

Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad



Nº 5



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

Información Legal

ESFERA PÚBLICA REVISTA EN GOBERNANZA Y SOCIEDAD, Vol. 3, No. 5, enero-junio de 2025, es una publicación digital de difusión científica semestral editada por El Colegio de Jalisco A. C., calle 5 de mayo, 321, Col. Centro, Zapopan, Jalisco, C.P. 45030, Teléfono +52 33-3633-2616, www.esferapublica.mx, esferapublica@elcolegiodejalisco.edu.mx
Editor responsable: Fabiola Figueroa Neri. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2024-011916520800-102 ISSN 2992-8575, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Foto de portada: “Autoridades tradicionales son las primeras en votar, Zinacantan, Chiapas”, de Isaac Guzmán Arias (Instagram @isaacguzmanphoto).

Comité Científico

Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, México. Dr. Roberto Arias de la Mora, COLJAL, 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.

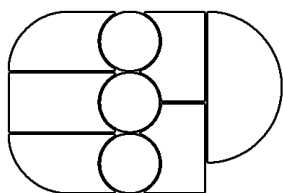
Comité Editorial

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.

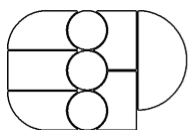


Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad

Volumen 3, número 5, enero - junio 2025



EL COLEGIO
de
JALISCO



Contenido

Colaboración Especial

Elecciones en México 2024: Ideas, comportamientos y paradojas

Luis Rodríguez Castillo

5-28

Investigación

La participación política en México en el siglo XXI

Alfonso Alejandro Alejo

29-50

El modelo del presupuesto participativo en Ciudad Juárez, avances, riesgos y desafíos

Cecilia Sarabia Ríos

51-80

El Índice de Soberanía Subnacional (ISS) como una nueva forma de comprender los sistemas de distribución de competencias: análisis de México, Chile y Argentina

Omar Esteban Macedonio Maya

81-109

La coordinación intergubernamental en un municipio conurbado: el caso de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, 2015-2021

Antonio Fernando Chávez Delgadillo

110-145



Asentamientos humanos invisibilizados: un estudio de la conceptualización y medición de los asentamientos irregulares en México desde tres cifras clave

Abril Varela Varela

146-180

Gobernanza en gobiernos locales en relación con el desarrollo territorial endógeno

Guillermo Gastón Colella

181-200

Divulgación

EXPERIENCIA DE GESTIÓN PÚBLICA

El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA-FAO-SAGARPA) en la Montaña de Guerrero: una mirada desde las experiencias no contempladas en su diseño

Fredyd Torres Oregón

201-215

NOTA TEMÁTICA

Personas de diversidad sexual un sector vulnerable ante el aumento de crímenes de discriminación y violencia en Jalisco

Antonio Segura Segura

261-219

RESEÑA

Alberto Arellano Ríos (2021). *El régimen político de Jalisco. Travesía democrática e inercias autoritarias*. Zapopan: El Colegio de Jalisco

Ismael Ortiz Barba

220-221



RESEÑA

Magdiel Gómez Múñiz (Coord.) (2024). *Lo metropolitano en Colombia y México: Desafíos para las políticas públicas*. México: Tirant lo Blanch-Universidad de Guadalajara

Elda Estefanía Calderón Domínguez

222-225

Acerca de los autores (as)

226-229



Elecciones en México 2024: Ideas, comportamientos y paradojas

¿Qué nos dicen las elecciones? Una mirada desde Chiapas, México*

COLABORACIÓN ESPECIAL

DR. LUIS RODRÍGUEZ CASTILLO

Universidad Nacional Autónoma de México

 orcid.org/0000-0002-4887-823X

lurodri@unam.mx

Proemio: Cómo votamos los Mexicanos

Muchas microhistorias hemos escuchado sobre las elecciones y cómo votar. Ellas parecen como petrograbadas y vigentes en la actualidad. Por eso, inicio con una viñeta etnográfica.

Me encontraba de paso, cómo por casualidad, por una obra que se realizaba en la colonia Nueva Esperanza y cuando me detuve a intentar conocer detalles de la obra, la persona recibió una llamada que puso en altavoz y escuché el siguiente diálogo:

- dicen allá arriba que vamos con todo con la Morena.¹
- va, y ¿qué va dar?
- trescientos para cada quién.
- igual que la anterior; s'ta bueno, dígales que ya se hizo...

*Este documento presenta reflexiones sobre mi actual proyecto de investigación principal «Democracia y Acción pública: la construcción de gobernanza en el contexto electoral y post-electoral en el sureste mexicano (2024-2027)» y una versión previa fue preparada previo a las elecciones de 2024 para el “Ciclo de Conferencias Yajalón 2024” organizado por el H. Ayuntamiento de Yajalón, Chiapas, Organización Cultural “Abriendo Caminos”, Universidad Intercultural de Chiapas y el Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur de la Universidad Nacional Autónoma de México (CIMSUR-UNAM).

1 Apodo de la candidata a la presidencia de un municipio chiapaneco.

Me quedé atónito, aunque había leído infinidad de reportes académicos sobre el clientelismo y la compra de votos, los mismos que no aportaban –a mi parecer– documentación etnográfica contundente, estaba ante mis oídos la promesa, al menos, de dicha práctica.

Una comadre, que trabaja en la administración pública municipal unos días después aclaró al respecto:

–setecientos es lo que estaban dando; solo que ese bandido, imagínese con todo lo que se estaba quedando.

–¿de verdad comadrita?, espeté.

–sí compadrito, sólo que, luego vieron que no les daba [resultado], y le subieron a mil por voto. Eso es lo que estaban dando.

Lo que en realidad llamó mi atención de la situación fue cómo entre agentes corporados de un sistema partido-gobierno (sin importar hoy día qué partido o coalición sea) todo parece tan “natural” (Diario de campo, abril-mayo de 2024).

Así como en esta viñeta, las microhistorias hacen referencia a cómo instruían a los iletrados, pero fieles abuelos para marcar su boleta electoral; ahí donde vieran los colores de la bandera, porque significaba su propia mexicanidad y su lealtad a la patria; “caso lo eres de chapín, así nos decían” me contaron en Monte Flor, frontera con Guatemala. Otras, que votar era un ejercicio de agradecimiento al presidente “vértice del prisma nacional”, rezaba el apotegma del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como persona con un poder omnímodo que ejercía el gobierno para el bien de la nación, del pueblo, de las mayorías; que sirvió para tipificar a nuestro sistema político como *paternalista*, caracterizado por acciones políticas que limitan el rango de elección o, de plano, dejan sin elección y sin acceso a información a los “ciudadanos” con el argumento que es por su propio bienestar (Vaca 2016).

En los municipios indígenas de Chiapas se trataba de asistir a elegir a mano alzada al representante del pueblo; mientras que los encargados de casillas marcaban todas las boletas a favor del PRI como dan cuenta muchos estudios de las dinámicas comunitarias en Chiapas (i. e. Kölher 1982). Los líderes eran el pastor que cuidaba de su grey amada. Unas más aseguraban que era para apoyar al gobierno que algo había dado; como la tierra, aunque fuera la de los cuentos rulfianos (2021), la del Llano Grande o en Llamas, aquella donde las gordas gotas de lluvia caen con un fuerte ¡plaf!, ¡plafff!, ¡plafffff!, de tan seca y polvorienta que está la tierra que las recibe; e inútil –por más que se le trabajara– para proveer el sustento de la familia. Y de llamas efímeras debido a aquella resequedad que ni siquiera dejaba “palo seco”, para encender una hoguera.

Una forma de votar al parecer menos emotiva que las anteriores y un poco más racional sustentada en el intercambio de prebendas y beneficios por votos, era otra de las ideas arraigadas de la democracia mexicana; “nosotros seguimos lo que nos dice el líder y votamos por el PRI, porque así, él va a facilitar que nos den nuestros préstamos de casa” me dijeron algunos integrantes del Sindicato de Obreros, Estibadores, Carretilleros, Alijadores, Cargadores, Checadores, Amarradores y Desamarradores de buques en Puerto Madero, afiliados a la Confederación de Trabajadores de México (CTM) o, como un líder de la Organización Solidaridad Campesino Magisterial (SOCAMA) de Maravilla Tenejapa lo expresará “aquí seguimos cadena de mando y si algo querés, algo ténes que dar”; modelo que sirvió para considerar nuestro sistema político como *clientelar* (Schröter 2010).

Forma que no se restringía a un intercambio comercial simple; sino que hundía sus raíces en la consciencia ciudadana en lo que se tipificó como un “sistema de partido-Estado” con elecciones amañadas, gracias a una amplia conformación de organizaciones para la representación de intereses de los diferentes sectores de la sociedad (obrero, campesinos, indígenas, populares) utilizados a su favor que sirvió para tildar al sistema político como *corporativista* (O’Donnell, 1975). Estructuras que eran la expresión en el fondo – aunque no tanto– de la reproducción de un Estado autoritario; pero como en la viñeta etnográfica anterior, marcaban la permanente presencia de líderes y la adscripción del individuo a dicho sistema. Así recuerdo a principio del presente siglo en una localidad en la región selva del municipio de Ocosingo pegada a la frontera con Guatemala me comentaron que “seguimos negociando ya paso hace mucho lo de la brecha de la Reserva [Integral de la Biosfera Montes Azules] y ahora nos quieren mover, pero no pueden, nosotros somos indígenas campesinos y ciudadanos, somos del partido”, aseveraba mi interlocutor mientras mostraba orgullosamente la credencial que lo acreditaba como miembro de la Confederación Nacional Campesina (CNC) del PRI.

