, R., Fertner, C., Kramar, H., y Meijers, E. (2007). City-ranking of European medium-sized cities. *Cent. Reg. Sci. Vienna UT*, 9(1), 1–12.
- Giles-Corti, B., Vernez-Moudon, A., Reis, R., Turrell, G., Dannenberg, A. L., Badland, H., ... y Owen, N. (2016). City planning and population health: a global challenge. *The Lancet*, 388(10062), 2912–2924.
- Grupo Técnico de Normalización 178 de AENOR (AEN/CTN 178/SC2/GT1 N 003). Ciudades Inteligentes. <https://eosiberica.es/blog-ciudades-inteligentes/>
- Harvey, D. (2003). The right to the city. *Int. J. Urban Reg. Res.* 27, 939–941.
- Healey P (2015b). Citizen-generated local development initiative: recent English experience. *Int J Urban Sci* 19(2), 109–118.
- Healey, P. (2015a). Civil society enterprise and local development”. *Planning Theory y Practice*, 16, 11–27.

- Jouve, B., y Lefèvre, C. (eds.), (2004). *Metropolitan Horizons*. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausana.
- Kaasch, A. (2013). Conceptualización de la política social global. *Política Social Mundial*, 13, 3-4.
- Karvonen, A. (2020). Urban techno-politics: knowing, governing, and imagining the city. *Science as Culture*, 29(3), 417-424.
- Koivusalo, M., Ollila, E., y Tritter, J. (2008). Kansalaiset, asiakkuus ja Euroopan unionin vaikutukset terveydenhuoltoon. *Tutkijapuheenvuorot terveydenhuollosta* (pp. 215-236). Stakes.
- KPMG (2017). *Hacia la Ciudad 4.0 Análisis y perspectivas de las Smart Cities españolas*. KPMG.
- Kurban, C., Peña-López, I., y Haberer, M. (2017). What is technopolitics? A conceptual schema for understanding politics in the digital age. *Revista de Internet, Derecho y Política*, (24), 3-20.
- Leleux, C., Webster, W., (2018). Delivering smart governance in a future city: the case of Glasgow. *Media Commun*, 6, 170.
- Maione, G., y Loia, F. (2021). New Shades on the Smart City Paradigm During Covid-19: A Multiple Case Study Analysis of Italian Local Governments. En *The International Research y Innovation Forum* (pp. 245-251). Springer, Cham.
- Megahed, N. y Abdel-Kader, R. (2022). Smart Cities after COVID-19: Building a conceptual framework through a multidisciplinary perspective. *Sci Afr*. 17, 01374.
- Montgomery, T. (2016). Are Social innovation paradigms incommensurable? *Voluntas*, 27 (4), 1979-2000.
- Neumeier, S., (2017). Social innovation in rural development: identifying the key factors of success. *Geogr. J.* 183, 34-46.
- Schreieck, M., Wiesche, M., y Krcmar, H. (2016). Design and governance of platform ecosystems—key concepts and issues for future research. *Research Papers*. 76.
- Shirahase, S. (2015). Income inequality among older people in rapidly aging Japan”. *Research in Social Stratification and Mobility*, 41, 1-10.
- Smith, A., Stirling, A., y Berkhout, F. (2005). The governance of sustainable socio-technical transitions. *Research Policy*, 34(10), 1491-1510.
- Swilling, M. y Hajer, M. (2017). Governance of urban transitions: Towards sustainable resource efficient urban infrastructures. *Environmental Research Letters*, 12(12), 125007.
- Van Dijck, J., Poell, T., de Waal, M. (2018). *The Platform Society. Public Values in a Connective World*. Oxford University Press: Kettering.
- Wagenaar, H. y van der Heijden, J. (2015). The promise of democracy? Civic enterprise, localism and the transformation of democratic capitalism. En S. Davoudi y A. Madanipour (Eds.) *Reconsidering localism* (pp. 126-147). New York, NY: Routledge.
- Whitmee, S., Haines, A., Beyrer, C., Boltz, F., Capon, A. G., de Souza Dias, B. F., ... y Yach, D. (2015). *Safeguarding human health in the Anthropocene epoch: report of The Rockefeller Foundation-Lancet Commission on planetary health*. *The Lancet*, 386(10007), 1973-2028.
- World Health Organization (s/f). What is a healthy city? <https://www.who.int/europe/groups/who-european-healthy-cities-network/what-is-a-health-city>

Mexicanos desplazados y migrantes internacionales solicitantes de asilo en albergues de Ciudad Juárez, Chihuahua, 2022

EMILIANO IGNACIO DÍAZ CARNERO

El Colegio de la Frontera Norte

 orcid.org/0000-0001-5576-6482

emilianodc@colef.mx

ALEJANDRO BRUGUÉS RODRÍGUEZ

El Colegio de la Frontera Norte

 orcid.org/0000-0001-5964-7974

abrugues@colef.mx

OSCAR RODRÍGUEZ CHÁVEZ

El Colegio de la Frontera Norte

 orcid.org/0000-0002-7255-0605

oscarr@colef.mx

Resumen

Los flujos de movilidad humana de las dos últimas décadas por Ciudad Juárez, en particular los de las personas desplazadas internamente y de migrantes internacionales que se encuentran en la ciudad en espera de solicitar asilo en Estados Unidos, han tenido cambios significativos, resultado principalmente de las políticas migratorias aplicadas por EE. UU. desde mediados de la segunda década. Estos cambios se han reflejado en el aumento de los tiempos de espera en la ciudad de las personas solicitantes de asilo, con el consecuente aumento de los riesgos que puedan enfrentar. En este contexto, existe una ausencia de ejercicios estadísticos sistemáticos para la cuantificación y caracterización de los flujos de movilidad humana. El propósito de este texto es presentar algunos resultados de dos encuestas aplicadas en el municipio de Juárez, Chihuahua, en 2019 y 2022. Resultados que pueden ser de utilidad para el diseño de políticas públicas en lo local.

Palabras Clave: Migrantes internacionales, Personas Desplazadas Internas, solicitantes de asilo, Ciudad Juárez

Cómo debe citarse este artículo:

Díaz, E., Brugués, A., Rodríguez, O. (2022) Mexicanos desplazados y migrantes internacionales solicitantes de asilo en albergues de Ciudad Juárez, Chihuahua, 2022. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, (2), 60-77. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 15/12/2022

Aceptado: 21/02/2023



Introducción

Los flujos de movilidad humana presentes en las ciudades de la frontera norte de México han experimentado distintos cambios desde 2018, resultado de las barreras de las políticas migratorias de Estados Unidos (EE. UU.) que han propiciado cambios en los tiempos de espera y en los riesgos a los que se enfrentan las personas solicitantes de asilo, barreras que se han intensificado desde el comienzo de la pandemia de la COVID-19 y que han impactado en el apoyo brindado por distintos actores de la sociedad. A esto se suman los cambios socioeconómicos y demográficos tanto en la ciudad y en sus residentes, como sus flujos de movilidad humana en años recientes, derivados de la diversificación en sus motivos de desplazamiento y migración, al ya no solo migrar por motivos económico/laborales, sino también por otros aspectos sociales, familiares y de seguridad que han forzado a miles de personas y familias a huir de sus hogares ante el incremento de distintas problemáticas y violencias en sus regiones de origen.

Pese al incremento de las migraciones forzadas a ciudades de la frontera norte de México, son pocas las investigaciones que han tratado de cuantificar y determinar las características particulares de estos grupos de población en busca de asilo u otras formas de protección en EE. UU. En este sentido, el presente trabajo tiene como propósito presentar algunos resultados de las encuestas realizadas en distintos albergues de Ciudad Juárez, Chihuahua a mexicanos desplazados y migrantes internacionales solicitantes de asilo en 2022 elaboradas por el Grupo Interdisciplinario en Temas Migratorios (GITM) integrado por investigadores de distintas universidades y centros de investigación de Juárez, Chihuahua, así como su comparación con las encuestas realizadas en 2019¹.

Las encuestas tuvieron como objetivo principal indagar sobre los contextos de salida, tránsito, cruce, retorno y espera de los migrantes que habitan en los albergues de la ciudad, así como de sus procesos de asilo en EE. UU.

¹ Las encuestas aplicadas en 2019 fueron parte de un estudio más amplio que se denominó: Diagnóstico sobre el contexto migratorio en Ciudad Juárez 2018-2019: dimensión y caracterización de migrantes internacionales y nacionales solicitantes de asilo político a Estados Unidos. (Ver Esparza y Gutiérrez, 2022)

Se investigaron, entre otros aspectos, los motivos que llevaron a las personas y familias a salir de sus lugares de origen, las entidades o países por los que transitaban antes de llegar a Juárez, así como los procesos de cruce y retorno para los migrantes que han cruzado a EE. UU. y que han sido devueltos a México por Juárez. La investigación busca no solo dar a conocer las características sociodemográficas de las poblaciones migrantes, sino también identificar los retos que deben afrontar los gobiernos locales, estatales y federal, así como las organizaciones sociales y la sociedad en general para atender y proteger a los migrantes en los lugares de tránsito y destino, particularmente para aquellos migrantes a los que se les han negado soluciones reales y duraderas a los problemas que enfrentan en sus lugares de origen.

Antecedentes de los flujos migratorios a/en/desde Ciudad Juárez

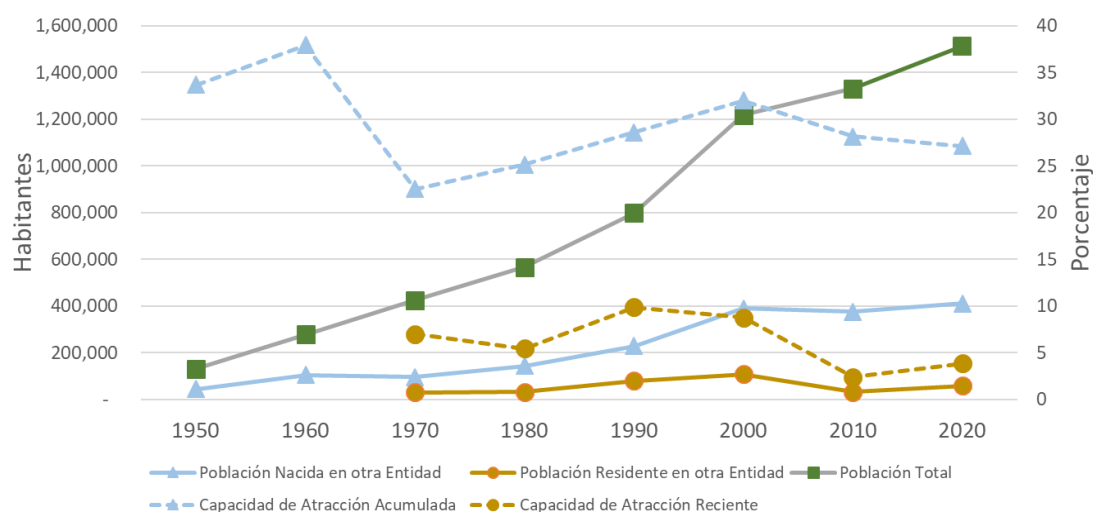
Ciudad Juárez ha destacado desde mediados del siglo XX por sus flujos de migración interna provenientes principalmente de entidades vecinas y del sur del país, atraídos particularmente por la oferta de mano de obra que se ha insertado en la industria maquiladora de exportación (IME) y que ha tenido un importante crecimiento como resultado de su ubicación geográfica y del cambio del modelo económico adoptado por México hacia finales de los años 1980 (Rubio Salas, 2005). A esta migración interna se han sumado los flujos de migración internacional en tránsito que se dirigen hacia EE. UU. (Barrios de la O, 2016; Martínez Toyos, 2013; Rubio Salas, 2014).

En las últimas décadas, a los flujos de migración económica/laboral tanto interna como internacional, se han sumado flujos de migraciones forzadas internas y externas, que buscan protección internacional en EE. UU. a través de la figura del asilo y otros mecanismos de protección. Dentro de esta movilidad mixta (migración económica/laboral y movilidad forzada) destacan, por su vulnerabilidad, las personas solicitantes de asilo, tanto internas como internacionales.