¿Cómo se mantienen éstas prácticas vigentes? Es una pregunta secundaria a explicar qué nos dicen las elecciones. Para ello, esta colaboración está dividida en cuatro partes. Luego de este proemio, sigue un abordaje a las principales ideas en torno a los procesos electorales y los regímenes políticos que de ahí salieron, así como sobre eso que llamamos democracia; tanto la versión popular como en las que se pertrechan los principales analistas y trato de delinear como fue que nos concentramos en solo dos ideas centrales: 1. Que el aspecto procedimental es garante de la democracia y 2. Que la democracia procedimental tendría como resultado la bonanza económica. A manera de contexto histórico, planteo las principales características y discusiones sobre el avance de la democracia formal

procedimental en México. En la tercera sección planteo cuáles son los principales comportamientos en los que han derivado las ideas abordadas con antelación y muestro las particularidades para el caso del estado de Chiapas, a contrapunteo con la federación, desde los intentos democratizadores al paso del pluripartidismo y de este a la pulverización partidista actual que me llevan a plantear la pregunta, a manera de cierre, ¿Qué nos dicen las elecciones?, y presentar algunas ideas de sus implicaciones para aquello que llamamos cultura cívica, ciudadanía y/o cultura política y sus principales significados, así como en torno a nuestro gobierno en el sentido de la máxima “cada pueblo tiene el gobierno que se merece” atribuida a Joseph-Marie de Maistre, filósofo y político reaccionario a la Revolución Francesa y al movimiento intelectual de la Ilustración.

Nuestras democráticas ideas

Panorama, al parecer, muy distinto en la actualidad en que se habla en la teoría política de una época de normalidad democrática. Para llegar a esas ideas se han desarrollado largas luchas de movimientos sociales y de las organizaciones de la sociedad civil que costaron miles de vidas de jóvenes y tuvieron un momento estelar en México con los movimientos estudiantiles del 1968 y el “jueves de corpus” del 10 de junio de 1971. Coyuntura a nivel mundial marcada por las movilizaciones contra el autoritarismo, contra las dictaduras y el “terror de Estado” a los opositores políticos, contra el imperialismo norteamericano y la injerencia de cualquier potencia extranjera ante autodeterminación de los pueblos, contra todas las formas de colonialismo, contra una ascendente acumulación de armas de destrucción masiva (nucleares) cuyo uso y consecuencias resultaban impredecibles. Pero también, de esperanzas y del que quizá sea el primer movimiento social que cimbró al sistema-mundo. La primera acción colectiva no clasista típica del sistema capitalista, que marcó pistas de lo que se llamó la teoría de los Nuevos Movimientos Sociales, una acción de carácter generacional, interclasista, identitaria y que no disputaba bienes materiales, sino culturales y simbólicos que, además fue el parteaguas para desarrollos teóricos posteriores en sociología y antropología en la que se argumentó el surgimiento de una nueva era, un cambio *epocal*;² hacia el posmodernismo, un

2 A diferencia de las revoluciones que se proponen de manera consciente y dirigida la transformación entera del sistema social o de la evolución que es una transformación paulatina para dar origen a especímenes nuevos o de las crisis que es un cambio de un estado a otro en que se recupera la normalidad del sistema; el cambio *epocal*, es una serie de transformaciones concatenadas en donde no todo cambia y los agentes reconocen que hay una normalidad que se restituye, pero es resultado de permutaciones contingentes.

nuevo régimen de acumulación postfordista y una nueva configuración cultural y de protesta social sustentada en valores postmateriales.

Acontecimientos los del 68 en donde los poderes establecidos mantenían el dominio a través de la violencia, mientras las nuevas generaciones pugnaban por mayores libertades y en los que se han rastreado los orígenes del grupo político-militar, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que irrumpió el 1 de enero de 1994 en la escena chiapaneca, así como de otros grupos guerrilleros en diversas latitudes del país; lo cual es importante señalar por las repercusiones en la reconfiguración del sistema político mexicano y chiapaneco. No obstante, tuvo una amplia secuela de violencia, entre las décadas de los 70 a los 90, que fue llamado “terror de Estado” o “guerra sucia”. Otro hecho que se extendió en el continente en donde el Estado reprimía las manifestaciones contra el régimen, actuaba con violencia en contra de los opositores abiertos y de manera velada a través de cuerpos especializados de “inteligencia” contra los que habían optado por la lucha clandestina. Guerra que estuvo enmarcada en otra de carácter mundial: la llamada “Guerra Fría” en donde las fuerzas en pugna eran capitaneadas por los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas que representaban una lucha ideológica sobre las opciones de vida: el libre mercado, la democracia, los derechos individuales; por un lado, y, por el otro, el comunismo, la dictadura y la falta de libertades y derechos individuales por el control estatal.

En este contexto se incuban algunas ideas sobre la relación autoritarismo-paternalismo y posibilidades de cambio democrático. Las elecciones no significaban más que la ratificación del sistema político en cualquiera de las doctrinas que orientaban el voto (paternalismo, corporativismo, clientelismo) en las ideas populares, que ya consigné líneas arriba, y que han sido ratificadas por los científicos sociales. México sin tener un régimen comunista, se acercaba con esos mecanismos a una dictadura política, mientras que mantenía una democracia formal con –al menos– elecciones regulares, pero que no ofrecía las ventajas de riqueza ofrecida por el libre mercado. Las alternativas de la época eran tres; aumentar el carácter represivo y autoritario del régimen ante las crecientes manifestaciones de descontento; segundo, flexibilizar y dar apertura a fuerzas políticas de oposición y, tercero, la vía armada. La vía armada significaba que los procesos electorales ofrecían poco a la población y para quienes apoyaban esta opción tenían la idea que la única posibilidad de cambio era la ruptura revolucionaria.

Para una buena parte de la población la idea de apertura no era atractiva, ya que significaba dar paso a aquellos que, influenciados por las ideas comunistas, provocarían mayores males (entre ellos, los ataques a la religión católica), por lo

que la represión era la mejor vía y mantener el sistema autoritario–paternalista la solución óptima. La tercera, la representaban aquellos que estaban convencidos de un sistema más igualitario y de mayores libertades que ensayaron dos vías de transformación. Una de ellas era la utopía en relación con derribar al “monstruo Leviatán” desde dentro; es decir, insertarse en las estructuras políticas y de gobierno para cambiar las cosas desde el interior, aunque demostró poca efectividad. No obstante, plantó bien la idea de iniciar los pactos para un “cambio con continuidad”, frase añeja, que Andrés Manuel López Obrador (AMLO) revivió desde el año 2023 para esta coyuntura electoral de 2024 y es la segunda vía que se ensayó para el cambio político resumido en la fórmula movilización-confrontación-negociación. También es una de las ideas que orientan nuestro comportamiento sobre el deber ser de los procesos, cambios paulatinos a fin de evitar conflictos mayores o solucionar los existentes, procurando continuidad, sin importar que también incluía mantener los resabios de perennes formas de autoritarismo.

Por otra parte, la lucha ideológica de la “Guerra Fría” mantuvo un discurso en el que se asociaba a la democracia y sus instituciones electorales con la libertad y la prosperidad, de ahí la división tripartita en el siglo pasado entre mundo desarrollado–capitalista, mundo comunista y mundo subdesarrollado o tercer mundo. Tras el triunfo de la Revolución Cubana, y con el objetivo de contrarrestar su influencia y la propagación de ideas socialistas en América Latina, percibidas por el gobierno estadounidense como una amenaza para la unidad y libertad de las naciones de la región, se promovió la Alianza para el Progreso durante la administración de John F. Kennedy. Este programa fue firmado en agosto de 1961 en Punta del Este, Uruguay. Como reacción Fidel Castro declaró el 2 de diciembre del mismo año que la revolución en Cuba tomaba una orientación marxista–leninista (Agudelo 1966). La Carta de la Alianza, incluía medidas reformistas como el establecimiento de sistemas para la planificación del desarrollo, la reforma agraria y, desde luego, apoyar la democracia entre los países signantes. Alianza que fue criticada como parte de la estrategia imperialista norteamericana. Curiosamente, el presidente norteamericano Joe Biden anunció el 8 de junio de 2022, una estrategia que evoca a la de 1961 en su objetivo general bajo el nombre de “Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas” o la “Alianza de las Américas” que inició a concretar acuerdos en 2023; y afirmó que era el instrumento de política internacional para abordar la desigualdad económica, fomentar la integración económica regional; así como **restaurar la fe** en la democracia al ayudar a la clase trabajadora en toda la región.

Desde esta perspectiva, se ha consolidado la correlación entre la democracia y los gobiernos que surgen de sus procedimientos institucionales, las elecciones, con la bonanza económica. Fue Samuel Huntington (1994) quién elevó a rango de teoría sociológica esta idea con la publicación de su libro *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX* (publicado originalmente en 1991). Basado en evidencia empírica seleccionada encontró que las naciones de larga tradición liberal, con economía de mercado y regímenes “democráticos” coincidían con ser las más ricas. Contrastaba los Estados capitalistas más consolidados con las naciones más recientes, producto del contexto post-Segunda Guerra Mundial y la liberación de viejas colonias europeas, que no lograban acelerar la prosperidad y, además, han atravesado por más problemas de regresiones por motivo de fascismos y comunismos, pero la *regularidad* era cuestión de tiempo. Correlación entre Democracia y economías de mercado que años más tarde Przeworski (2010) también consideró positiva, es decir, constatable en los hechos empíricos y, por lo tanto, susceptible de alcanzar rango teórico. La amplia difusión de estas ideas “teóricas” refuerzan, desde luego, las ideas populares acerca de votar por un partido –que eventualmente se convertirá en gobierno– porque “algo va a dar” y será “cuestión de tiempo” para que la situación económica general mejore. Una opción aparentemente racional que se enmarca en instituciones formalmente liberales, pero que en el cúmulo de ideas y disposiciones habituales del comportamiento antes descritos no importa el sustrato autoritario que le dé sustento: compra de votos, clientelismo, paternalismo, entre otros siempre y cuando mejore coyuntural y momentáneamente la situación económica inmediata del individuo.

La opción tomada por la élite política en México, sin renunciar a las soluciones de violencia autoritaria, fue el cambio por la vía de reformas paulatinas hacia el cierre de un régimen autoritario y abrir uno de carácter democrático (Woldenberg, 2012). A pesar de ser señalado como la autoridad responsable del “halconazo” a Mario Moya Palencia, secretario de gobernación durante el sexenio de Luis Echeverría, también se le reconoce como el negociador de los pactos políticos que llevaron a la emisión de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que fue aprobada por el Congreso en diciembre de 1977 y sentó las bases del pluripartidismo en México. Fue el gran hito en el paso de un régimen autoritario a la liberalización política que, como señala César Cansino (1995), tiene dos objetivos: 1. Neutralizar institucionalmente el conflicto y 2. Busca legitimidad por la vía de la competencia partidista y electoral. Además de ser el primer paso en firme para un sistema de partidos, al abrir las posibilidades de representación de las minorías políticas (partidos que no eran el PRI) le dio vida a la Cámara de Diputados

al incorporar el principio de representación proporcional y abrió la competencia a nivel del gobierno local en 1983 cuando ese principio se extiende a los congresos locales y a los ayuntamientos. Ventanas de oportunidad en donde la oposición encontró la rendija para colarse por la vía electoral a puestos de representación y toma de decisiones.

Proceso que, posteriormente, identificamos como la “transición democrática” (Woldenberg, 2012). La idea de transición es útil en lo general, pero en términos de cómo ocurrió ha tenido muchas lecturas en las ciencias sociales. Algunos académicos en un contraste con modelos ideales, señalan que solo se realizó una liberalización, sin llegar a un régimen democrático; otros, como Cesar Cansino, la etiquetan de “pactada” como resultado de acuerdos entre las mismas élites autoritarias en el poder, eso debido al carácter patrimonialista de la política en México (Brachet 1996) y; hay también aquellos consideran que es “inacabada” porque los actores políticos entraron en ella sin pretender un cambio democrático antes bien, buscando soluciones parciales a problemas emergentes; en tanto que otros la caracterizan como “prolongada” debido a la ausencia de una ruptura radical y de un pacto fundacional (Labastida y López 2004) como ocurrió en otras latitudes de Latinoamérica con el derrocamiento de dictaduras militares, pero sí hubo en México un cambio a una forma de democracia predominantemente electoral, sin un sentimiento de urgencia y, al contrario, jugando con el factor tiempo como algo que la elite posrevolucionaria consideraba a su favor (Loaeza 2008) mientras pretendían recomponer alianzas.

“Transición democrática” como categoría analítica ha recibido muchas críticas. La principal de ellas, en torno al factor tiempo; pues, nadie sabe con precisión cuando inicia o cuando termina una “transición”, lo que deja a los corifeos del *mainstream* de la Ciencia Política sin argumentos en torno al supuesto poder predictivo de sus teorías sustentadas en hechos positivos (empíricos), pero no se ha avanzado en identificar el factor determinante de la transición. Desde mi punto de vista sería, sigo la noción de lo “acontecimental” (Žižek 2014), un hecho imprevisto y contingente que aparece en el flujo de las acciones sobre los cuales los actores sociales, si bien pueden tener intuiciones, están fuera de su control. Siguiendo a Silva (1999), el “espíritu de la transición” no era lograr la democracia, sino tan solo neutralizar amenazas de inestabilidad que se manifestaron desde el movimiento estudiantil de 1968 mediante apertura a la participación política.

En ese sentido, la propia transición democrática no es solo lograr un sistema electoral con una pluralidad de partidos, sino con un conjunto de instituciones que garantizarán la igualdad de condiciones entre competidores (sistema de partidos),

la organización y desarrollo de la jornada electoral independiente del Ejecutivo y la imparcialidad en el cómputo de los resultados (el hoy Instituto Nacional Electoral), así como la resolución de las controversias conforme a derecho e independiente del ejecutivo (Tribunales electorales) a lo que se suma la garantía a los derechos del individuo;³ que por sí mismas no bastan para hablar de democracia, pero que en México alcanzó cierta concreción con la reforma electoral de 1977 y se “consolidó” con la de 1996 que daba autonomía al INE y creaba el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En efecto, lo anterior es importante en término de instituciones; pero tienen que estar acompañadas por una serie de valores y normas que caracteriza a la ciudadanía que Robert Dahl llamó *poliarquía* (1993) y **tenerfe** en la democracia implica la creencia que nuestro sistema político cuenta con: 1. Libertad de asociación, 2. Libertad de expresión, 3. Libertad del voto, 4. Elegibilidad para el servicio público, 5. Competencia libre de los políticos por apoyo, 6. Pluralismo informativo, 7. Elecciones libres e imparciales, 8. Orden institucional que depende de las elecciones.

Entre los analistas sobre el caso de México, se tiene cierto consenso en torno a que del movimiento estudiantil de 1968 a 1988 no hubo transición, sino un proceso de liberalización política que en la jerga del período fue conocida como “sacar vapor de la olla de presión”. Ese año, luego de la fundación de la Corriente Democrática al interior del PRI por Porfirio Muñoz Ledo, Cuauhtémoc Cárdenas e Ifigenia Martínez se cumpliría el vaticinio de Daniel Cosío Villegas (1974) en torno a que la desestructuración del sistema de partido de Estado vendría de la fragmentación del propio PRI al romper dicha corriente –en 1987– con el partido y aglutinar a varios partidos en torno a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas por el Frente Democrático Nacional (FDN) en la elección de 1998, en las que serían hasta esa fecha las elecciones más competidas de la historia de México. El FDN posteriormente se renombraría como Partido de la Revolución Democrática (PRD) y años más tarde sería motivo de una nueva fragmentación encabezada por Andrés Manuel López Obrador, para fundar el Movimiento de Renovación Nacional (MORENA). Así 1988 marca el “inicio” de la transición que dura al año 2000 cuando ocurre la primera alternancia partidista con el triunfo del candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia. En este consenso sobre cómo se desarrolla el proceso democratizador, a partir de la primera alternancia federal el pronóstico –por cierto, fallido– era que debió haber iniciado la fase de consolidación democrática.

Lograr un mínimo de instituciones, garantías o certidumbre en los procesos y que los individuos asuman o crean en las ideas de la poliarquía son las bases de

3 Particularmente los derechos de propiedad.

una transición y emprender el camino a la consolidación democrática. A la fecha los procesos electorales nos dicen que gran parte de los valores de la democracia no son del todo asumidos; si bien el Estado y los partidos políticos centraron su atención en el aspecto procedimental logrando avances importantes, cada elección resurgen y se manifiestan acusaciones de clientelismo, compra de votos, coacción electoral, elección de Estado y fraude electoral. En esos sentires el tercer actor; que es la ciudadanía, no ha afianzado los valores de la libertad, igualdad, justicia, paz y Estado de derecho como las ideas que guíen sus comportamientos; existe poca confianza en los políticos y los partidos, la insatisfacción con los gobernantes y la percepción de ineficacia de los gobiernos. A esto se suma la persistencia de las ideas de la poca transparencia, el individuo común no sabe cómo se tomaron las decisiones sobre qué obras realiza el gobierno y las ideas de la corrupción gubernamental y el enriquecimiento ilícito, pues persiste el viejo adagio del priísta Carlos Hank González «Político pobre, pobre político» acuñado en el contexto del modelo económico de “sustitución de importaciones”, cuando los empresarios se acostumbraron a financiar campañas a fin de ser beneficiados con jugosos contratos de obra o empresas públicas, y de políticos que se metieron al ámbito de la empresa para enriquecerse.

Con ello, se le da una vuelta más a la tuerca que une en nuestros imaginarios a partidos, las elecciones y la bonanza económica, pero es un retruécano, un chiste, de sí mismo. Político que no se enriquece es un político mediocre, así como un gobierno y partidos que no logren acceder a recursos lícitos o ilícitos para garantizar ciertos ingresos a sus líderes (operadores políticos, les dicen), a sus redes y a sus bases simplemente no sirven. Visto en perspectiva, no es sino la reproducción de la idea que líderes, partidos y gobierno “algo tienen que dar” para aliviar la situación inmediata de los “ciudadanos de a pie”. Sin embargo, la idea no para ahí.

Las elecciones nos dicen, en su periodicidad, que podemos albergar la esperanza de un futuro mejor no importando las adversidades, pues, en cada elección y gobierno se forjan los hitos y las miradas utópicas de futuro representadas en *slogans* de campaña y gobierno, algunas de orden general como “Arriba y adelante” de Echeverría, que los mexicanos deberíamos “acostumbrarnos a administrar la riqueza” de López Portillo, la “Renovación moral” de Miguel de la Madrid, “Bienestar para la familia” de Salinas de Gortari, “La solución somos todos” de Peña Nieto, “Mano firme, pasión por México” de Calderón, “La cuarta transformación” de AMLO; a las más ocurrentes y políticamente no correctas como la de un gobierno que tiene que lograr que todo mexicano alcance su aspiración a “tener un depa de Infonavit,⁴

4 Instituto del Fondo Nacional a la Vivienda de los Trabajadores.

un vocho, un changarro y una lavadora de dos patas” de Vicente Fox del PAN. Estos lemas nos dicen algo de la temporalidad en el contexto del país y global, así como de las aspiraciones que se pretende modelar en la ciudadanía.

Comportamientos oblicuos: ¿Qué pasa en Chiapas?

Octavio Paz en *El Ogro filantrópico* asevera lo siguiente:

Los liberales creían que gracias al desarrollo de la libre empresa, florecería la sociedad civil y simultáneamente, la función del Estado se reduciría a la de simple supervisor de la evolución espontánea de la humanidad. Los marxistas, con mayor optimismo, pensaban que el siglo de la aparición del socialismo sería también el de la desaparición del Estado. Esperanzas y profecías evaporadas: el Estado del siglo XX se ha revelado como una fuerza más poderosa que la de los antiguos imperios y como un amo más terrible que los viejos tiranos y déspotas. Un amo sin rostro, desalmado y que obra no como un demonio sino como máquina (1979: 85).