De acuerdo con los datos de los Censos de Población y Vivienda (CPV) de México, el crecimiento poblacional de Juárez ha mostrado una tendencia creciente desde la segunda mitad del siglo XX, cuya explicación inicial se da como resultado de los flujos de migración que se dirigían al país vecino. El Programa Bracero impulsado por los gobiernos de México y EE. UU., junto con la poca vigilancia de su frontera en común, propiciaban que parte de los flujos de migrantes se quedaran residiendo

en Juárez, ya sea porque no habían logrado cruzar o debido a su cercanía que les permitía residir en Juárez y trabajar en el vecino país (Cruz Piñeiro, 1990). Para los años 1960, ante la finalización del Programa Bracero, comienza la implementación del Programa Nacional Fronterizo (1961-1965) y el Programa de Industrialización Fronteriza (1965) cuyo objetivo fue impulsar la industria maquiladora de exportación en la frontera norte de México con el objetivo de emplear a la mano de obra local en las distintas industrias presentes (Rubio Salas, 2005).

Figura 1. Dinámica demográfica por condición migratoria y Capacidad de atracción migratoria



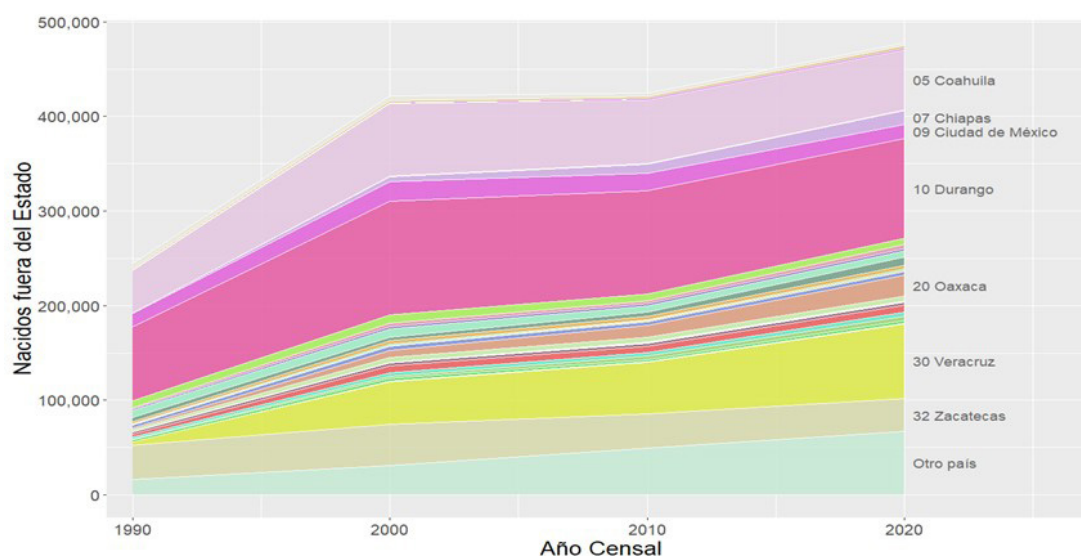
Fuente: Dirección General de Estadísticas, Secretaría de Economía. Censo General de Población, 1950. Dirección General de Estadísticas, Secretaría de Industria y Comercio. Censos Generales de Población, 1960 y 1970. INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda 1980, 1990 y 2000. INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010 y 2020.

En los años 1980, las diversas crisis económicas derivadas del agotamiento del modelo económico nacional basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) provocaron un periodo de inestabilidad económica en México, caracterizado por altas tasas de inflación, devaluaciones del tipo de cambio y bajo crecimiento económico a nivel nacional. En contraste, durante este periodo las economías de la frontera norte de México, con una fuerte presencia de la IME tuvieron una expansión y dinamismo por el impacto en el abaratamiento de la mano de obra y los insumos locales que implicaban las devaluaciones del peso mexicano

(Carrillo, 2008; Cooney, 2001). Una expansión que implicó una atracción de mano de obra, particularmente de migrantes laborales del interior del país que se dirigían a las principales ciudades de la frontera norte de México (Anguiano Téllez, 1998; Cruz Piñeiro, 1990; Barrios de la O, 2016; García-Gutiérrez, 2014; Rubio Salas, 2005).

El crecimiento poblacional de Juárez en los últimos 30 años ha sido impulsado especialmente por la migración interna proveniente de entidades vecinas a Chihuahua como Durango y Coahuila, pero también de entidades más alejadas como son los casos de Veracruz, Zacatecas, Oaxaca, Chiapas y Ciudad de México (Figura 2). Destaca el caso de Veracruz, cuya población residente en Juárez representaba el 1.5% del total de migrantes en 1990 y pasó al 10% en 2020, posicionándose como la segunda entidad con más migrantes en Juárez, solo detrás de Durango y cuyo incremento es explicado por la expansión y desarrollo de la IME en Juárez que propició una demanda de mano de obra superior a la que ofrecía el mercado local, por lo que muchas empresas en los años 1990 se dieron a la tarea de buscar mano de obra en otras entidades del país.

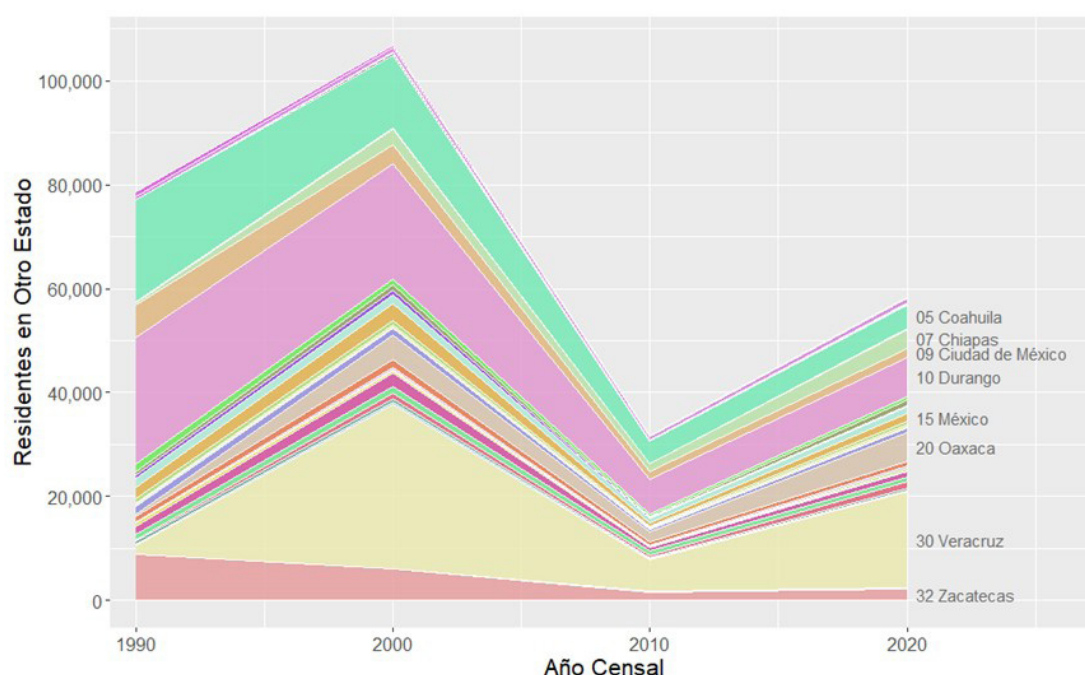
Figura 2. Residentes en Juárez por lugar de nacimiento



Fuente: INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000. INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010 y 2020.

Respecto a la migración reciente de cinco años o menos, se observa como el flujo de migrantes tiene un máximo que rebasa los 100,000 para el año 2000, que significó un incremento de más de 25,000 personas en relación con 1990, luego para 2010 tiene una disminución muy significativa y posteriormente en 2020, un incremento a poco menos de 60,000 personas. Por el lugar de residencia anterior, el estado con mayor aportación a la migración reciente en Ciudad Juárez es la población procedente de Veracruz, seguido de Durango, Coahuila y Zacatecas (Figura 3).

Figura 3. Residentes en Juárez por lugar de residencia 5 años antes



Fuente: INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000. INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010 y 2020.

Desde comienzos del siglo XXI, la ciudad ha experimentado el crecimiento de diversos problemas sociales asociados a la violencia e inseguridad, tales como los homicidios y enfrentamientos entre grupos criminales por el control de los territorios de venta y trasiego de drogas en México y hacia EE. UU., los cuales se acrecentaron desde el inicio de la estrategia de seguridad instrumentada por el presidente Felipe Calderón (2006-2012) y particularmente en la región con el denominado Operativo Conjunto Chihuahua instalado en 2008 (Barrios de la O, 2016; García-Gutiérrez,

2014; Martínez & Arellano, 2012). Esta escalada en la violencia e inseguridad en la ciudad provocó que su crecimiento poblacional se viera mermado por el incremento de los desplazamientos forzados internos desde Juárez al interior y fuera de México (principalmente al El Paso, Texas). A esto se sumó el impacto económico de la crisis económicas y financieras de 2001 y 2008-2009 que repercutieron particularmente en la IME, principal fuente de empleos en la región de la frontera norte de México (Barrios de la O, 2016; Martínez Toyos, 2013; Rubio Salas, 2014).

De la población nacida en otros países y residente en Juárez en 2020, 63 099 personas nacieron en EE. UU. equivalentes al 4.2% del total de la población del municipio y al 93.5% de la población nacida en otros países. Este alto número de población nacida en EE. UU. se debe a su cercanía con el vecino país. Muy por detrás se encuentran las personas nacidas en Cuba (1 296), Honduras (781), Guatemala (499), Venezuela (321) y El Salvador (310) cuya residencia en Juárez puede estar ligada a la migración internacional en tránsito que tiene como objetivo llegar a EE. UU. (UPMRIP, 2022).

Las actuales barreras al asilo y a la migración, instrumentadas por parte de EE. UU. desde el inicio de la administración Trump (2016-2020) y continuadas por la gestión Biden (2020-2024) han provocado un incremento en los tiempos de estancia de las personas en tránsito por las ciudades de la frontera norte de México desde 2018, como resultado de distintas políticas migratorias y de asilo, tales como el Protocolo de Protección a Migrantes (MPP, por sus siglas en inglés) que obliga a los solicitantes de asilo en EE. UU. a permanecer en México durante su proceso (Paris y Díaz, 2020; Díaz, 2020 y 2021). A esto se añaden las expulsiones inmediatas de personas desde la frontera sur de EE. UU. derivadas de la aplicación del Título 42 que alude a razones de salud pública por la pandemia de la COVID-19, y que viola el derecho de las personas a solicitar asilo y a no ser devueltos. Esto ha provocado que miles de personas y familias se vean atrapadas en distintas ciudades de la frontera norte de México a la espera de poder migrar o de iniciar sus procesos de asilo (Paris y Díaz, 2020; Díaz, 2020; Barrios de la O, 2021; Gil Everaert, 2021).

Resultados de las ENMEDESA 2019 y 2022

La Encuesta a Mexicanos Desplazados y Solicitantes de Asilo (ENMEDESA) y la Encuestas a Migrantes Extranjeros Solicitantes de Asilo (ENMIEXSA) fueron estructuradas en un formato que consistió en un cuestionario que permitiera aplicar las preguntas a un informante clave, de tal manera de estar en condiciones de captar las variables incluidas no solamente de esa persona, sino también del

resto de miembros de la familia, cuando fuera el caso.

Para la más reciente ENMEDESA 2022 se identificaron a 349 mexicanos en 11 albergues de Ciudad Juárez, Chihuahua, a partir de la entrevista de 96 personas, siendo el Centro Integrador para Migrantes “Leona Vicario” y la Casa del Migrante las de mayores concentraciones de personas desplazadas internas (PDI) con el 64.9% del total. Los resultados de la ENMEDESA 2022 son comparables con los resultados de la ENMEDESA 2019, ya que se conservaron las preguntas previas y se añadieron nuevas dimensiones acordes a los cambios y características del fenómeno del desplazamiento en México y de las barreras a la movilidad en años recientes².

A partir de los resultados de las ENMEDESA 2019 y 2022 se identificaron que más de la mitad de las PDI en Ciudad Juárez son mujeres y que este porcentaje pasó de 53.9% a 57.4%, lo que contrasta con la mayor presencia de hombres en la migración tradicional que se dirige a ciudades de la frontera norte por motivos de trabajo. Además, se identificó que la mayor parte de las PDI eran menores de edad y habían tenido un aumento al pasar de 47.7% a 54.3% entre 2019 y 2022. En donde los adolescentes de entre 12 y 17 años fueron el grupo con mayor crecimiento al pasar de 9.2% a 13.2% del total, situación que de igual forma contrasta con la migración tradicional que se dirige a Juárez, ya que la mayoría de estos están en edades laborales.

Respecto a la estructura familiar de las PDI en Juárez en 2022, se tiene que solo 13.5% eran personas no acompañadas, mientras que el resto se caracterizaban por ser hogares con una composición en su mayoría de familias nucleares (padres e hijos) y ampliadas (nietos, suegras) con un tamaño promedio de 3.6 miembros por familia. Por otro lado, se identificó que casi uno de cada tres PDI en Juárez se identificaba como indígena tanto en 2019 como en 2022, lo que puede estar asociado a sus principales lugares de origen, pues Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Puebla concentraron al 91.4% de los lugares de origen de las PDI en 2022, en tanto que en 2019 estas mismas entidades concentraron al 75.8%.

² La ENMEDESA 2019 fue parte de un estudio de corte transversal, el cual se aplicó en los tres puntos de concentración y espera de mexicanos aspirantes a solicitar asilo en EEUU. En un primer momento, a finales de octubre de ese año, se trabajó en los puentes Santa Fe y Zaragoza, mientras que en el Puente Libre se realizó hasta los primeros días del mes de noviembre. A diferencia de la ENMEDESA 2022, la encuesta 2019 se aplicó en los campamentos y no en los albergues. En la ENMEDESA 2019 se aplicaron 244 cuestionarios distribuidos de la siguiente manera: Puente Santa Fe 56, Córdova 85 y Zaragoza 103; 224 cuestionarios se aplicaron a grupos familiares y los otros 20 a personas que estaban desplazándose individualmente. Con este número de cuestionarios se logró captar información sobre 866 mexicanos desplazados.

No obstante, mientras en 2019, el 18.1% de las PDI en Juárez provenían de Zacatecas, en 2022, no se identificó a ninguna persona proveniente de esta entidad, además de que hubo una concentración de la población procedente de algunos municipios como: Hidalgo en Michoacán y Chilpancingo y Cuajinicuilapa en Guerrero, lo que puede estar asociado a la persistencia de altos niveles de violencia, ejercidos por distintos grupos criminales en algunas regiones de México y en particular en la denominada Tierra Caliente. Esto se evidencia en las principales razones del desplazamiento de las PDI en Juárez, en donde la 1ª y 2ª razón principal para abandonar sus lugares de origen, fueron asociadas al clima de violencia e inseguridad que ejercen los grupos criminales, mientras que la pobreza, el empleo y la calidad de vida, quedaron por detrás de estas en 2019 y 2022.

A su vez, el desplazamiento forzado implicó para la gran mayoría de estas personas el abandono de bienes materiales como casas, tierras y automóviles, entre otros, para salvaguardar sus vidas. A esto se añade la venta de diversos bienes materiales para pagar el traslado a la frontera norte de México y el préstamo o adquisición de deudas, en donde 42.6% de las PDI entrevistadas en Juárez mencionó haber adquirido una deuda en 2022. Su huida también implicó el abandono de familiares en sus lugares de origen, en donde el 68.8% de las PDI entrevistadas en 2022 mencionó dejar a familiares, siendo los principales padres, madres, hermanos(as) e hijos(as).

Otro aspecto relevante y que tuvo un incremento porcentual entre 2019 y 2022, fueron las PDI con problemas de salud, que pasaron de 12.1 a 26.7%. Empero, también hubo un incremento en el porcentaje de población atendida en Ciudad Juárez, al pasar de poco más de la mitad a cuatro de cada cinco. Dentro de los principales problemas reportados persisten en 2019 y 2022 los asociados a vías respiratorias, los cardiocirculatorios y diabetes, además de otros problemas no identificados.

Cerca del 60% de las PDI en Juárez mayores de 15 años trabajaban en sus lugares de origen antes de ser desplazados tanto en 2019 como en 2022, no obstante, hubo un cambio porcentual en las ocupaciones de estas personas, pues, mientras en 2019, las principales ocupaciones en orden de importancia eran la agricultura, el comercio y los servicios, para 2022 las principales ocupaciones en orden de importancia fueron los servicios, el comercio y por último la agricultura.

Respecto a las razones de las PDI de encontrarse en Juárez, el 94.8% de los entrevistados en 2022 manifestó querer solicitar asilo en EE. UU., siendo los principales medios por los que se enteraron de esta posibilidad los familiares, personas de sus comunidades y las redes sociales. No obstante, las propias

condiciones y barreras impuestas por EE. UU. a partir del inicio de la pandemia de la COVID-19 en marzo de 2020 han resultado en un incremento de los tiempos de estancia de las PDI en Juárez, al pasar de unas cuantas semanas en 2019 a meses e inclusive años en 2022.

Lo anterior ha llevado a que las PDI en Juárez modifiquen sus estrategias ante una posible negación del asilo en EE. UU., pues si bien el no saber qué hacer, quedarse en Juárez o radicar en otro lugar de México siguen siendo de las principales respuestas en 2019 y 2022, hubo un descenso porcentual significativo en 2022 de las personas que se quedarían en Juárez de no obtener el asilo, así como de los que regresarían a sus lugares de origen. En tanto que las personas que cruzarían de manera irregular a EE. UU. y las que no saben qué hacer de no obtener el asilo tuvieron un crecimiento respecto a 2019.

Nuevas dimensiones de la ENMEDESA 2022

Derivado de los cambios sociales, políticos, económicos y de salud como resultado de la pandemia de la COVID-19 iniciada en marzo de 2020, hubo modificaciones tanto en los tiempos de espera de las PDI en Juárez, así como de algunas de sus características particulares. Por tanto, en la edición 2022 de la ENMEDESA se incluyeron nuevas temáticas para tratar de indagar en otros aspectos, tales como su exposición al virus SARS-COV2, así como sus contextos de cruce a EE. UU. y retorno a México.

En primer lugar, se identificó que el 11.8% de las PDI en Juárez se habían contagiado de COVID-19 en algún momento o habían manifestado síntomas asociados a esta enfermedad. Además, el 92.3% de las PDI mayores de edad contaban con el esquema parcial o completo de vacunación para el virus SARS-COV2, siendo Juárez, en donde el 69.4% del total de PDI habían recibido una o ambas dosis, mientras que el 42.4% había recibido una o ambas dosis en otra entidad del país, esto debido a que el 13.9% recibieron una primera dosis en otra entidad y la segunda dosis se las aplicaron en Juárez. Respecto a sus documentos de identificación, más del 91.0% de las PDI en Juárez contaban con acta de nacimiento o CURP como documento de identificación, en contraste con el 7.3% que contaba con el pasaporte. Por otro lado, el 92.2% de los mayores de edad contaban con credencial del INE y solo 14.9% con licencia de conducir.

Como ya se mencionó, hubo un incremento en los tiempos de estancia de las PDI en Juárez entre 2019 y 2022, pero de igual forma en los tiempos de salida de sus lugares de origen y de estancia en los albergues donde fueron entrevistados.

Mientras el promedio de salida de sus territorios de origen en 2022, fue de 230 días, el promedio en Juárez, fue de 191 días y de 159 días en los albergues donde se les entrevistó, lo que muestra las implicaciones de las barreras a la migración y al asilo impuestas por EE. UU., en años recientes. No obstante, el 18.8% de los entrevistados mencionó haber estado en otra(s) ciudad(es) intermedia(s) antes de llegar a Juárez y sus principales medios de transporte para llegar a Juárez, fueron el autobús (84.4%) y el avión (14.6%). Además 14.9%, mencionaron que Juárez no fue su primera opción para llegar a la frontera norte de México, ya sea porque habían intentado cruzar por otra frontera sin éxito o porque habían sido retornados a Juárez después de haber cruzado por otra frontera.

Este flujo de PDI hacia Juárez con el objetivo de llegar a EE. UU., puede ser explicado en parte por las redes familiares con las que cuentan en el vecino país, ya que el 92.6% mencionó tener familiares en EE. UU. y del total de PDI, el 61.1% mencionó haber recibido al menos en una ocasión ayuda de familiares dentro y/o fuera de México. Sin embargo, la gran mayoría de las PDI en Juárez (84.2%) no han intentado cruzar a EE. UU. y se mantienen a la expectativa de poder solicitar asilo en el vecino país una vez que el gobierno norteamericano se los permita. Respecto a sus estancias en Juárez, se sabe que el 14.0% de las PDI entrevistadas manifestó haber sido víctima de algún delito en la ciudad, particularmente de robos y amenazas, lo que muestra su vulnerabilidad y riesgos a los que se enfrentan en Juárez, pese a estar alojados en distintos espacios de atención.

Finalmente, respecto a las necesidades de las PDI en Juárez, resalta que los mayores porcentajes se refieren a necesidades de salud, seguridad y asesoramiento legal, en donde más de la mitad de los entrevistados manifestaron estas necesidades. En el caso particular de la salud, si bien los PDI con problemas de salud y la población atendida crecieron en términos porcentuales en 2022, este incremento en la atención es particularmente en enfermedades comunes y que no necesitan de atención y equipo especializado, por lo que sigue habiendo una falta de atención adecuada a enfermedades crónicas y/o con necesidades de hospitalización. Por otro lado, aspectos como la alimentación, el alojamiento y la educación fueron mencionados por menos de uno de cada tres entrevistados, lo cual puede estar asociado a que las entrevistas se llevaron en albergues en donde se intenta cubrir estos rubros, pero que siguen presentando deficiencias en términos de calidad y de hacinamiento de los espacios de atención.

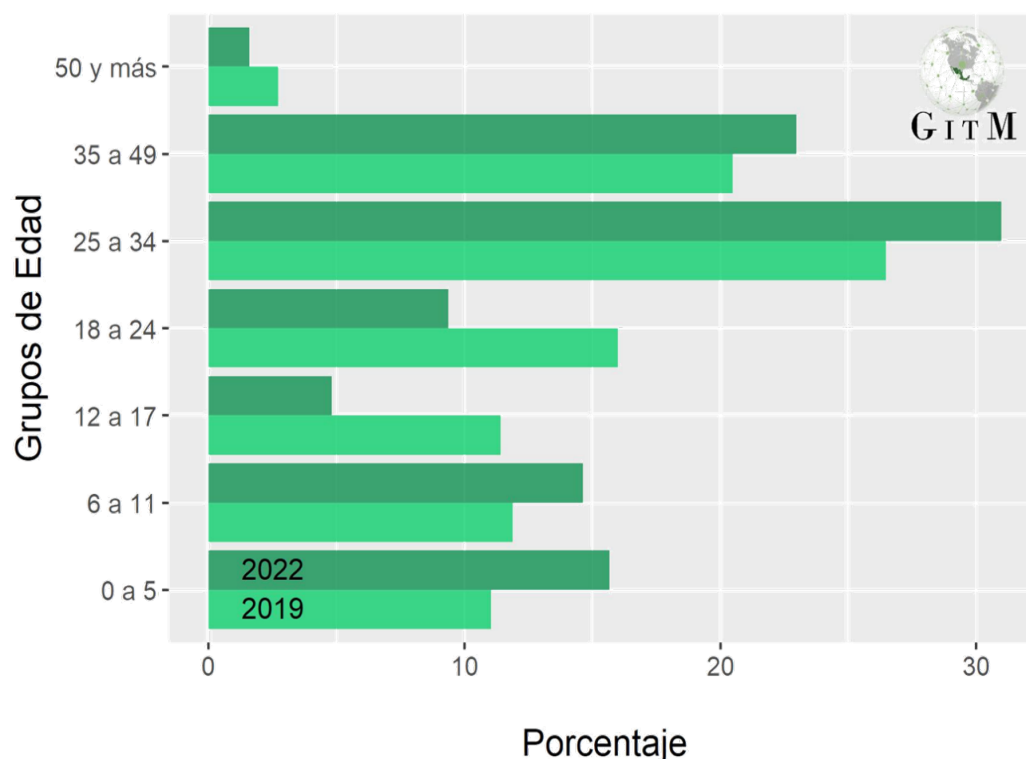
Resultados de las ENMIEXSA 2019 y 2022

Las ENMIEXSA se desarrollaron paralelamente a las ENMEDESA comentadas en la sección anterior. En este caso, se cuenta también con resultados de dos levantamientos de información en 2019 y 2022. En la versión 2022 el cuestionario fue contestado por 195 personas que viajaban solas y 244 unidades familiares, en total se captó información sociodemográfica básica de 880 personas. En este ejercicio las personas fueron entrevistadas en diferentes albergues o espacios de acogida –entre los que concentraron el mayor número destaca el Centro Integrador para Migrantes “Leona Vicario”, la Casa del Migrante, Pan de Vida y Esperanza para Todos. En el año 2022 aunque se amplió y perfeccionó el instrumento de captación, se mantuvo una sección básica comparable con el cuestionario de 2019³.