“Esperanzas y profecías evaporadas” que en el caso chiapaneco parece vaticinio de los derroteros democráticos en la entidad y de una maquinaria electoral bien engranada. Hasta la última década del siglo pasado los pactos entre las élites nacionales y locales de la “familia revolucionaria” parecía singularmente sólidos (García 2003) a grado tal, que fue catalogado como el último “granero electoral del PRI” (Viqueira y Sonnleitner 2000 y Sonnleitner 2012). No es que en Chiapas estuvieran ausentes los estallidos sociales; al contrario, como lo documentan García de León (1985 y 2002), Harvey (2000) entre otros, los conflictos agrarios, las movilizaciones populares y campesinas han sido huella indeleble de nuestra Historia, pero, sería el levantamiento zapatista de 1994 el que pusiera en “jaque” a la supuesta estabilidad y el control priísta y que haría visible un proceso de crisis, descomposición y reconfiguración política, que se expresó rápidamente y de manera violenta e incierta (Sonnleitner 2012 y García Aguilar 2003).

En gran parte de los procesos recientes Chiapas parece ir a contracorriente de la federación. Cuando el régimen caracterizado como el de la “familia revolucionaria” parecía sólido luego de los sucesos del 68 y del 71, en Chiapas se multiplicaban los conflictos agrarios⁵ y se requirió del uso de la mano dura por el gobernador Manuel Velasco Suárez (1970-1976), paradójicamente reconocido a nivel internacional como un científico-humanista. Luego de la represión del “Jueves de Corpus” el gobierno federal se esforzó por generar una opinión generalizada de paz en el país, sin

5 Un recuento de los conflictos puede consultarse en Pólito y González (1996).

embargo, en Chiapas a los conflictos de la Zona Norte y Valles Centrales se sumaron los que produjo la resolución de 1972 de dotar a 66 jefes de familia lacandones de una superficie de 614 321 hectáreas de selva, que implicó el desplazamiento forzado de cientos de familias choles y tzeltales que habitaban la región; situación que parecía no afectar las preferencias electorales en el estado. Mientras a nivel nacional en la elección de 1973 en la que se alcanzó una participación de 61.25 %, el PRI tuvo una sensible baja a su favor alcanzando el 72.96 %, pero ganó los 189 diputados por la vía electoral; en tanto que, en Chiapas con una participación más baja del 55.87 %, alcanzó el 98.08 % de la preferencia del electorado ganado la totalidad de los 112 Ayuntamientos. El panorama de conflictos y represión no cambió, siendo el hecho más recordado el acaecido en la zona Altos cuando las viejas rencillas interraciales se combinan con la disputa por la tierra en los municipios alteños para expulsar a finqueros y, los vehículos con los logos de la cooperación internacional fueron usados para el traslado de las “fuerzas del orden” del estado. Sin embargo, para la elección de 1976 el rasgo más llamativo no fue que el PRI ganara todos los puestos de elección, sino que lo hizo con un 99.58 % a favor.

Años más tarde, cuando el régimen parecía haberse levantado de la fragmentación que significó el proceso electoral de 1988 y la falta de legitimidad por las evidentes huellas del fraude, y se auguraba una nueva fase de bonanza económica con el arranque del tratado de libre comercio entre México Canadá y Estados Unidos (TLC); en Chiapas se da a conocer el levantamiento zapatista y las presiones obligaron a que el gobernador Eduardo Robledo Rincón pidiera licencia en 1995. No es que haya sido un hecho sin precedentes, al contrario, en la entidad estábamos acostumbrados a gobernadores destituidos al libre arbitrio del ejecutivo federal, con licencia y sustitutos cuando eran llamados a lo que se consideraba un “premio político” y se iban a la administración federal. Para tener una idea desde 1970 a la fecha Chiapas ha tenido 16 gobernadores y solo cuatro (Manuel Velasco Suárez, Pablo Salazar, Manuel Velasco Coello y el actual Rutilio Escandón) han logrado concluir su mandato, aunque Velasco Coello lo haya logrado a través de triquiñuelas legales y modificaciones a la constitución local. La diferencia en 1995 fue que no se trató de una decisión tomada “desde arriba”, sino motivada por la presión y la necesidad de allanar el camino hacia el diálogo entre el EZLN y el gobierno federal.

Incluso, llegamos al extremo que el congreso local, ante situaciones de conflictos, ha declarado la desaparición de cientos de poderes locales, ayuntamientos que eran sustituidos con el argumento de “mantener la paz” y se ponían a nuevos presidentes sustitutos puestos a modo por el gobernador en turno o se instituían consejos. Tenemos también una larga historia de gobiernos locales paralelos, es

decir, a los electoralmente reconocidos, gobiernos encabezados por organizaciones campesinas que desconocían al gobierno local; y a partir de 1994 que aparecieron nuevos poderes locales “autónomos” de la mano del movimiento zapatista y que rechazaron la “regularidad” electoral para la elección de autoridades.

No obstante, el descalabro electoral para el PRI luego del proceso de 1988, el régimen ganó legitimidad gracias a una reorientación del gasto público en materia de desarrollo social a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (Cordera y Lomelí 2003), al cual por cierto se le atribuye también el aumento del autoritarismo, la renovación de las prácticas clientelares y que el PRI lograra el triunfo electoral en 1994 (Dresser 1991, Crespo 1992, Corneluis, Craig y Fox 1993 y Molinar y Weldon 1994), tanto en lo federal como en lo estatal. Estrategia que continuo en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) pero ante la urgencia por borrar su pasado “electorero”⁶ en agosto de 1997 fue renombrado como Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) sin embargo, en términos políticos no logró los mismos dividendos electorales de su antecesor, pero en el ámbito de las ideas volvió al poner al centro de nuestros imaginarios la intrínseca relación entre democracia, su procedimiento central –las elecciones–, con un gobierno que necesariamente impulsará el “desarrollo”.

A pesar de que se redoblaron esfuerzos de “inversión social” en Chiapas desde el levantamiento zapatista, la estrategia “electorera” no rindió los mismos dividendos y en el 2000, converge la alternancia nacional y estatal, aunque no en la misma direccionalidad de las fuerzas políticas en disputa. En julio ganó la Presidencia Vicente Fox Quezada con el respaldo del PAN y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM); mientras que, a contracorriente, en agosto el expriísta Pablo Salazar Mendiguchía fue electo gobernador con una coalición amplia de ocho partidos opositores bajo el liderazgo del PRD. Al igual que a nivel nacional y el proverbio de Cosío Villegas, en la entidad las fragmentaciones internas del PRI fueron el motor de la desestructuración del sistema de “partido de Estado”. No obstante, una particularidad marcó ese momento de la transición chiapaneca: quizás sea la experiencia pionera que nos dice algo acerca del desdibujamiento de las diferencias programáticas e ideológicas entre partidos y en un comportamiento acorde a lo mencionado por Przeworski (1995, 2010) en el sentido que la democracia procedimental tiene como único objetivo la “circulación de las élites”. Es decir,

6 En la jerga política son las acciones que realizan ciertos agentes que realizan su quehacer gubernamental con el objetivo de lograr votos a un determinado partido y están enmarcados (*frame*) en la lógica del clientelismo. Siguiendo a Goffman (1986) los “marcos” (*frame*) son un elemento para la investigación etnográfica que nos permite entender lo que los sujetos interpretan y que dan sentido a su acción social. En ese mismo sentido se habla del análisis de los marcos de interpretación en las políticas públicas (*policy frame análisis*) (véase Rodríguez, 2008 y Ove & Hirsch, 2016).

que prima en la actualidad un comportamiento pragmático que tiene como objeto tomar el control sobre el gobierno antes que el apego a “principios” políticos o un programa de gobierno.

Sí la transición tiene entre sus signos importantes las posibilidades de la alternancia, entonces la elección de 2006 nos dice que dar continuidad a un posible cambio es viable. A nivel federal y estatal las coaliciones encabezadas por el PAN y el PRD, respectivamente, ganan los procesos electorales. A contracorriente, el electorado chiapaneco voto a favor de AMLO quien perdió la elección presidencial, pero, en la elección estatal otro expriísta, Juan Sabines Guerrero, conquistó la gubernatura. Importante para las siglas del PRD como partido que, luego de derrotar en las urnas al PRI, lograba sostenerse en la gubernatura, pero que tuvo tras de sí otra ruptura de la llamada “familia revolucionaria”; misma que se vio reflejada en las elecciones intermedias cuando el congreso local tuvo una integración fragmentada con cinco fuerzas políticas que se sumaban al “empate técnico” entre PAN y PRD. En términos ideales, la teoría señala que esa sería una virtud del sistema al contraponer pesos y contrapesos; aunque en realidad se convirtió en un campo de negociaciones y formaciones de alianzas que buscaban beneficios partidistas lejos de la búsqueda del bien común.

Los nuevos pactos se expresaron en la federación y en nuestra entidad en la elección de 2012. El PRI, en alianza con el PVEM, retoma la presidencia con la figura de Enrique Peña, aunque con una baja votación del 38 %; mientras que Manuel Velasco ganó la gubernatura con un 71 % del sufragio para la alianza del PVEM con el PRI y el Partido Nueva Alianza (PANAL)⁷ que, aunque pareciera una nueva alternancia política, lo fue solo en las siglas. El gobernador, aunque hizo su carrera en el PVEM, era parte de una facción más de la élite política estatal y quizás más cercano a “la familia revolucionaria”, que alguno de sus antecesores. Lo que esas elecciones nos dicen es que el factor ideológico o de una plataforma política de los partidos sigue perdiendo importancia y que la volatilidad política, el clientelismo y el desdibujamiento de las diferencias partidistas se profundizan en la entidad.