La ENMIEXSA -a diferencia de la ENMEDESA- da cuenta de un perfil sociodemográfico con mayor presencia masculina en su composición y se aprecia como la misma ha crecido entre 2019 y 2022 al cambiar de 53.1% a 55.3% entre las fechas referidas. En la composición por edad el grupo más numeroso es el de las personas de 25 a 34 años -30%- al que sigue en importancia el de 35 a 49 años -22.5%- destaca también en la composición por edad el incremento en la participación de menores de 11 años que son significativamente más numerosos en 2022 en relación con lo observado en 2019, como se puede apreciar en la figura 4.

3 En la versión 2019 de la ENMIEXSA el cuestionario se aplicó los primeros días de octubre en algunos de los puntos de mayor concentración de migrantes extranjeros en Ciudad Juárez; y fue contestado por un total de 594 informantes claves, en los que se captó información de 1,064 personas migrantes (53.1% hombres y 46.9 mujeres).

Figura 4. Composición por grupos de edad Migrantes Extranjeros



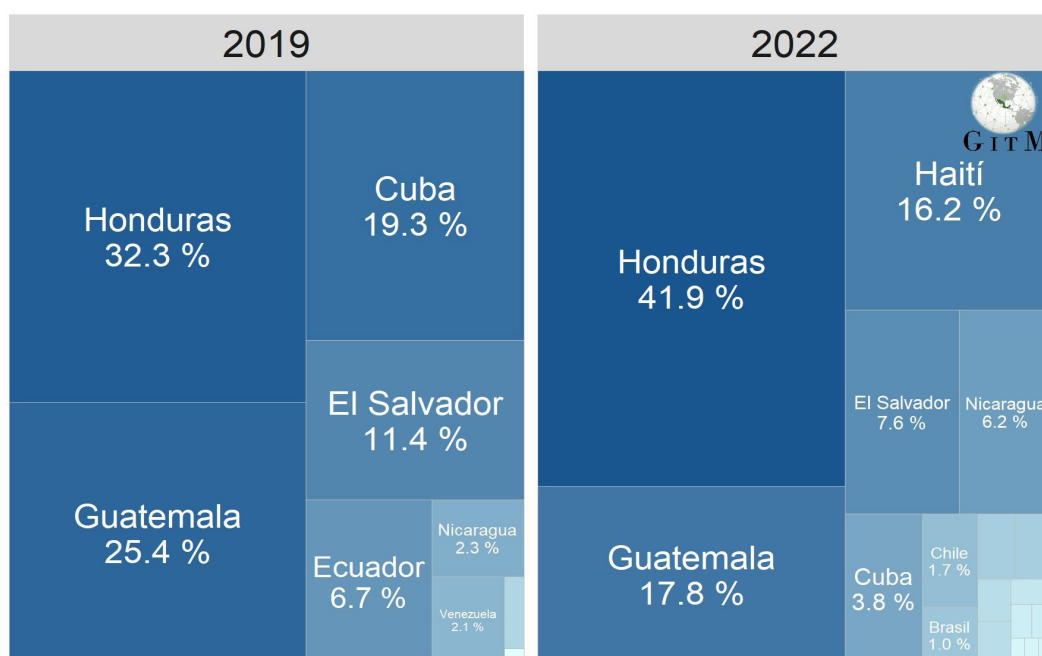
Fuente: ENMIESA 2019 y 2022. Grupo Interdisciplinario en Temas Migratorios

La encuesta evidencia también cambios en el nivel educativo de los encuestados, que para 2022 se observa una mayor participación de personas con mayor nivel educativo que lo manifestado por los encuestados en 2019. Estos migrantes internacionales encuestados en Ciudad Juárez en 2022, han manifestado que el principal motivo de su presencia es el de solicitar asilo donde coinciden más del 80%. Adicionalmente, son personas en las que poco más del 50% ya tiene algún intento de cruce y en las que poco más del 70% eligió como primera opción a Ciudad Juárez para cruzar a EEUU. Sobre su presencia en la ciudad, la mitad reporta llevar menos de un mes de haber llegado, que se combina con estancias de más de tres meses para el 30% de los casos.

El origen de estos migrantes en la encuesta de 2022, es mayoritariamente de Honduras -42%- seguido por los originarios de Guatemala -18%- y de Haití -16%-. Una composición que, aunque el grupo mayoritario que se observó también fueron los originarios de Honduras, su porcentaje fue de poco más del 32% seguido de los de Guatemala -25%-, entre los primeros hay un aumento cercano al 10% mien-

tras que en el segundo hay una disminución de 7%. En adición a ellos, en 2019 los originarios de Cuba representaron casi el 20% del total que se redujo en la encuesta de 2022 a 4%. Por el contrario, en el caso de los originarios de Haití que, como ya se indicó, es uno de los grupos mayoritarios en 2022 con poco más del 16% fue un grupo que no tuvo una presencia significativa en 2019, como se presenta en la figura 5 a continuación.

Figura 5. Composición por país de origen de los Migrantes Extranjeros

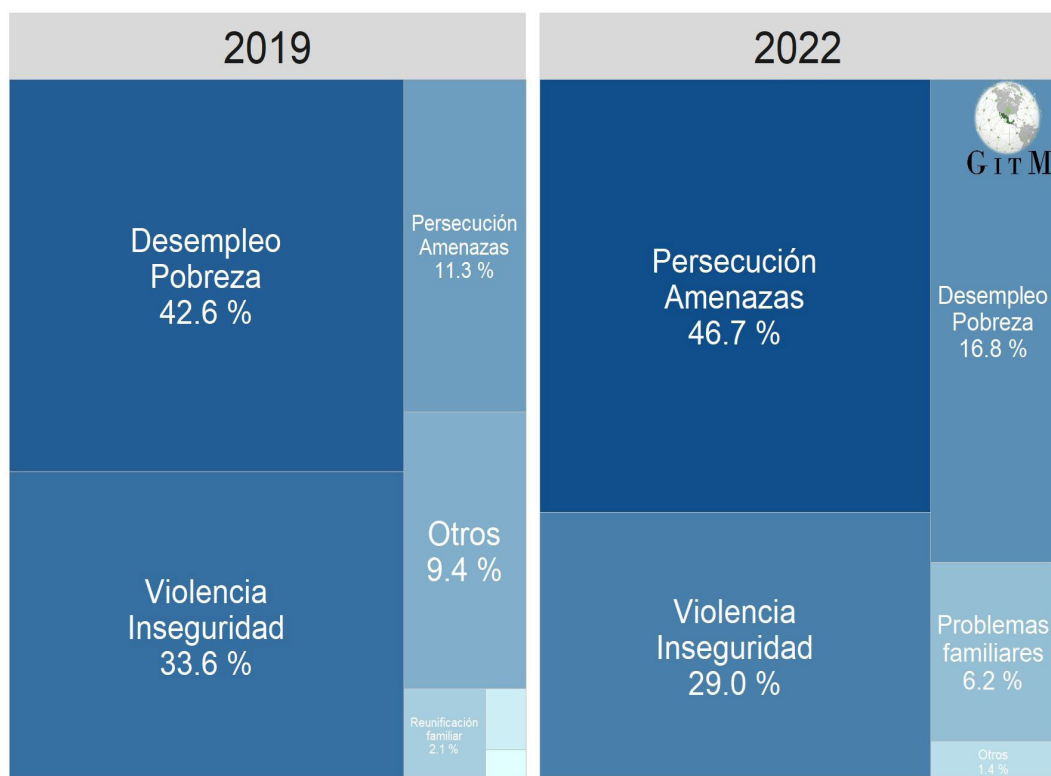


Fuente: ENMIESA 2019 y 2022. Grupo Interdisciplinario en Temas Migratorios

Finalmente, consideramos relevante hacer notar el cambio en los motivos expresados por los migrantes extranjeros de su decisión de llegar a la frontera para solicitar asilo. Al respecto, en la encuesta de 2019 predominaban las motivaciones económicas en más del 42% de los casos al asociarlo a las condiciones de desempleo y pobreza y también fueron de gran importancia la violencia e inseguridad que se reportó en el 34% de los casos y las condiciones de persecución y amenazas -11%-. Una situación que cambia radicalmente para 2020, donde la persecución y amenazas son reportadas en 2020 por casi la mitad de los encuestados, seguidos por la violencia e inseguridad que manifiesta el 30% y que dejan en tercer lugar al desempleo y la pobreza con poco más del 15%, como se

puede apreciar en la siguiente figura.

Figura 6. Principal motivación de la Migración. Migrantes Extranjeros



Fuente: ENMIEXSA 2019 y 2022. Grupo Interdisciplinario en Temas Migratorios.

Reflexiones Finales

A modo de conclusión, presentamos en esta sección algunas reflexiones derivadas del análisis de los ejercicios estadísticos desarrollados en Ciudad Juárez para la cuantificación y caracterización de los flujos de movilidad humana de personas desplazadas internas e internacionales solicitantes de asilo en EE.UU., así como el impacto que han tenido es su interacción con la población, las instituciones y el gobierno en sus diferentes niveles. Con este propósito, el Grupo Interdisciplinario en Temas Migratorios puso en funcionamiento dos estudios: la Encuesta a Mexicanos Desplazados y Solicitantes de Asilo (ENMEDESA) y; las Encuestas a Migrantes Extranjeros Solicitantes de Asilo (ENMIEXSA). Estudios que se aplicaron en 2019 y en 2022, para lo que se mantuvo un núcleo básico comparable

de preguntas en ambas encuestas.

Como resultados de estos ejercicios se tiene un acercamiento a la cuantificación y caracterización de los flujos de movilidad humana que han llegado a la frontera principalmente con el propósito de solicitar asilo en EE. UU. Al respecto, se puede observar un cambio en los flujos de movilidad humana que llegan a la ciudad, pasando de ser flujos exclusivamente de migrantes económicos como fue durante las últimas décadas, a convertirse en flujos mixtos de personas en movilidad, en donde no solo hay migrantes económicos sino que también se observa a personas en situación de movilidad forzada que buscan protección internacional en EE. UU. Dicho cambio en los flujos de movilidad humana, ha implicado un cambio tanto en el perfil de las personas en movilidad, como en los tiempos de espera de las mismas en la ciudad, pasando de ser hombres solos que migraban por cuestiones económicas y laborales, a ser familias completas que huyen de sus lugares de residencia habitual y que buscan protección internacional.

Como se documenta en ambas encuestas, este aumento en los tiempos de espera, como el cambio en el perfil de las personas, han significado para Ciudad Juárez una magnitud de población migrante sin precedentes. Como respuesta, en la ciudad se han habilitado diversos albergues y espacios de atención improvisados que administran con un esfuerzo significativo diversas instituciones religiosas y de la sociedad civil encargados de su mantenimiento. Espacios de atención que brindan, en extremas condiciones de precariedad, servicios de educación, salud, alimentación y vestimenta a dichas personas.

Es importante enfatizar que este cambio en los flujos, así como en el perfil de las personas y de sus tiempos de espera, implican grandes retos para el gobierno local, dado que dicho nivel de gobierno no cuenta con el presupuesto ni la infraestructura física ni institucional necesaria para atender y proteger a las personas afectadas por el fenómeno de la movilidad forzada.

Aunado a lo anterior, las políticas migratorias puestas en marcha por EE. UU. han tenido impactos muy significativos en la dinámica de los flujos migratorios a través de la frontera al incrementar los tiempos de espera en las ciudades fronterizas, con el consecuente incremento de los riesgos a los que se enfrentan las personas en tránsito por la ciudad. En adición a ello, la pandemia de la COVID-19 no solo ha retrasado significativamente los procesos de solicitud de asilo, sino que su utilización política ha significado también una restricción adicional a través de la implementación de título 42.

En este contexto, la información sociodemográfica y el resto de las características de las personas y las familias contenidas en las encuestas

cobran relevancia. Al respecto, información de esta naturaleza podría contribuir a ajustar las políticas públicas a las necesidades de los sujetos de las mismas y en ese sentido mejorar su eficacia en la atención. No obstante, es necesario aún avanzar en el diseño de políticas públicas sustentadas en diagnósticos que tomen en cuenta los derechos y necesidades de las personas.

Finalmente, se reconoce -sobre todo en años recientes- la volatilidad de las estadísticas en materia de flujos migratorios, por lo que las respuestas de esta naturaleza requieren de tiempos de procesamiento y análisis cortos y de manera ideal para que las mismas sean integradas en un esquema de registro administrativo continuo en materia de movilidad. En adición a esto, el ámbito geográfico del análisis limita los alcances de la investigación que sería necesario extender a otros contextos fronterizos con la intención de buscar una generalización de los resultados.

Referencias

- Anguiano Téllez, M. E., 1998. *Migración a la frontera norte de México y su relación con el mercado de trabajo regional*. Papeles de Población, 4(17), pp. 63-79.
- Barrios de la O, M. I., 2016. *Movilidad humana en Ciudad Juárez, 2007-2012: transitando de la inmigración laboral a la emigración y desplazamiento forzado*. s.l. :El Colegio de la Frontera Norte.
- Barrios de la O, M. I., 2021. De desplazados internos a solicitantes de asilo. La complejidad del fenómeno migratorio por motivos de violencia. *Clivajes*. Revista de Ciencias Sociales, 8(15), p. 104-131.
- Díaz Carnero, E. I. (2021). Apuntes sobre la seguridad fronteriza en la frontera México - Estados Unidos ante la movilidad humana y desde el paradigma de la seguridad humana. *Frontera Norte*, Revista internacional de fronteras, territorios y regiones. No. 33, Art. 1, 2021. DOI: <https://doi.org/10.33679/rfn.v1i1.2071>
- Díaz Carnero, E. I. (2020). Los protocolos de protección a migrantes y la externalización de asilo en la frontera México-Estados Unidos. El caso de Ciudad Juárez-El Paso. *Biblio3W*, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 5 de diciembre de 2020, vol. XXV, nº 1.311. [En línea:] <https://revistes.ub.edu/index.php/b3w/article/view/30978>
- Carrillo, J., 2008. Las Maquiladoras Fronterizas,(Modelo Agotado?). *Berkeley Planning Journal*, 21(1), pp. 153-168.
- Cooney, P., 2001. The Mexican crisis and the maquiladora boom a paradox of development or the logic of neoliberalism?. *Latin American Perspectives*, 28(3), pp. 55-83.
- Cruz Piñeiro, R., 1990. Mercados de trabajo y migración en la frontera norte: Tijuana, Ciudad Juárez y Nuevo Laredo. *Frontera Norte*, 2(4), pp. 61-93.

- Esparza, Oscar y Gutiérrez, Marisela. *Contingencia migratoria en Ciudad Juárez. Contexto de la migración de solicitantes de protección internacional (2018-2019)*. México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- García-Gutiérrez, G., 2014. *Nuevos panoramas migratorios fronterizos: cambios en la dinámica migratoria de Tijuana y Ciudad Juárez, 1990-2010*. [Tesis de maestría en estudios de Población], El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, BC.
- Gil Everaert, I., 2021. *De la emergencia a la gobernanza migratoria: el caso de Ciudad Juárez*. [En línea] Disponible en: <https://migracion.nexos.com.mx/2021/11/de-la-emergencia-a-la-gobernanza-migratoria-el-caso-de-ciudad-juarez/>
- Martínez Toyos, W., 2013. Dinámica demográfica y crisis socioeconómica en Ciudad Juárez, México, 2000-2010. *Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo: Cuadernos de Trabajo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez*, 13(13), pp. 3-30.
- Martínez, W. y Arellano, J., 2012. Movilidad poblacional: efecto de la violencia e inseguridad en Ciudad Juárez. En: *Inseguridad y violencia en Ciudad Juárez, México*. s.l.:s.n., pp. 46-61.
- París Pombo, M. D. y Díaz Carnero, E. I. (2020). “La externalización del asilo a la frontera norte de México: Protocolos de Protección al Migrante. En *Migraciones en México: fronteras, omisiones y transgresiones. Informe 2019*. México: REDODEM. [En línea:] http://redodem.org/wp-content/uploads/2020/09/REDODEM_Informe_2019.pdf
- Rubio Salas, R., 2005. Migraciones y movilidad en Ciudad Juárez. En: C. L. Ernesto, ed. *Diagnostico geo-socioeconómico de Ciudad Juárez y su sociedad*. s.l.:El Colegio de Frontera Norte/Instituto Nacional de las mujeres, pp. 193-228.
- Rubio Salas, R., 2014. Comportamiento reciente de los procesos migratorios hacia ya través de Ciudad Juárez, Chihuahua. . En: ., G. Córdova Bojórquez, M. d. L. Romo Aguilar y R. Rubio Salas, edits. *Migración, Urbanización y Medio Ambiente en la Región Paso del Norte*. s.l.:El Colegio de la Frontera Norte.
- UPMRIP, 2022. Boletín estadístico anual. Retrieved from Eventos de extranjeros presentados por autoridad migratoria, según continente, país de nacionalidad y municipio, enero-diciembre de 2021. [En línea] Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

Gobernanza y reformas pendientes. Realidades y desafíos para los gobiernos locales en Michoacán, México.

NORMA ANGÉLICA RODRÍGUEZ VALLADARES

El Colegio de Michoacán

 orcid.org/0000-0002-3127-5598

norma.rvalladares@colmich.edu.mx

JOSÉ LUIS ALCAUTER GUZMÁN

El Colegio de Michoacán

 orcid.org/0000-0001-8821-4051

alcauterg@colmich.edu.mx

Resumen

La descentralización de funciones y asignación de nuevas competencias a los gobiernos locales en materia de política interior, administración pública, desarrollo social, fomento económico, cultura, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, implica la incorporación de esquemas de administración complejos, como la gestión por resultados, orientación al cliente y cooperación público-privada, empero hay una tendencia creciente a la reducción del presupuesto asignado a los municipios, a la que, se suma la histórica falta de representación de comunidades, pueblos, rancherías, ejidos, agencias, tenencias, etc., tanto por las condiciones geográficas de los territorios municipales como por la poca relevancia que se ha otorgado a las autoridades auxiliares. Partiendo de estos problemas, el objetivo del presente ensayo es analizar el enfoque de gobernanza a la luz de la creciente descentralización administrativa y las reformas aprobadas en 2014 en materia municipal, con la hipótesis de que esas reformas constitucionales, los procesos de descentralización y los nuevos enfoques de gobernanza, no han sido suficientes para resolver los problemas de los territorios locales, se insiste en la necesidad de contar con diagnósticos territoriales certeros, cambiar esquemas de participación de la sociedad, contar con administraciones preparadas que garanticen eficiencia en la gestión y transparencia en la aplicación de recursos.

Cómo debe citarse este artículo:

Rodríguez, A., Alcauter, J. (2022). Gobernanza y reformas pendientes. Realidades y desafíos para los gobiernos locales en Michoacán, México. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, (2), 78- 96. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 15/12/2022

Aceptado: 21/02/2023



Además, son necesarias reformas que transformen el sistema de elección de autoridades a uno por planillas y en busca de lograr una mayor representatividad política en municipios urbanos, rurales y en transición.

Palabras clave: gobierno municipal, global-local, reformas constitucionales, gobernanza multinivel, descentralización.

Gobernanza y reformas pendientes. Realidades y desafíos para los gobiernos locales en Michoacán, México.

Los cambios globales ocurridos en las últimas décadas como la liberación del comercio exterior, la privatización de actividades productivas del Estado, el aumento del desempleo, la desaparición del Estado de bienestar y los procesos de descentralización de funciones del Estado, que desde los años 70, y de forma más evidente en los 90, trasladaron competencias a los gobiernos municipales, han modificado el esquema tradicional de organización municipal, con la necesidad de integrar nuevas áreas para la atención de las crecientes atribuciones asignadas.

Además, gobernar el territorio local se vuelve cada vez más complejo debido a los reclamos constantes, tanto de demandas históricas no atendidas, como de los problemas de delincuencia, inseguridad y pobreza, que parece que se agudizan y cada vez es más difícil superar con los recursos escasos de las administraciones municipales, con el modelo de gobierno local centralizado y con las prácticas de corrupción administrativa.

A partir de esos presupuestos, el objetivo del presente ensayo es analizar el enfoque de gobernanza a la luz de la creciente descentralización administrativa y las reformas aprobadas en 2014 en materia municipal, a fin de explicar la insuficiencia de ellas para resolver los problemas de los territorios locales y argumentar en favor de la necesidad de contar con mejores diagnósticos territoriales y de cambiar los esquemas de participación social.

El estudio parte de un diagnóstico de la realidad municipal contemporánea, con énfasis en los municipios michoacanos. De igual forma, se analiza la gobernanza como una propuesta sociopolítica de actuación para hacer frente a los nuevos desafíos derivados de las reestructuraciones políticas llevadas a cabo a nivel mundial, con repercusiones evidentes en los territorios locales. Así mismo, se debaten las reformas constitucionales aprobadas en 2014, en especial la reelección y las candidaturas independientes, como parte de las estrategias normativas para lograr continuidad en el gobierno e inclusión de candidatos no militantes de partidos

políticos. Con esto se considera que se abordan desafíos vigentes y que tiene que ver con la concertación de intereses, la planeación y la simplificación administrativa. En el ámbito político-electoral se discute la necesidad del cambio en el sistema de elección al de planillas, para ampliar el horizonte de representación de los gobiernos municipales a través de la figura de regidores y síndicos y buscar más representatividad y mejores contrapesos (Serna: 2022).

Panorama de los gobiernos municipales en la actualidad

Los procesos de globalización tienen implícito un esquema de redefinición y descentralización de las funciones públicas, fenómeno que en el caso mexicano se redujo al traspaso de funciones, atribuciones y gastos a los municipios, pero sin los recursos necesarios para solventarlos. En Michoacán el traslado de funciones al gobierno municipal se vuelve evidente al comparar las atribuciones de los ayuntamientos en la Ley Orgánica Municipal de 2001 y la de 2021, donde, en materia de política interior para 2001, la Ley establecía 18 funciones, incrementándose a 23 para 2021; en materia de administración pública pasó de 22 a 26; en materia de desarrollo social y fomento económico de 10 a 14; mientras que en el tema de cultura de 4 a 12. A su vez, para 2021 se agregaron funciones en el tema de transparencia, facultando a los municipios para expedir reglamentos, establecer la rendición de cuentas y atender el acceso a la información pública.

Esta descentralización de funciones se acompañó de instrumentos de gestión que desde una nueva concepción de la administración pública incentivan la gestión por resultados,¹ gestión estratégica orientada al cliente² y esquemas de cooperación público-privada³.

1 Resalta la importancia del resultado de los procesos administrativos de acuerdo con la eficiencia y la eficacia, orientación hacia el cliente, flexibilidad, transparencia y participación, constituye un cambio de perspectiva hacia la administración de servicios (Diez, 2004).

2 Supone la identificación sistémica de exigencias, intereses y necesidades de los destinatarios por lo que se vuelve importante informar a los clientes sobre la toma de decisiones, pedir su opinión e integrarlos (Diez, 2004).

3 Se trata de la cooperación voluntaria entre actores públicos y privados con el fin de coordinar y concertar recursos organizativos, técnicos y materiales para solucionar en forma concreta problemas definidos colectivamente, existe tres tipos: la empresarial que se refiere a la producción de servicios de infraestructura y otros servicios públicos por parte de empresas privadas, la cooperación se regula por contrato, por parte de la instancia privada se busca un beneficio económico y la parte pública se plantea un ahorro en los recursos, eficiencia, competencia y movilidad del capital privado. La cooperación público-privada de beneficiarios también se regula mediante contrato, pero en este caso el interés público y privado coinciden en suministrar un servicio que de otro modo no se materializaría. Finalmente, la cooperación público-privada estratégica tiene como base formal acuerdos verbales y declaraciones de intención, no existe una relación contractual, lo destacable aquí es la movilización de competencias y recursos para superar problemas complejos que afectan los intereses privados y públicos.

Orientaciones que, idealmente, buscan un mayor acercamiento a las necesidades de la población con la habilitación de mecanismos como la consulta popular, plebiscito, referéndum y presupuesto participativo, con los cuales se pretende que las y los ciudadanos participen de manera directa en los asuntos públicos y en temas relevantes para ser incluidos en la agenda política o legislativa (Merino, 2005; Cabrero, 2011).

Sin embargo, los nuevos instrumentos y mecanismos de gestión, en muchos casos, rebasan las capacidades de los equipos de trabajo de la gran mayoría de gobiernos municipales del país, en especial del estado de Michoacán, y hacen que en cada uno haya diversas falencias, ya que las condiciones territoriales, el conocimiento de esos temas y las capacidades administrativas son diferentes en cada lugar.

Por eso, las tendencias globales exigen a los municipios esquemas de modernización administrativa que prácticamente obligan a la privatización de ciertos servicios, favoreciendo la derivación o subrogación a servicios privados. Sin embargo, esto se vuelve un problema debido a que el proceso de privatización no se logra transparentar y acompañar de una regulación adecuada, además de que implica un riesgo que el ayuntamiento pierda la capacidad de acción en los temas subrogados.