Esas tendencias se ratifican seis años después. En 2018, la profecía del “efecto AMLO” planteado desde su pertenencia y candidatura presidencial por el PRD, hace parte de la realidad electoral y política cuando al frente de MORENA las disputas electorales federal y estatal quedan en manos de dicho partido. A nivel nacional y estatal ganan sus candidatos con la coalición Juntos Haremos Historia conformada

7 En 2005 tuvo su registro como partido nacional que perdió en 2018, manteniendo su registro como partido político local en 18 entidades, entre ellas Chiapas. Luego de la elección de 2021 y la extraordinaria de 2022, al no obtener el 3 % de la votación válida perdió su registro en la entidad.

por MORENA, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES). En Chiapas las fuerzas políticas aparecen más dispersas cuando contendieron Roberto Albores del PRI-PANAL y José Aguilar del PAN, PRD y MC; los partidos locales Chiapas Unido y Podemos Mover a Chiapas luego de romper su alianza con el PRI y PANAL registraron a Luis Fernando Castellanos Cal y Mayor con el PVEM por la coalición *La fuerza de Chiapas*, el candidato independiente Jesús Alejo Orantes y debido a una nueva división de la familia revolucionaria Rutilio Escandón Cadenas, quien ganó con un 41.5% del voto. En esta ocasión fueron cinco contendientes que representaban doce fuerzas políticas diferentes en las que las diferencias programáticas fueron lo menos importante.

Esta elección de 2018 nos dice algo sobre la particularidad de la transición democrática chiapaneca. Los modelos explicativos sostienen como elemento positivo de la transición la existencia de votaciones regulares y con diferentes partidos que representen diversos intereses de la ciudadanía. No obstante, por la pulverización de partidos políticos y los orígenes de los candidatos, puede verse que se trata de un proceso de fragmentación al interior de la “familia revolucionaria”. Coherente fue la designación del PRI y del PVEM con miembros de sus dirigencias y militancia política. Mientras que Aguilar Bodegas con una larga trayectoria en el PRI⁸ contiene bajo la alianza liderada por el PAN. Orantes Ruiz, formado como priísta y diputado local por ese partido forma parte de la mítica familia del patriarca don Carmen Orantes (†), que como todo cacique local lo mismo es recordado por pistolero y matón que por caritativo y bondadoso, características compartidas por su heredero. Escandón Cadena tuvo experiencia en la función pública a la sombra del priísmo en diferentes estados de la República y en 1997 se afilió al PRD y fungió como gobernador 2018-2024. En suma, esta pluralidad de contendientes antes que indicarnos la agrupación de intereses ciudadanos; se trata de la formación de facciones en la élite política chiapaneca y representa un proceso tanto una mayor fragmentación de lo que resta de la antigua “familia revolucionaria” como al interior de los partidos que surgieron de la misma fragmentación.

Esa tendencia se ratifica en las elecciones legislativas locales y de ayuntamientos de 2021 cuando se presentaron a la contienda catorce partidos. En la cámara local MORENA tuvo mayoría al alcanzar el 31.8 % del voto (16 escaños), frente a 17.9 % del PVEM (10 diputados) que quedó como segunda fuerza sin alcanzar ninguno de manera independiente la mayoría simple. Con ello, el congreso local se

8 Fue Presidente municipal de Tapachula, diputado federal en la LVII Legislatura, Diputado en el Congreso de Chiapas y senador de la República durante la LIX Legislatura, Secretario del Campo en Chiapas y Candidato a la gubernatura en 2006 por ese instituto político.

mantuvo como un espacio de negociaciones y componendas políticas haciendo de las prácticas conocidas como “chapulíneo” político, la regla antes que la excepción. Es decir, en todos los puestos de representación en disputa vimos a partidos buscando a potenciales candidatos que contarán con popularidad y líderes políticos desdeñados el interior del partido de su militancia ofreciéndose como candidatos al mejor postor, sin importar ideologías o lealtades partidistas.

La elección de 2024 no ha estado exenta de esas prácticas y, como signo de nuestros tiempos, el renacimiento de viejas prácticas como las conocidas como “el dedazo” y “el destape” con nuevos nombres como el de “las corcholatas”. Previo a la sucesión de 1976, en los “usos y costumbres” de régimen revolucionario el Presidente en turno designaba a su sucesor que sería el candidato por el PRI que era –comúnmente– quién había ocupado la Secretaría de Gobernación y a esto se le denominó “dedazo”; ya sea por la estrofa del Himno Nacional “por el dedo de Dios se escribió”, ya por la figura clásica de los emperadores romanos; empero, simbólicamente remite al poder omnímodo, absoluto, de quien detenta el poder. En 1976 se le sumó la práctica del “destape” con un número de personajes prominentes de la política nacional que aspiraban y/o ya habían sido pre-seleccionados para la sucesión y eran anunciados por algún allegado del presidente. En 1976, Leandro Rovirosa, entonces secretario de Recursos Hidráulicos, fue el encargado de dar a conocer (destapar) a los posibles ungidos con el “dedo del señor”; días después en una recepción en palacio nacional, a los secretarios de gobierno les correspondió atender personalmente a alguno de los invitados, José López Portillo al presentarlo con Raúl Castro de Cuba, éste reaccionó con un “¡ah!, el destapador” a lo que Rovirosa respondió “sí y esta es mi corcholata favorita”.

En el ámbito nacional se popularizó la denominación de corcholatas a los aspirantes de MORENA que decanto en un período de precampañas fuera de los tiempos oficiales, las controversias al respecto y la designación de Claudia Sheinbaum como la abanderada de la coalición encabezada por MORENA. Durante el período de esas pre, pre, campañas, la consultora *Control Risk* planteaba cuatro escenarios entre los que el triunfo contundente de MORENA tenía “baja probabilidad” pero que a la postre los resultados refutarían; mientras que el escenario de “alta probabilidad” vislumbraba un triunfo modesto de MORENA. En mi interpretación de este análisis destaco dos aspectos de interés: 1. Que el triunfo electoral se explica por el culto a la personalidad, es decir, por la popularidad de AMLO, 2. Por el control territorial y de estructuras clientelares del partido. *Der springende Punkt*, el meollo o corazón de los asuntos, que acertadamente plantean es que la plataforma política no estimula entusiasmo y que “las elecciones no despiertan el interés suficiente de

la ciudadanía para cambiar el *statu quo*".⁹

Por otra parte, el proceso se complejizó en lo local donde también tuvimos a nuestras "corcholatas", pues, desde 2023 la clase política consideraba a Zoé Robledo como el candidato natural a la gubernatura de Chiapas por ese instituto político y fue el propio AMLO quién lo "bajo del carro" al anunciar el 21 de agosto de 2023 que Robledo terminaría el sexenio en las funciones de director general del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a pesar de que las encuestas lo ubicaban como el favorito para contender por la gubernatura. Esto abrió la puerta para que surgieran otras figuras a disputar la designación, primero como coordinador de defensa de la Cuarta Transformación (4T) y después como el candidato por MORENA.

Fueron 31 personas de ellas 8 mujeres quienes expresaron su voluntad por ser parte de la contienda. Entre esas figuras existió de todo un poco: desconocidos, funcionarios en cargos vigentes, políticos de viejo cuño y extracción priísta, nuevos morenistas, políticos con carrera en el PVEM, empresarios, familiares de políticos con o sin militancia partidista y, en el contexto particular del estado, oscuros personajes que se les ha relacionado con el crimen organizado; pero también entró en juego el centralismo vigente como una variable para definir al candidato por el comité nacional de MORENA dependiendo del esclarecimiento de candidaturas en otros estados y la "obediencia" al mandato de ley de la equidad de género.

Al anunciar el propio Robledo que no contendría expresó su apoyo a Manuela del Carmen Obrador Narváez, sobrina de AMLO diputada federal por el distrito de Palenque constantemente señalada por no ser indígena y usurpar un lugar para la representación de los pueblos originarios de Chiapas, misma que fue rápidamente descartada. Además de las dos personas ya mencionadas, entre las figuras más destacadas por la precandidatura de MORENA figuraron la empresaria Patricia Armendáriz diputada de representación proporcional por ese partido, pero mejor conocida por su participación en el programa *Shark Thank*, quien también fue descalificada luego de darse a conocer audios en los que denostaba a miembros de la etnia lacandona. Otra "corcholata" fue Rosa Irene Urbina Castañeda sin trayectoria política hasta ser Presidenta Municipal de Tapachula y conocida por su cercanía al gobernador Rutilio Escandón. Otro personaje cercano al gobernador fue Plácido Humberto Morales Vázquez quien pidió licencia a su cargo como Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para participar en la contienda. El precandidato que, luego de Robledo, parecía el más fuerte era el Dr. José Cruz, secretario de Salud estatal quién además de estar ligado a la esposa

9 <https://www.controlrisks.com/es/-/media/corporate/files/campaigns/mexico-election-monitor/23487-mexico-2024-analisis-impacto-electoral-spa.pdf>

del gobernador se le identifica como integrante del llamado “Grupo Tabasco” y hacía campaña a favor de Adán Augusto López, como aspirante a la candidatura presidencial. No obstante, Eduardo Ramírez quien, tras una carrera política en el Verde y un cambio reciente de militancia, fue el que se impuso por encima de los otros “suspirantes” y “corcholatas” y se quedó al final con la candidatura de MORENA.

Un elemento que no se puede dejar de considerar es el contexto generalizado de violencia que se vive en el estado de Chiapas en las que se entrecruzan viejas y nuevas violencias o, viejas rencillas que se articulan a las nuevas expresiones de violencia en este contexto electoral. Históricamente, nos habituamos a una creciente expresión de conflictos violentos, desde las trifulcas en los procesos de selección de candidatos, a los de la jornada que iban desde la quema de casillas a agresiones a funcionarios, ciudadanos y observadores a los más violentos durante el período postelectoral que incluía quema de vehículos oficiales y edificios gubernamentales, hasta los enfrentamientos armados que incluían algún saldo rojo que siempre fueron desestimados como señal de alarma y eran catalogados como “daños menores”.