En lo referente a los esquemas de cooperación público-privada y gestión por redes, son también propuestas surgidas de los cambios estructurales, y se plantea que pueden contribuir a superar obstáculos de aprendizaje y desarrollo, movilizar recursos, coordinar la oferta y demanda de recursos económicos, así como promover procesos de modernización dentro de las Administraciones públicas. Estas propuestas ofrecen la posibilidad de combinar el interés público de entregar un servicio en forma eficiente y eficaz, y el interés privado de maximizar las utilidades en el corto o largo plazo, ahorrar, aumentar la eficiencia y obtener economías a escala, al producir conjuntos de bienes por los que existe un interés público (Haldenwang, 2000).

No obstante, este tipo de propuestas enfrentan el hecho de que el presupuesto de las administraciones municipales continúa siendo precario, con un incremento poco significativo del año 2018 al 2020, como se puede observar en los datos presentados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (ver la figura 1).

Figura 1. Presupuesto Ejercido por las Administraciones públicas (Millones de pesos) * Para el año 2019 no existe información a nivel municipal. En el ámbito estatal, para el año 2020, no se

incluye información de Tamaulipas ya que no contó con datos o elementos para responder. En el ámbito municipal, para el año 2020 no se incluye información de 61 municipios que no contaron con datos o elementos para responder y 195 para el año 2018.* Base 2020 tomando como deflactor el Índice Nacional de Precios al Consumidor base 2013.



Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSE) 2019 - 2020; Censo Nacional de Gobiernos Estatales (CNGE) 2021; Censo Nacional de Gobierno Federal (CNGF) 2019 - 2021; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD) 2019 y 2021.

Pese a la falta de información del presupuesto ejercido en algunos municipios, los datos disponibles permiten corroborar que la descentralización de funciones no se acompaña de los recursos necesarios para llevar a cabo las nuevas atribuciones asignadas (Romero, 2021, Alcantar, 2021). Además, hay una baja capacidad recaudadora que, en general, tienen los gobiernos municipales, atribuida a aspectos políticos y administrativos (Unda, 2018), lo que redundará en la falta de recursos económicos para asumir nuevas tareas que demandan mayor cantidad de recursos materiales y humanos.

A nivel político, el modelo de representación municipal está rebasado debido a que, en municipios urbanos, urbanos en transición y rurales, las condiciones geográficas del territorio y los problemas de accesibilidad son desiguales, lo que mantiene aislados y sin canales de comunicación adecuados a comunidades, pueblos, rancherías, ejidos, colonias y tenencias, quedando supeditados a decisiones que se toman en la cabecera municipal y en la centralidad de los partidos políticos. Por ejemplo, en Michoacán, para el año 2020

No obstante, a nivel municipal en México se considera que haya un esquema de organización supeditado a los cabildos que permita la división territorial y la participación ciudadana. Por ejemplo, en el estado de Jalisco existe la figura de

delegaciones municipales y agencias, en el primer caso se requiere la organización vecinal y el cumplimiento de requisitos que establece la ley, mientras que en el segundo hay una designación directa por el ayuntamiento y depende de su criterio dónde se nombra (Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, art.7, 8 y 9). En el estado de Michoacán se organizan los municipios a través de dos figuras principalmente, la de tenencia y encargado del orden, estos son autoridades auxiliares con facultades de representación del ayuntamiento en los lugares de asignación, sin embargo, no están generalizadas y se desdibujan en las grandes urbes y en las zonas rurales alejadas de las cabeceras municipales.

Además, en muchos casos los habitantes no reconocen su autoridad o legitimidad para representar los intereses, necesidades y aspiraciones de la colectividad, y carecen de poder de mando propio, por lo que resultan incapaces de dar soluciones a problemas comunitarios o de tomar decisiones de fondo para resolver problemas territoriales (Diez, 2004, p. 9).

Ese escenario rico en variedad a nivel nacional, complica la uniformidad del gobierno local, el conocimiento de esas formas de organización y la simplificación de procedimientos, e irónicamente la participación ciudadana y el nombramiento por parte de los ayuntamientos, en algunos de esos cargos hace que esos papeles sean los eslabones más débiles de la gobernanza, tanto por la falta de experiencia y capacitación, como porque son cambiados con sencillez y no hay profesionalización en sus tareas.

Este panorama complejo de la realidad municipal y la exigencia para los gobiernos locales de contar con Administraciones públicas que realicen una gestión eficaz y eficiente, plantea la necesidad de adoptar esquemas de gobernanza que ayuden a salir de los rezagos existentes, reconozcan las dificultades que enfrentan los municipios en el contexto de los cambios globales ocurridos en los últimos años y permitan impulsar las reformas necesarias para resolver los problemas que se presentan en los territorios locales en la actualidad.

De la propuesta de gobernanza y el enfoque de gobernanza multinivel

La gobernanza ha sido estudiada desde disciplinas como la administración, la ciencia política, el derecho, entre otras. Este concepto se refiere a la horizontalidad en la construcción de políticas públicas, donde el gobierno asume un papel de organizador y conciliador de intereses locales. Existen distintas formas de gobernanza,

como es la global, democrática, colaborativa, en red, co-gobernanza, gobernanza intergubernamental y multinivel, que son cada vez más importantes y destacadas en diferentes niveles institucionales (Pierre y Peters, 2000). Históricamente el concepto de gobernanza se asocia al de gobernabilidad, en Europa tradicionalmente se vincula al papel de la Unión Europea, mientras que en América Latina se relaciona con una forma de gobernar⁴ promovida por instituciones de cooperación internacional, entre las que se encuentra el Banco Mundial, quien reduce el concepto a una herramienta política con la cual se busca transformar las sociedades (Hufty, 2008). De manera que dicha institución financiera promueve su enfoque de gobernanza, condicionando el financiamiento a esquemas administrativos como la gestión por resultados, hace hincapié en la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

Desde una perspectiva más amplia, la gobernanza busca la eficacia y eficiencia en la toma de decisiones públicas, mediante la inclusión de los actores sociales en la definición de políticas dirigidas a encontrar solución a los problemas a través de la formulación de una agenda gubernamental que mantenga interacción permanente entre el gobierno, otras instituciones, grupos e individuos con intereses comunes y/o recursos que pueden intercambiar (Rivera, 2022, p. 55). De manera que muchos gobiernos en locales en México han acogido con beneplácito la propuesta, pero no han logrado consolidar procesos de participación social que efectivamente busquen la realización de intereses comunes.

No obstante, en las últimas dos décadas el término de gobernanza se popularizó en diferentes disciplinas, hasta convertirse en un fenómeno sociopolítico situado en el contexto de la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades modernas que buscan solución a los problemas colectivos y la creación de oportunidades (Kooiman, 2003). Se trata de una herramienta adoptada por las Administraciones públicas para buscar la realización del interés colectivo en la sociedad, con la incorporación de actores no estatales, manteniendo interacciones continuas por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos, proceso que el Estado puede dirigir indirectamente, no obstante, que no ocupe una posición privilegiada y soberana (Rhodes, 1996).

De manera que la gobernanza se ha convertido en una estrategia política que plantea la participación de actores privados en la prestación de servicios públicos para suplir las deficiencias presupuestarias, de ahí la expresión de la “gobernanza como la cara amable de los recortes presupuestarios” (Pierre y Peters, 2000).

⁴ Una forma de gobernar bajo criterios de responsabilidad, eficacia, calidad reguladora, estado de derecho, control de la corrupción, estabilidad política y ausencia de violencia, de acuerdo con lo establecido por el Instituto del Banco Mundial (Hufty, 2008)

Se trata de un modelo de gobierno horizontal y cooperativo en el que participan actores estatales y no estatales, tiene implícitos modos diferentes de coordinar acciones individuales o formas básicas de orden social, cuyo paradigma ha ido evolucionando desde las perspectivas de abajo-arriba, redes público-privadas, sistemas sociales autorregulados, entre otros (Mayntz, 1998).

La aplicación práctica del enfoque de gobernanza requiere la construcción de capacidades institucionales apoyada por redes de relaciones sociales institucionalizadas formal o informalmente, que generen confianza y faciliten los procesos de intercambio recíproco para llevar a cabo la tarea de gobernar o dirigir a la sociedad, diseñar estructuras y llevar a cabo actividades directivas con la inclusión de las ideas, recursos y actividades de actores extra gubernamentales (Poncela et al., 2015; Aguilar, 2010). En este sentido, cobran relevancia las normas técnicas de eficiencia, calidad financiera y administrativa que faciliten la coordinación al interior de los gobiernos y con la sociedad civil, así como el diseño institucional que establezca las relaciones entre los distintos niveles gubernamentales.

Esta dimensión estructural de la gobernanza, hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad, los cuales constriñen e incentivan a los actores en la toma de decisiones públicas, así como una dimensión dinámica o de proceso, que se refiere a las acciones de esos mismos actores que pueden afectar la dimensión estructural, de manera que se trata de un gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación, y desde una acepción más amplia hablamos de toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones como formas primarias de construcción del orden social (Prats, 2006 p.165). De ahí la importancia de operar reformas estructurales que acerquen las instituciones a la sociedad y faciliten la interacción con distintos actores para la definición de políticas públicas y la realización de acciones colectivas.

La tradición de legalidad y los ideales de Estado de derecho son importantes para el establecimiento de procedimientos regulados que lleven a la deliberación apegada al marco jurídico para promover la justicia y la igualdad, generar economías de escala o eficacia creciente (Peters y Pierre, 1998). De manera que como señala Prats (2006, p. 154) “los grandes desafíos del bienestar de nuestro tiempo (seguridad, libertades, competitividad, servicios de cohesión social, inmigración, educación, empleo de calidad, gobernanza global...) no se corresponden con las jurisdicciones departamentales y no pueden ser alcanzados con sólo con la acción pública”...los gobiernos operan en un marco constitucional unitario, aunque no necesariamente uniforme, de derecho administrativo, por ello su desempeño

viene determinado por la interacción en diferentes procesos como la formulación y gestión de políticas, el proceso presupuestario, entre otros, donde la reforma a uno de sus elementos implica a todos los demás.

De igual forma, los distintos enfoques de gobernanza reflejan una realidad de sistemas compuestos de cierta fragmentación y una dificultad añadida de conseguir los resultados buscados en diferentes sectores de actuación pública para dar solución a problemas complejos e integrar intereses de múltiples actores con competencias usualmente concurrentes. Al mismo tiempo, las distintas formas de gobernanza reconocen la necesidad intrínseca de la coordinación, colaboración o cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales (Fernández, 2021).

En este sentido, el enfoque de gobernanza multinivel parte de reconocer los cambios producidos por la globalización, como la difuminación de la centralidad en cuanto a la distancia y la transformación de fronteras territoriales como espacios de encuentro de diversos actores y sectores (Rivera, 2022, p.58). Esta forma de gobernanza hace referencia a las relaciones negociadas entre las instituciones locales y regionales (Pierre y Peters, 2000). De acuerdo con Pulito (2019), la gobernanza multinivel induce a la responsabilidad compartida de distintos niveles de poder y se basa en la legitimidad democrática, la representatividad de diversos agentes implicados, un enfoque integrado y la coparticipación de distintos niveles de gobernanza.

En el mismo sentido, Cortés (2013) plantea que la gobernanza multinivel se refiere a una forma distinta de gobernar, resultado de la interacción entre una multiplicidad de actores que participan del gobierno en entornos complejos y dinámicos. Surge como producto de cambios sociales a nivel mundial, reformas legales, reestructuraciones políticas, procesos de descentralización de competencias que fragmentan al gobierno. Se plantea como una nueva forma de gobernar desde la interacción entre diferentes actores interdependientes, a partir de la negociación y la cooperación.

Desde este planteamiento, la gobernanza multinivel puede referirse también al surgimiento de espacios transnacionales, como la Comunidad Europea, donde actores sociales, políticos y administrativos buscan guiar, orientar y controlar ciertos sectores y circunstancias que enfrentan las sociedades (Ferrero, 2010, p.153). Se trata de un gobierno multinivel en el que la autoridad se dispersa en los diferentes niveles gubernamentales y adopta formas diferentes en función de cada sector de políticas, las competencias se reparten entre diferentes niveles de gobierno y los actores políticos interactúan en cada uno de ellos, de manera que

la gobernanza multinivel subraya el hecho de que no hay ningún actor capaz por sí solo, de dar respuestas únicas y universales a los problemas sociales (Prats, 2006 p.156). Sin embargo, esta dinámica puede llevar a la desfragmentación de la autoridad pública, a la vez que produce una confusión de competencias público-privadas en la idea de abrir nuevos puentes de comunicación y el intercambio de recursos.

La gobernanza multinivel encierra el acuerdo de voluntades de diversos actores públicos y privados, en diferentes niveles territoriales, que buscan hacer frente a los desafíos que enfrentan los gobiernos en el contexto actual, en donde contrario al acuerdo de voluntades siguen imperando los reclamos colectivos de la sociedad que demanda solución a problemas cotidianos que se presentan en el territorio local. Por ello es necesario insistir en la aplicación de esquemas de gobernanza que permitan afrontar el dilema complejo de modificar el marco normativo de la administración pública y desafiar profundamente las normas establecidas, entender que los nuevos modos de gobernar, como la gobernanza, no plantean la anulación sino la modulación y reequilibrio de los anteriores, con un incremento en los roles del gobierno como facilitador y cooperador (Prats, 2006).

Reformas municipales aprobadas y pendientes

Kooiman (2003) insiste en que “los aspectos normativos de las instituciones de gobierno son sumamente importantes en la frontera entre lo social y lo político y entre lo público y lo privado” (Estado, mercado y sociedad civil), y que se debe insistir en una gobernanza dedicada a los aspectos normativos de la teoría y la práctica del gobierno. Y en eso estamos de acuerdo, pues sin duda esa base brinda seguridad y estabilidad al gobierno local, que resulta muy frágil ante los rápidos cambios de gobernantes, que implican cambios de políticas o de estrategias, a conveniencia de grupos, por lo que puede ser un blindaje que la normatividad establezca un equilibrio que permita la continuidad en políticas públicas, planes de desarrollo y participación de órganos no gubernamentales.

En esa tónica es importante debatir la vigencia de las bases para la reforma constitucional en materia municipal, planteadas en 2004 por la Red de Investigadores en Gobiernos Locales (IGLOM), con la finalidad de establecer en que se ha avanzado en los últimos años y actualizar el debate sobre los desafíos que enfrentan los gobiernos municipales en la actualidad y así ver la propuesta de gobernanza como una estrategia sociopolítica que permita establecer rutas generales para la institución municipal, ya sea desde la coordinación de los actores

gubernamentales y no gubernamentales (Kooiman, 2003) o desde las actividades que pueda realizar el gobierno con la influencia social a través de la participación ciudadana en la toma de decisiones (Peters y Pirre, 1998).

Desde ese punto de vista, las reformas planteadas por la IGLOM en 2004 proponían cambios a nivel interno, en la dimensión histórica, conceptual, administrativa, hacendaria y política. En lo político se discutía el sistema de representación, particularmente el tema de la reelección, ya que el artículo 115 constitucional prohibía de manera categórica a los presidentes municipales reelegirse en el periodo inmediato a la conclusión de su mandato, situación que cambió con la reforma político-electoral de 2014, misma que permitió a dicha autoridad reelegirse de manera inmediata, en aras de lograr continuidad de gobierno. Esto es relevante, porque ahora se justifica la continuidad o la posibilidad de ella, desde el punto de vista de mantener un seguimiento en planes de trabajo y determinaciones políticas en beneficio de las políticas públicas municipales, mientras que, en el año de 1933, con el decreto de 28 de abril, se limitó la reelección en cargos municipales, precisamente tratando de evitar la continuidad de grupos políticos y de caciques.

Por lo que ahora debemos entender que la propuesta de una reforma que permita la continuidad, tiene que ver con un nuevo escenario, tanto global como de educación política y que además está más protegido y normado el papel del ayuntamiento, pues las diversas reformas a las facultades municipales le han dotado de más herramientas para el ejercicio de sus funciones, si no basta ver las reformas posteriores, como las de 1999, en la que se amplían de manera importante las facultades de los ayuntamientos en la constitución federal, dotándolos de más seguridad para reclamar límites de injerencia de los estados en asuntos domésticos.

No obstante, que un gran número de municipios en México utilizó este recurso para lograr la pretendida continuidad de políticas y programas gubernamentales como medio para solucionar problemas en el territorio local, los resultados de este proceso no han ido en esa dirección, y la reelección nuevamente se ha convertido en un medio para acaparar el poder y sostener prácticas clientelistas por periodos más prolongados en los municipios.

En el mismo sentido, la propuesta de reforma constitucional en el ámbito municipal planteaba que no necesariamente todos los ayuntamientos debían tener periodos iguales de gobierno, propuesta a la cual se vinculaba la profesionalización del servicio público de carrera municipal como medio para consolidar las instancias de planeación local. Pero el tema de la profesionalización o servicio civil de carrera no ha logrado consolidarse en la mayoría de los municipios del país, no obstante,

que se considera necesario para alcanzar Administraciones públicas eficaces y eficientes, como pretenden los distintos enfoques de gobernanza.

Algunos municipios exploran el establecimiento de la figura del administrador municipal, con la finalidad de que haya una verdadera especialización técnica administrativa del gobierno local, así como separarlo de lo político. Alternativa poco difundida debido a que representa la pérdida de poder político para partidos políticos y grupos en el poder (Serna: 2022) y que por ende presenta resistencia por los grupos en el poder que no son conscientes de la necesidad de profesionalizar algunas actividades. Entonces, qué se puede hacer para lograr un equilibrio entre la continuidad y la eficacia municipal, pues la historia nos muestra que se han tratado los dos modos y en cada caso se enfrenta un problema, ya sea la falta de continuidad o la posibilidad de favorecer la continuidad de clientelas no preocupadas por el desarrollo municipal. Al parecer las medidas deseables están en otra parte, y con seguridad parte de la respuesta está en la teoría de la gobernanza que busca una mejor participación de los entes no gubernamentales y gubernamentales, pero que también requiere mayor profesionalización y transparencia.

Otra propuesta que tuvo eco en las reformas constitucionales de 2014 fue el establecimiento de candidaturas independientes, con las que se lograría que la organización política de los ciudadanos en los municipios pudiera expresarse a través de figuras diversas a los partidos políticos, como asociaciones políticas municipales o candidaturas independientes de ciudadanos, además de las organizaciones comunitarias tradicionales, como en el caso de los municipios indígenas.⁵A partir de esta reforma se han presentado un gran número de candidaturas independientes en varios estados del país y Michoacán no es la excepción, sin embargo, no se consideran como casos exitosos de gobernanza que puedan apuntalarla como una opción viable para cambiar el panorama complejo que enfrentan los gobiernos municipales en la actualidad.

Debido al poco impacto que han tenido las reformas aprobadas, se insiste en la necesidad hacer cambios en la forma en que se eligen los cabildos, partiendo de la idea de que la conformación a través de partidos políticos nacionales y estatales no es adecuada para alcanzar una representación social dentro del municipio por considerar que muchas veces dichos partidos no cuentan con un diagnóstico local, sino que siguen una agenda nacional y están desvinculados de la sociedad que pretenden representar.

5 Así mismo la reforma ha permitido que las comunidades indígenas ejerzan el presupuesto de manera directa, tras llevar a cabo los procesos electorales y comunitarios establecidos para tal fin.

Además de que en este nivel son practicables métodos que permitan más acercamiento a los pobladores y a los problemas locales, en el sentido planteado por diversos enfoques de gobernanza, y sea por influencia de los actores no gubernamentales o con su participación directa. Esta propuesta abre un abanico de posibilidades para cambiar la forma de elección tradicional de planilla municipal, y así superar los desequilibrios políticos entre partidos y lograr una verdadera integración de ayuntamientos plurales y congruentes con el objetivo del gobierno municipal, que es servir a sus habitantes.

Esta idea de consolidar formas alternativas de organización política municipal y de representación se vincula con la calidad de la representación política, ya que el modelo histórico de planillas ha incentivado prácticas clientelistas y presidencialistas de gobierno, junto con una débil configuración política de las regidurías y sindicaturas municipales, lo que significa pobreza de contrapesos locales y redundancia en la apatía ciudadana por no encontrar eficiencia en la representación de las minorías políticas o no tener alternativas reales de participación, en especial aquellas que les permitan ver materializada la influencia de todos los actores locales.

En este sentido, la propuesta de cambio en el sistema de elección plantea la revisión de reglas y procedimientos al interior de los partidos políticos, para buscar compensar la fragilidad política de regidurías y sindicaturas, concretamente en los municipios urbanos se propone elegir a los integrantes del ayuntamiento mediante un sistema de distritos territoriales para lograr una representación efectiva por parte de los regidores y mayor compromiso con la ciudadanía. La propuesta es pertinente en municipios urbanos, rurales y en transición, ya que en todos los casos se requieren representaciones efectivas y con mayor alcance territorial para hacer llegar las demandas locales y así atender y resolver, de manera oportuna, los problemas que se presentan en comunidades, ejidos, localidades, ranchos y villas, que habitualmente están relegados.

La consolidación de esta propuesta sería clave para fortalecer los esquemas tradicionales de democracia representativa, que resultan insuficientes en el contexto actual, así mismo abonaría en la generación de mecanismos de acción política que establezcan lazos más horizontales entre lo local y lo global, reto de carácter mundial que tienen ante sí las ciudades y los gobiernos municipales (Diez, 2004). A su vez, la propuesta podría aportar a la gobernabilidad local con la intensificación y diversificación de procesos de participación ciudadana y vecinal en los municipios, orientando su contenido hacia formas de gobierno más amplias y coherentes con los principios de la democracia participativa, en el sentido de

garantizar derechos políticos y vecinales, tales como equidad de género, igualdad de acceso a funciones y servicios municipales, y participación ciudadana en las decisiones de gobierno (Drkos y Fuster, 1999).

Esta propuesta tiene como imperativo la reglamentación de la transparencia, la rendición de cuentas periódica sobre el desempeño de funciones y servicios municipales, así como la implementación de las figuras de: iniciativa popular, plebiscito, referéndum, revocación del mandato, cabildo abierto y voz ciudadana, figuras que deben considerarse en la reglamentación municipal, y establecer mecanismos adecuados para implementarlos en municipios tan diversos y con condiciones territoriales y sociales tan variadas como el universo nacional, se requeriría garantizar que se establezcan estos mecanismos, pero a su vez que el procedimiento de creación o funcionamiento sea flexible y para así evitar que no se creen o no sean capaces de funcionar por la falta de condiciones para ello.

Esto también obliga al análisis de las iniciativas tendientes a realizar una tipología de municipios, con la finalidad de establecer atribuciones, estructuras y recursos según las asimetrías de ellos (Serna: 2022), ya que es indispensable buscar soluciones que reconozcan esas diferencias, lo que a su vez permitiría que las estructuras se creen conforme a las condiciones y necesidades locales para evitar responsabilidades y estructuras homólogas para entidades claramente diferentes, que al estar compelidos legalmente a actuaciones similares en condiciones diferentes solo recrean burocracias o procedimientos burocráticos y en muchos casos se ven obligados a simular actividades para las que no están preparados o que no son fundamentales para ellos, lo que a su vez deriva en dedicación de recursos humanos, materiales y financieros para esas actividades, mismos de los que carecen en muchos casos.

En el sentido que plantea Mayntz, (1998), es pertinente trasladar la atención a los factores contextuales que influyen en el desarrollo de las políticas vinculadas a la organización y el papel del derecho. Así como buscar formas de gobernanza alternativas a las promovidas por instituciones como el Banco Mundial, cuya estrategia de financiamiento busca fomentar la competencia de mercados, privatizar empresas públicas, reformar la función pública reduciendo el exceso de personal, introducir la disciplina presupuestaria, descentralizar la administración y hacer mayor uso de las organizaciones no gubernamentales (Rhodes, 1996).

En ese sentido, la clave para la gobernanza está en saber organizar el espacio público basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia, la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre actores

involucrados y la creación de responsabilidades comunes e individuales y diferenciadas para lograr una gobernación legítima y eficaz (Prats, 2006). La misión fundamental de la dirección política y administrativa consiste en la creación de estructuras y procesos, es decir, lograr la gobernanza. Recordemos que un régimen político exitoso no es un conjunto de actores políticos, sino un conjunto de reglas fundamentales que organizan el espacio y permiten la convivencia y desarrollo democrático de los actores en él.