En el proceso electoral 2024, según datos de *Integralia Consultores*,¹⁰ a mayo se reportaron en México 701 víctimas, entre ellos 225 asesinatos de candidatos, políticos y funcionarios, de estos 34 eran candidatos, 17 secuestros, 21 desaparecidos, 137 atentados y 218 amenazas a nivel nacional. Chiapas encabeza la lista de hechos violentos atribuibles a grupos del crimen organizado con 34 eventos, en los que ya suman 15 muertos en ataques contra candidatos y de esos ataques han caído ocho personas que aspiraban o contendían por un puesto de representación. El Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) de Chiapas,¹¹ comunicó que al 23 de mayo de 2024 se habían recibido 515 renunciaciones de personas que estaban registradas como candidatas para contender por algún cargo en este proceso electoral. Las renunciaciones que señalan directamente los motivos de inseguridad sumaron 29 de las cuales correspondía 12 a candidatos y 17 a candidatas. Destaca que la mayoría de las renunciaciones –sin precisar el dato– invocan motivos personales y en la sospecha que el dato sobre la inseguridad está “maquillado”, en broma local se revira: “que puede ser más personal que salvar la vida”. Y, frente a esto... el IEPC a una semana de las elecciones aseguraba que existían condiciones en Chiapas para el “normal” desarrollo de las elecciones.

10 <https://integralia.com.mx/web/tercera-actualizacion-del-reporte-de-violencia-politica/>

11 <https://www.iepc-chiapas.org.mx/comunicados/3668-registra-iepc-515-renunciaciones-ratificadas-a-candidaturas-29-por-motivos-de-inseguridad>

Así el proceso electoral 2024 nos aporta nuevos indicios sobre cómo han cambiado nuestras percepciones e ideas sobre la política, lo político y la violencia, así como sus prácticas. En términos del sistema de partidos y otros componentes de la política formal las diferencias ideológicas son lo menos importante y al parecer para las organizaciones políticas (partidos políticos) lo relevante estaría en la lógica de asesores expertos en la teoría de juego, es decir, constituir coaliciones ganadoras (Tsebelis, 2006) para la elección. Esto a los ciudadanos tampoco parece afectarles y las filias partidistas no se definen por principios ideológicos, sino que parecen definirse en el campo del convenio político, como se delimita en la viñeta etnográfica del principio de esta colaboración, en la negociación de los beneficios recibidos en el pasado inmediato y en el “toma y daca” de las promesas por nuevas prebendas.

Paradojas y reflexión no conclusiva ¿Qué nos dicen las elecciones?

En 1982 el Fondo de Cultura Económica (FCE) publicó un libro¹² en el que reunían textos de Guy Hermet, Alain Rouquié y Juan Linz con el título *¿Para qué sirven las elecciones?*, el título de dicho libro fue de inspiración para el de esta colaboración y la pregunta modificada reorienta la mirada a *¿qué nos dicen las elecciones?*, para unir las reflexiones de esas autoridades de la politología en su análisis sobre las instituciones de los sistemas electorales hacia los significados que se construyen sobre ellas. Este es el sentido de la aportación de esta reflexión. A fin de cuentas, las instituciones nos dicen mucho, siempre y cuando, sepamos para qué sirven, pero servirán poco cuando mantengamos ideas y comportamientos que no son propias de ellas.

Mi lectura a los ensayos de estos politólogos es que abordan esta paradoja y el sugerente título sirve no para focalizar las características de los sistemas democráticos sino de los regímenes con sistemas electorales, pero no competitivos. En mi lectura a estos autores los regímenes no competitivos se clasifican según el mecanismo predominante que permite la reproducción de la incapacidad de afectar la composición del gobierno: clientelismo o la exclusión. En ese sentido, el resultado de una elección se conoce o, al menos, es predecible con anterioridad por la manipulación o control del poder central, las limitaciones que se instrumentan al voto y por las coacciones extrapolíticas sobre los votantes.

12 Publicado en francés en 1978 por *Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*.

La democracia es un conjunto de juegos, en el que el de las elecciones nos dice que como individuos tenemos la posibilidad de tomar decisiones, por acotadas, limitadas o insignificantes que sean para el agregado social y que desde la teoría no podemos arribar a un “óptimo paretiano”, es decir, un resultado en el que se den equilibrios de fuerzas, que logra cierto nivel de eficiencia; lo que no implica la igualdad o la equidad para el bienestar social o que sea un juego que toma la forma de “ganar-ganar” y, particularmente con las elecciones, es uno que desde los jugadores institucionales (partidos políticos) busca que las condiciones no empeoren para las partes involucradas.

En ese sentido, las elecciones son una parte acotada de las instituciones que componen la democracia. Son al fin y al cabo solo eso: una elección. Y en un sentido poco esperanzador, las elecciones no nos dicen ni convocan a elegir a las mejores personas; los sabios como reclamaba la filosofía política clásica y a generar una plutocracia, sino solo a elegir al “menos peor”. Tenemos un panorama en el que solo sirven para ratificar lo más nefasto de la redundancia social o, en términos populares, “más de lo mismo” que si en el ámbito nacional se ha desdibujado en términos de la “familia” heredera de la revolución, en Chiapas eso parece no ocurrir y, al contrario, las fragmentaciones de esa familia se expresan en la multiplicación de lo que hace años se denominaban “partidos satélites”, pero, paradójicamente realineados en coaliciones electorales.

En su división de segmentos de un proceso (campaña, plataforma política, elección, escenario poselectoral), nos dicen como las élites nos ven; por ejemplo, las declaraciones en relación con el sureste como la tierra de los mantenidos de la federación y el dicho “a trabajar huevones” espetó Fox, citando a Xóchitl Gálvez o el “pónganse a trabajar, solo están acostumbrados a pedir” a los lacandones cuando pedían recursos de la iniciativa “guardianes de la selva” de la “carismática” empresaria Patricia Armendáriz del *Shark Thank* quien buscó la candidatura de MORENA a la gubernatura de Chiapas y declaraba que sus aspiraciones a favor de Chiapas era una “cuestión genética”.

Lo que nos dicen las elecciones son las aporías de la concepción liberal de la sociedad contemporánea y las limitaciones de los sistemas que integran a la democracia actual. Una clara manifestación de resultados no deseados. Narcopolíticas, violencias, sobreposición de procesos, políticas públicas que no son pensadas en términos de unir democracia procedimental con desarrollo humano, aunque en nuestros lindes cotidianos permanezca la idea que democracia atrae prosperidad o, al menos, en ese período los aspirantes a puestos populares “algo van a dar”. Un montón de promesas incumplidas. Acompañado de peligros de

regresiones democráticas. Sistemas que enfrentan la doble contingencia en donde el propio contexto forma parte de la transformación de los propios Estados y sus instituciones a formas autoritarias y la propia sociedad que, al tiempo que sus ciudadanos participan, viven y sienten la desafección democrática.

Lo cierto y por más que nos pese a varias generaciones, en México desde los setenta vivimos algo menos que una *transición a la democracia*, etiqueta demasiado grande si volteamos ver la calidad de la ciudadanía que se ha configurado desde entonces y en el caso chiapaneco las elecciones nos dicen que vivimos una alternancia política acompañada de una democracia formal procedimental que con sus ampliaciones o pulverización y restricciones (vía coaliciones) muestran un panorama de pluripartidismo electoral variopinto o como algún historiador afirmó sobre la revolución (Benjamin 1990) disfrazado de “mapache”.

Y como en ese *Llano en llamas*, al hablar de elecciones y democracia habrá que reiterar que “Nosotros no hemos dicho nada contra el Centro. Todo es contra el Llano... No se puede contra lo que no se puede” y, en efecto, tal como lo aseveró Joseph-Marie de Maistre: tenemos el gobierno que nos merecemos y se explica porque resulta más cierto que nunca que “Uno platica aquí y las palabras se calientan en la boca con el calor de afuera, y se le reseca a uno en la lengua hasta que acaban con el resuello. Aquí así son las cosas. Por eso a nadie le da por platicar”... Empero, en esos silencios uno sigue preguntando rulfianamente “¿oyes ladrar a los perros?”.

REFERENCIAS

- Agudelo Villa, Hernando (1966). *La revolución del desarrollo. Origen y evolución de la Alianza para el Progreso*, Ciudad de México, editorial Roble, 453 pp.
- Brachet-Márquez, Viviane (1996). *El pacto de dominación, Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, Ciudad de México, El Colegio de México, 320 pp.
- Cansino, César (1995). *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa y CIDE, 213 pp.
- Control Risks (2023). *Análisis del impacto electoral en México 2024*, Ciudad de México, Control Risks Consultores, en: <https://www.controlrisks.com/es/-/media/corporate/files/campaigns/mexico-election-monitor/23487-mexico-2024-analisis-impacto-electoral-spa.pdf> [consultado 15 de febrero de 2024]
- Cordero, Rolando y Leonardo Lomelí (2003). “México. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)”, en *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación*