Conclusiones

La globalización ha dado lugar al surgimiento de nuevos escenarios sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales que plantean grandes desafíos para los gobiernos locales. En respuesta a eso, se han planteado enfoques nuevos para el análisis de esa realidad, al parecer más compleja y cambiante, en especial en los territorios locales. En ese aspecto, como se ha visto, la gobernanza como proceso de toma de decisiones y con diversos enfoques teóricos, está tratando de brindar herramientas dialógicas que lleven a un diseño de gobierno local que permita enfrentar los cambios de manera eficiente y eficaz. Eso ha llevado a volver sobre los pasos de lo que antes no se pensó, dando lugar a reformas como la que permitió la reelección de autoridades locales, pues, como en ese caso se consideró que ya se contaba con más experiencia, condiciones de comunicación y transparencia que permitirían más participación ciudadana y la inclusión de más actores no gubernamentales en la toma de decisiones.

Así pues, podemos decir que muchas reformas constitucionales y de leyes locales, en materia municipal, contribuyen a buscar solucionar los problemas del contexto actual. No obstante, se considera que en dichas reformas hay optimismo que no ha sido del todo fundamentado, pues la fragmentación de autoridades locales y la falta de uniformidad en lo más local, entendiéndose el nivel supeditado a los ayuntamientos, no ha permitido alcanzar resultados para todos los pobladores, por lo que podemos decir que para lograr esas reformas profundas es necesario llevar a cabo diagnósticos claros para identificar, con base en la especificidad de cada territorio (urbe, comunidad, ejido, pueblo, villa, tenencia, agencia, etc.), las políticas y programas prioritarios en el corto, mediano y largo plazo y los mecanismos para ello, pues hasta el momento se han mantenido esas reformas en aspectos, sí de importancia, como la duración y reelección, pero que al final son accesorios si no se contemplan los de eficacia de la función y los modelos de participación o influencia en la toma de determinaciones por los gobernados y los actores no

gubernamentales.

Es por eso que consideramos imperante para los municipios que se defina en la legislación, con participación de los actores sociales involucrados, una estrategia de desarrollo que supere la noción de crecimiento económico y continuidad como metas a alcanzar y contemple la sostenibilidad, equidad y ampliación de derechos ciudadanos y promueva el respeto a los derechos humanos, transparencia, así como el ejercicio pleno de garantías individuales dentro de las reformas recientes en el marco jurídico federal para hacerlas operativas y alcanzar las metas impuestas a nivel global.

Asimismo, se requiere mayor creatividad de parte de los municipios para impulsar mayor activismo económico, potencializar los recursos con los que cuentan de manera sostenible, establecer mayores vínculos con distintos sectores de la sociedad para buscar alternativas de organización económica que amplíen y diversifiquen los negocios locales, racionalizando la utilización de recursos e intensificando su utilización productiva.

Sin embargo, la planeación debe ser un proceso construido con la participación de diversos actores para conciliar diferencias, establecer prioridades y encontrar objetivos comunes que no sean cuestionables y den lugar las modificaciones necesarias y no arbitrarias. Estos planes deberían generar mayor certidumbre sobre la gestión municipal con la emisión de instrumentos adecuados para su implementación. Fortalecer la capacidad interna y externa de seguimiento y evaluación, así como poner en práctica técnicas de retroalimentación con la participación de los involucrados, ampliar la capacidad de gestión y planificación, entendida como la mediación y concertación a partir de la cual la diversidad de intereses puede integrarse en objetivos comunes y asignar prioridades para una gestión política de largo plazo.

Al respecto, es necesario generar mecanismos adecuados para que la participación ciudadana efectivamente contribuya a mejorar los procesos de planificación, se generen consensos y se mejore la aceptación de decisiones políticas, así mismo se promueva la movilización de conocimientos organizativos y técnicos de la población para fortalecer la gestión administrativa y la prestación de servicios. Esto podría darse a través de la creación de figuras como administradores municipales por barrio o sector (en municipios grandes), o en pueblos pequeños a través de consejos de deliberación vecinal con atribuciones para discutir, aprobar y controlar el presupuesto municipal, que en el caso de algunas comunidades indígenas ya se está ejerciendo.

Por su parte, la descentralización debe ser entendida como un proceso de

democratización de instituciones a nivel político, donde verdaderamente se acerque a la gente a la gestión pública, estableciendo mecanismos concretos y viables para su participación en el diseño, ejecución y evaluación de políticas municipales. Igualmente, la descentralización debe acompañarse de mecanismos de simplificación y aceleración de trámites administrativos como solicitudes, pago de impuestos y servicios, entre otros, creación de oficinas, concentración de responsabilidades y la reducción de niveles jerárquicos, mayor transparencia en las cuentas públicas, así como la gestión y asignación eficiente de los recursos.

De igual manera, las reformas constitucionales en el ámbito municipal aprobadas en 2014 deben ser analizadas en función de sus resultados para evaluar los aciertos y fallas en su implementación y analizar su efectividad como mecanismos de gobernanza multinivel, en la medida que den respuesta a demandas históricas, que tras el proceso de descentralización se trasladaron a la esfera del gobierno municipal. A su vez, es necesario insistir en el cambio en el sistema de elección por planillas para que las regidurías se elijan por demarcación territorial y tengan una representación auténtica y legítima en el territorio, que les permita gestionar los problemas y demandas de la población rural, urbana y en transición. Modificar el esquema normativo permitirá avanzar hacia un modelo democrático, eficiente, participativo, innovador y transformador, no solamente prestador de servicios, sino de cambio de conciencias, cambio de estructuras de gobierno y de organización de la sociedad.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera norte*, 22(43), 187-213.
- Alcantar, C. (2021). Recaudación, participaciones federales e inversión en infraestructura: ¿Determinantes del comportamiento de deuda pública en municipios mexicanos? *Revista Venezolana de Gerencia*, 26 (especial 6) 627-643. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.26.e6.38>
- Cabrero Mendoza, E., & Orihuela Jurado, I. (2011). Finanzas municipales en México: Los problemas a superar y los dilemas a enfrentar. 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* (pp.117-156) [en línea]. Distribuido por: México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cortés, O. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. *Estudios de derecho*, 70(156), 323-344.

- Drkos, J. y Fuster, F. (1999). *Autonomía Municipal: La deuda pendiente*, Buenos Aires, Instituto de cultura latinoamericana (ICLA).
- Díez, J. (2004). Transformaciones en la gestión municipal: el caso latinoamericano. *Documento de Trabajo*, (6).
- Ferrero, M. (2010). Gobernando (en) un mundo globalizado: una mirada conceptual a la gobernanza desde las relaciones internacionales. Luis Montiel y Patricia Moctezuma (coords.), *Gobernanza global y democracia*, México, Porrúa, pp. 147-170.
- Fernández, M., Varona, A., Janini, T., Gómez, A., Hernández-Moreno, J., Basaguren, A., & Aranda, J. (2021). Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro. INAP.
- Haldenwang, C. (2000). Nuevos Conceptos de la política regional de desarrollo: aporte para la discusión latinoamericana, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hufty, M. (2008). Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza. *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina. La Paz: IFEA-IRD*.
- Kooiman, J. (2003). Governing as Governance, ponencia presentada en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social. *Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*.
- Mayntz, R. (1998). New Challenges to Governance Theory. European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC No 98/50.
- Merino, M. (2005). Los gobiernos municipales en México: el problema del diseño institucional. A. Aziz Nassif and J. Alonso Sánchez, *Globalización, poderes y seguridad nacional, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa-H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura*, 287-305.
- Periódico Oficial de Jalisco (2000). Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, última reforma publicada el 05 de noviembre de 2022.
- Periódico Oficial del Estado (2001). Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, última reforma publicada el 21 de mayo de 2009.
- Periódico Oficial del Estado (2021). Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, última reforma publicada el 04 de julio de 2022.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). Why the concern with governance now. *Governance, politics and the state*, 50-69.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 223-243.
- Poncela, L., Vieyra, A., & Méndez-Lemus, Y. (2015). Procesos participativos intramunicipales como pasos hacia la gobernanza local en territorios periurbanos. La experiencia en el municipio de Tarímbaro, Michoacán, México. *Journal of Latin American Geography*, 129-157.
- Prats J. (2006) Modos de gobernación de las sociedades globales. En Martínez, A. C. (Ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública, 145-172
- Pulito, M. (2018). La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación. *Revista aragonesa de administración pública*, (52), 230-263.
- Rivera, M. (2022). Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM). *Espacios*

- Públicos*, 19(47), 51-76.
- Red de Investigadores en Gobiernos Locales (2004), Bases para la reforma constituciones en materia municipal. Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la H. Cámara de Diputados.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Romero, R. (2021). Competencia electoral y violencia del crimen organizado en México. *Política y gobierno*, 28 (1).
- Serna, José Ma, (2022). Perspectivas de reforma al régimen municipal en México. Serna, José María (coordinador), *Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Unda Gutiérrez Mónica, Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: un estudio de casos, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 33, núm. 3 (99), septiembre-diciembre, 2018, pp. 601-637

DOSIER FOTOGRÁFICO

El autogobierno y la consulta indígena en la isla de Janitzio

LUIS ALEJANDRO PÉREZ ORTIZ¹

Lugar: Isla de Janitzio, Pátzcuaro, Michoacán, Méx.

Fecha del registro: 17 de noviembre de 2021

La belleza de la isla de Janitzio en el lago de Pátzcuaro es emblemática de Michoacán, en México, y su cultura de origen purépecha es un símbolo reconocido globalmente, ya que su celebración en torno a la noche de muertos atrae año con año a miles de visitantes, aunque los beneficios de este turismo masivo son acaparados en lugares como Pátzcuaro y Morelia, donde se concentran los servicios para los viajeros. La pandemia, que inició en 2020 y frenó las actividades de este sector económico, evidenció más esta desigualdad. En 2021, ante el abandono y la desatención de su municipio, la isla decidió hacer efectivo su derecho a la libre determinación y en una consulta a la Asamblea General por unanimidad decidió autogobernarse a través de un consejo integrado de manera paritaria.

La Asamblea General es la máxima autoridad en las comunidades purépechas. Los acuerdos que allí se toman deben ser acatados por todos los habitantes del pueblo. En este espacio pueden participar tanto hombres como mujeres mayores de edad, originarios de la isla o cualquier persona que haya formado ya una familia. Estos espacios son abiertos y asisten todos los residentes, independientemente de si ya pueden votar. Las mujeres aquí tienen una presencia importante a diferencia lo que ocurre en otros espacios de toma de decisiones, donde su participación es menos visible. Aunque en tiempos recientes en las comunidades cada vez es más usual que las mujeres tomen espacios antes reservados solamente para los hombres.

La realización de una consulta previa, libre e informada es uno de los momentos del proceso que desde el 30 de marzo 2021 pueden seguir las comunidades indígenas para acceder al autogobierno en Michoacán gracias a una reforma legal. Estos dos derechos (redefinir si así lo desean su relación con el Estado y la obligatoriedad de obtener su consentimiento o no sobre temas que directamente los afectan) son el resultado de la movilización política y legal de las comunidades que llevan una década, impulsando cambios en las leyes locales en la última



década. Esta entidad es una de las pocas en las cuales los resultados de la consulta tienen un carácter vinculante y en donde se reconoce y establece el proceso para hacer efectivo el ejercicio del autogobierno indígena.

El proyecto del autogobierno indígena en la escala submunicipal en Michoacán comenzó en 2016 en la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro y hoy en día se ha extendido por los cuatro grupos étnicos más importantes del Estado. En 2023 son más de 30 comunidades las que han decidido hacer efectivo este derecho, convirtiendo a la entidad en un referente en materia de derechos indígenas en México.

Lancha a la isla de Janitzio



Calles de Janitzio



Convocatoria a la Consulta



Reuniones preparativas antes de la consulta



El inicio de la consulta



Sesión informativa de la consulta



En espera de consulta



Deliberación y preguntas dentro de la consulta



Participación y asistencia en la consulta



Votación a favor del autogobierno



Votación de autogobierno 1



Pensamientos



Explanada



Ofrenda doméstica de muertos



Janitzio



Gente



Traje



Panorámica



Sombrero



Ofrenda doméstica noche de muertos



¹Luis Alejandro Pérez Ortiz es investigador de la Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Morelia de la UNAM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Es doctor en Ciencias Sociales por el Colegio de Michoacán.

Sus líneas de investigación incluyen los procesos agrarios y la participación del Estado en la formación de espacios locales y regionales, durante el siglo XX y hasta la actualidad, en el occidente de México, así como la emergencia del autogobierno indígena en Michoacán. El Dr. Pérez forma parte del Colectivo de Emancipaciones, en el cual, desde 2018, colabora con comunidades indígenas que ejercen el autogobierno en el occidente de México.