- de las políticas*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias, pp. 197-210.
- Cornelius, Wayne, Ann L. Craig y Johnathan Fox (comps.) (1994). *Transforming State-society relations in Mexico. The national solidarity strategy*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 368 pp.
- Cosío Villegas, Daniel (1974). *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, Ciudad de México, Joaquín Mortiz, Colección Cuadernos de Joaquín Mortiz, 117 pp.
- Crespo, José Antonio (1992). “El contexto político de las elecciones de 1991”, en *Las elecciones federales de 1991*, compilado por Alberto Aziz y Jacqueline Peschard, Ciudad de México, CIIH-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 245 pp.
- Dahl, Robert (1993). *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 228 pp.
- Dresser, Denise (1991). *Neopopulist solutions to neoliberal problems. Mexico's National Solidarity Program*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, Current Issue Brief, 44 pp.
- García Aguilar, María del Carmen (2003). *Política y Sociedad en Chiapas, 1970-2000. Las utopías, los intereses, las realidades*, Tesis de Doctorado, Xochimilco, UAM-Xochimilco, 301 pp.
- García de León, Antonio (1985). *Resistencia y utopía: memorial de agravios y crónicas de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas durante los últimos quinientos años de su historia*, Ciudad de México, Ediciones Era, 548 pp.
- García de León, Antonio (2002). *Fronteras interiores. Chiapas: una modernidad particular*, Ciudad de México, Océano, 337 pp.
- Goffman, Erving (1986). *Frame analysis. An Essay on the Organization of Experience*, Boston, Northeastern University Press, 586 pp.
- Harvey, Neil (2000). *La rebelión de Chiapas: la lucha por la tierra y la democracia*, Ciudad de México, Ediciones Era, 301 pp.
- Hermet, Guy, Alain Rouquié, Juan Linz (1982). *¿Para qué sirven las elecciones?*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 160 pp.
- Huntington, Samuel (1994). *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Paidós, 336 pp.
- Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (2024). *Registra IEPPC 515 renuncias ratificadas a candidaturas, 29 por motivos de inseguridad*, Tuxtla Gutiérrez, IEPC Chiapas, en <https://www.iepc-chiapas.org.mx/comunicados/3668-registra-iepc-515-renuncias-ratificadas-a-candidaturas-29-por-motivos-de-inseguridad> [consultado 24 de mayo de 2024].
- Integralia (2024). *Tercera actualización del reporte de violencia política*, Ciudad de México, Integralia consultores, en: <https://integralia.com.mx/web/tercera-actualizacion-del-report-de-violencia-politica/> [consultado 24 de mayo de 2024].
- Köhler, Ulrich (1982). “Estructura y funcionamiento de la administración comunal de San

- Pablo Chalchihuitán” en *América Indígena*, vol. 42, núm.1, pp. 119-145, Ciudad de México, Instituto Indigenista Interamericano.
- Labastida, Julio y Miguel Armando López (2004). “México: una transición prolongada (1988-1996/97)” en *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, número 4, octubre-diciembre, pp. 749-806, Ciudad de México, UNAM.
- Loaeza, Soledad (2008). *Entre lo posible y lo probable: La experiencia de la transición en México*, Ciudad de México, Planeta, 236 pp.
- Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon (1994). “Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales”, en *Estudios Sociológicos*, volumen XII, número 34, pp. 155-181, Ciudad de México, El Colegio de México.
- Norris, Pippa (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge, Cambridge University Press, 336 pp.
- O’Donnell, Guillermo (1975). *Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, serie Documentos CEDES, 71 pp.
- Ove Hansson, Sven y Gertrude Hirsch Hadorn (2016). *The Argumentative Turn in Policy Analysis. Reasoning about Uncertainty*, USA, Springer, Logic, Argumentation & Reasoning (LARI) series, volumen 10, 353 pp.
- Paz, Octavio (1979). *El ogro filantrópico. Historia y política 1971-1978*, Ciudad de México, Joaquín Mortiz, colección Confrontaciones, Los críticos, 348 pp.
- Pólito, Elizabeth y Juan González (1996). “Cronología. Veinte años de conflictos en el campo: 1974-1993” en *Revista Chiapas*, número 2, Ciudad de México, IIEc-UNAM, Ediciones Era.
- Przeworski, Adam (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Siglo XXI, 296 pp.
- Przeworski, Adam (2010). *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Ciudad de México, Cambridge University Press, 370 pp.
- Rodríguez Castillo, Luis (2008). “Políticas de inclusión en México: un análisis de marcos de un caso en Chiapas” en *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, número 41, junio, pp. 193-220, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Rulfo, Juan (2021). *Nos han dado la tierra. Juan Rulfo en 10 lenguas indígenas mexicanas*, Guadalajara, Departamento de Estudios en Lenguas Indígenas, Universidad de Guadalajara, 133 pp.
- Schröter, Barbara (2010). “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?” en *Revista Mexicana de Sociología*, volumen 72, número 1, pp. 141-175, Ciudad de México, UNAM, DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2010.001.17794>
- Silva Herzog-Márquez, Jesús (1999). *El antiguo régimen y la transición democrática*, Ciudad de México, Planeta y Joaquín Mortiz, 150 pp.

- Sonnleitner, Willibald (2012). *Elecciones Chiapanecas: Del régimen posrevolucionario al desorden democrático*, Ciudad de México, El Colegio de México, 503 pp.
- Tsebelis, George (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, Colección Política y Derecho, 409 pp.
- Ugalde, Luis Carlos (coordinador) (2013). *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano (2000-2012). Ideas para una nueva reforma electoral*, Ciudad de México, Integralia y CEEY, 240 pp.
- Vaca, Moisés (2016). “Paternalismo”, en *Diccionario Iberoamericano de Filosofía de la Educación*, coordinado por Ana María Salmerón, Blanca Flor Trujillo, Azucena del Huerto Rodríguez y Miguel de la Torre, Ciudad de México, FFyL, UNAM y Fondo de Cultura Económica.
- Viqueira, Juan Pedro y Willibald Sonnleitner (2000). *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en Los Altos de Chiapas (1991-1998)*, Ciudad de México, El Colegio de México, 352 pp.
- Woldenberg, José (2012). *Historia mínima de la transición política en México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 150 pp.
- Žižek, Slavoj (2014). *Acontecimiento*, Coyoacán, Sexto Piso, colección Ensayo, 181 pp.

La participación política en México en el siglo XXI

ENSAYO ACADÉMICO

ALFONSO ALEJANDRE ALEJO

Universidad de Guadalajara

 orcid.org/0009-0006-2924-4510

alejandre8@live.com

Resumen:

En la última década, los regímenes democráticos en el mundo han tenido un desgaste de legitimidad ante la población, en el caso México no es la excepción. La falta de representación política de la ciudadanía por parte de los gobernantes, ha provocado que la ciudadanía deje de participar activamente en los asuntos públicos, provocando un declive de la democracia. En este ensayo, se hace una valoración sobre qué es la participación política de la ciudadanía en México. Para ello se revisaron diferentes indicadores que nos ofrecen una perspectiva de la ciudadanía sobre la credibilidad y participación política dentro del régimen.

Aunque los resultados de estos indicadores puedan verse alentadores por el alto porcentaje de participación de la ciudadanía que se tiene en las elecciones, el optimismo no es general, ya que, en realidad existe un alto porcentaje de la población que no está satisfecha con el régimen democrático del país. La insatisfacción hacia el régimen se refleja en las actitudes que toma la ciudadanía en los asuntos públicos, desde una cultura política de apatía o fortaleciendo las actitudes culturales heredadas del régimen autoritario, las cuales no se han podido radicar en la cultura política del ciudadano en México.

Palabras clave: Cultura política, democracia, participación política, representación.

Cómo debe citarse este artículo:

Alejandre, A. (2025). La participación política en México en el siglo XXI. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (5), 29-50. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 15/08/2024

Aceptado: 30/11/2024

La visión teórica de la participación política de la ciudadanía

La participación política de la ciudadanía es el elemento más significativo que pueden tener las democracias, ya que, ahí recae el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos. Esta generalidad sobre la participación política proviene desde los tratados aristotélicos, los cuales mencionan que las democracias se mantienen por el interés de un bien común por parte de la sociedad. En el año 2024, lo primero que se nos viene a la mente y se tienen como referencia sobre qué es la participación política, son los procesos de selección de los gobernantes. Este tipo de participación podría clasificarse como el elemento que distingue a las democracias, aunque sea una obviedad, la participación política va más allá de las mismas elecciones. La participación política se puede desarrollar a partir del involucramiento activo del ciudadano en diferentes actividades y grupos, como en asociaciones civiles, partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales. Este modo de participación se le conoce como participación convencional, el cual utiliza los medios y mecanismos institucionales para tener una influencia en los gobiernos. También existe otro modelo de participación política, conocido como la no convencional, la cual, está relacionada con toda participación que se encuentra fuera de las instituciones, este tipo de participación se manifiestan con marchas pacíficas o violentas. En general, la participación política es considerada un tipo de cultura política¹, en el cual el ciudadano se involucra en los asuntos públicos, desde los procesos políticos, las estructuras institucionales y los procesos administrativos, también conocidos como *input* y *output*.

Para entender el proceso histórico de la participación política de la ciudadanía, debemos situarnos en la década de 1950, en esos años se produce en Europa un proceso masivo de democratización, descrita por Samuel Huntington (1991) como “la segunda ola democratizadora²”. La descripción que realizó Huntington a esta

1 Para entender qué es la cultura política, primero debemos conceptualizar la idea de que es cultura. Jacqueline Peschard la define como: “La cultura es el conjunto de símbolos, normas, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales que se transmiten de generación a generación, otorgando identidad a los miembros de una comunidad... la cultura política es desde las creencias, las convicciones y concepciones sobre la situación de la vida política hasta los valores relativos a los fines deseables de la misma, y las inclinaciones y actitudes hacia el sistema político, o alguno de sus actores, procesos o fenómenos políticos en específico” (Peschard, 2016, pág. 9).

2 Samuel Huntington conceptualizó la formación de democracias tomando en cuenta los cambios políticos, culturales y sociales de ciertos países. A estos cambios los denominó como “olas democratizadoras”, clasificándolas en tres olas. La Primera ola democratizadora la sitúa en las revoluciones liberales que se extendieron por Europa y América del Norte en los siglos XVIII y XIX. La segunda ola democratizadora la localizó después de la Segunda Guerra Mundial. Por último, la tercera ola democratizadora la precisa a partir de la desintegración de la Unión Soviética, pero también agrega los procesos de las transiciones democráticas de varios países de América Latina.

ola democratizadora, parte del proceso de transición que pasaron varios países, de regímenes autoritarios o totalitarios, a regímenes democráticos estables y fuertes. Estas democracias tuvieron cambios significativos en las instituciones gubernamentales, en la sociedad y en su cultura política. Además, se debe agregar que la modernización tecnológica y económica de estos países situados en su mayoría en el sur de Europa y otros en Europa del Este, provocaron que las democracias se pudieran consolidar y que las necesidades de la ciudadanía cambiarían radicalmente (Anduiza & Bosch, 2004). La gentrificación de las ciudades y el aumento de la clase media, cambió la dinámica de generación de políticas públicas. En esta nueva dinámica de gobierno-ciudadanía, se utilizó un nuevo concepto denominado “Estado de Bienestar”³, donde los gobiernos tratan de establecer nuevos parámetros para beneficiar y satisfacer las necesidades de la población. Las democracias modernas han procurado instaurar ciertas normas, instituciones y mecanismos de participación, donde el ciudadano tenga una representación efectiva ante los gobiernos. La representación de la ciudadanía ayuda a generar lazos de legitimidad entre ciudadano-gobernantes, los cuales ayudan a fortalecer al régimen democrático.

Partiendo de los distintos tipos de análisis de la ciencia política, donde las democracias son medibles y comparables de forma procedimental (las reglas electorales, la fortaleza de sus instituciones, la organización de elecciones recurrentes, la competencia de más de un partido político), pero también de una manera sustantiva (la libertad de expresión, igualdad de oportunidades, justicia social, desarrollo económico, pluralismo), se puede establecer que tan alta es la calidad de la democracia de un país. Leonardo Morlino señala que las democracias modernas deben tener una revisión más profunda en materia sustantiva que de carácter procedimental (Morlino, 2007). La democracia sustantiva como la propone Morlino, debe de tener seis elementos básicos para qué sea observable, estas son: i) el gobierno de la ley (*rule of law*), ii) *Accountability* electoral, iii) *Accountability* Inter-institucional, iv) *Responsiveness* o reciprocidad, v) la libertad, vi) la igualdad. Los tres primeros elementos pueden establecerse como una revisión de procedimientos, pero en realidad estos elementos están enfocados en la idea de una revisión más empírica, si los funcionamientos de estos mecanismos se encuentran establecidos no solo en las leyes, sino, en las prácticas. Los últimos tres elementos están

3 El concepto de “Estado de Bienestar”, fue tomado de la expresión en inglés “Welfare State”, la cual tuvo gran relevancia después de 1945, al término de la Segunda Guerra Mundial. Este término está enfocado en el poder hacer la mayor redistribución de recursos y mejorar el bienestar general de la población. Si se requiere abundar más sobre el concepto de Estado de Bienestar, se sugiere que se revise la idea que nos proporciona Rodrigo Borja en su libro “La Enciclopedia de la Política”, publicado por el Fondo de Cultura Económica.

relacionados con los ideales y realidades que puede tener una democracia; pero más allá de analizar estos tópicos, Morlino recomienda la verificación de otros dos elementos que no son tomados en cuenta en la mayoría de las investigaciones de la calidad de la democracia, los cuales son: la representatividad y la participación ciudadana.

Al principio de este artículo, se menciona que la participación política es un elemento fundamental para una democracia, sin embargo, se debe agregar que la representación política es otro factor importante para las democracias con el modelo liberal y representativo; ya que en estos elementos recaen la esencia principal que da origen a la estabilidad de un régimen democrático. En la actualidad, estos elementos han tenido un decremento en varios sistemas políticos en el mundo, lo que ha mermado los procesos de consolidación y de calidad de las democracias. Giovanni Sartori (2014) indica que uno de los problemas de la representatividad es el aumento de los representados, Sartori lo menciona de esta manera:

Cuánto más numerosas son las personas que se trata de representar, y cuanto más extenso es el ámbito en relación a la cual se trata de representarla, en menor medida la palabra de representación mantiene su significado que puede concretarse en la voluntad efectiva de las personas reales, que no sean la voluntad de las mismas personas designadas como representantes. (Sartori, 2014, pág. 271).

Para Sartori, la representatividad es una función principal en la democracia moderna, entre más extenso sea el territorio y más grande sea la población, la operatividad de tomar una deliberación colectiva es más complicada si no existe un intermediario. El problema real de la representación se deriva a la poca e ineficiente representatividad efectuada que tiene la ciudadanía ante los órganos de gobierno e instituciones, ya que el representante no realiza su función por la que fue seleccionado, la cual es representar a su electorado. En la teoría clásica desarrollada por Hanna F. Pitkin (1972) sobre la representación política, modela cuatro dimensiones sobre la representación, los cuales son:

- La formal: se construye a partir de los mecanismos en los cuales la ciudadanía elige a sus gobernantes.
- La descriptiva: son las semejanzas de quienes representan y de quienes son representados.
- La simbólica: se refiere a la reacción entre la ciudadanía hacia sus representantes.
- La sustantiva: esta dimensión implica la atención a las demandas e intereses de las personas representadas en la toma de decisiones políticas. (Pitkin, 2014).

Si hacemos la reflexión sobre estas cuatro dimensiones, podemos identificar que las dos primeras dimensiones (la formal y la descriptiva) están orientadas a los regímenes en proceso de una transición o democracias primaverales. En las últimas dos dimensiones (la simbólica y la sustantiva) van más allá de los procesos institucionales, están enfocadas en los procesos sustantivos de percepción y la calidad de representación que se obtiene. Estas dos últimas dimensiones generan un cierto debate sobre la representatividad. Aunque no se quiera profundizar en estas líneas sobre la discusión si el representante “representa” solamente a sus votantes que lo seleccionaron o si “representa” a toda la comunidad en la que compitió o simple y sencillamente personifica los intereses del grupo de élite que le dio la ventana para postularse como candidato. Es importante mencionarlo, ya que en las democracias modernas es muy difícil poder satisfacer las necesidades de toda una población. Al no sentirse efectivamente representado el ciudadano comienza a generar ciertas actitudes y comportamientos en la participación política⁴.

En democracia, la participación ciudadana es reconocida como la expresión de uno de los derechos principales del ser humano, que es la libertad. La libertad es fundamental para que una sociedad pueda seleccionar a sus gobernantes, pero también se acompaña de una serie de garantías para que el ciudadano no sea limitado con la intervención del Estado. En los regímenes autoritarios y totalitarios este derecho es suprimido, el poder se centraliza provocando que las decisiones gubernamentales sean tomadas por unas cuantas personas. Al no contar con procesos electorales legítimos y libertades que garanticen un desarrollo de valores democráticos, la ciudadanía asume un tipo de cultura política que se adapta más al tipo de régimen que se vive en el sistema político. Los politólogos Gabriel A. Almond y Sidney Verba (1963) realizaron una clasificación de los diferentes tipos de cultura política que se puede adquirir en una sociedad con gobiernos autoritarios, los cuales son: el parroquial y el de súbditos (Almond & Verba, 1970). Estos diferentes tipos de cultura política pueden quedarse arraigados en una sociedad que ha vivido durante mucho tiempo en dictaduras. Las transiciones hacia la democracia ayudan a crear y dar legitimidad a instituciones y mecanismos que fomentan una vida democrática, pero eso no significa que la cultura política del ciudadano cambie radicalmente, ya que el ciudadano se queda con prácticas y valores cognitivos del antiguo régimen. Uno de los nuevos valores que se instauran en regímenes que han tenido transición democrática es la participación.

Existen diferentes tipos de medir la participación política en la democracia,

4 Para entender con más detalle la idea de sobre “la representación”, podemos enfocarnos en la teoría clásica de Hanna F. Pitkin. sobre las diferentes nociones de representante (albacea, delegado). Para más sobre este tema véase el libro “El concepto de representación” de la editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

mediante la observación de variables como la participación electoral, el activismo ciudadano en las organizaciones de filiación voluntaria y en las protestas sociales, esta última conocida como participación no convencional. Estos parámetros nos ayudan a entender en qué fase se encuentra la democracia. La primera de ellas se enfoca en qué medida la ciudadanía participa en las elecciones, mediante la emisión del voto; entre el voto efectivo, el voto nulo o la abstención. Con estos parámetros podemos tener una correlación sobre si el ciudadano cree en las instituciones o está decepcionado del proceso o de los competidores⁵. El segundo punto está relacionado en el activismo que tiene la ciudadanía en un régimen democrático, el ciudadano tiene la libertad de organizarse y participar en grupos, asociaciones o colectivos, donde puedan manifestar sus ideas, sus convicciones o malestares sobre la administración del gobierno. Esta forma fomenta la interacción del ciudadano con los actores políticos para ser escuchados y ser parte de la toma de decisiones. El activismo político es considerado como un atributo que tiene las democracias con una alta calidad, pero se debe considerar que este atributo se genera y se fortalece en los procesos de transición y de consolidación democrática. Por otra parte, la protesta social es una forma de participación, donde grupos como las organizaciones o personas se movilizan para exigir incentivos o derechos no efectuados por parte del gobierno. Las protestas sociales se pueden clasificar en dos tipos: moderadas y radicales (Morlino, 2007). Las protestas moderadas regularmente se viven en regímenes altamente institucionalizados, donde prevalece un diálogo continuo entre gobierno y ciudadanía; buscando puntos de acuerdo para generar políticas públicas que benefician a las mayorías, pero sin descartar a las minorías. A diferencia de las protestas moderadas, las protestas radicales se generan en regímenes que son excluyentes o represivos. Cuando las instituciones o los gobiernos cierran el diálogo, no generan garantías sobre los derechos, las libertades y sobre todo no existe una representatividad efectiva del ciudadano en estas instancias, las movilizaciones se producen en una forma radical, utilizando las marchas y la violencia como recursos para visibilizar las demandas de la ciudadanía. Las movilizaciones radicales son recurrentes en regímenes autoritarios que van en declive o en democracias que apenas se están consolidando, estos casos suelen ser reprimidas mediante la violencia o con una estrategia de inclusión al aparato gubernamental.

5 El análisis sobre la participación de la ciudadanía en los procesos electorales, deben ser profundos y quirúrgicos, ya que tratar de dar una explicación superficial sobre el tema podría engañarnos y darnos información falsa sobre la calidad de los procesos electorales que se viven en los sistemas políticos. La investigación a realizar sobre estas dimensiones debe contemplar muchos factores, como: el sistema de partidos, el sistema electoral, el nivel que existe de democratización en el régimen. Es un tema complejo, pero muy enriquecedor para entender la participación del ciudadano.

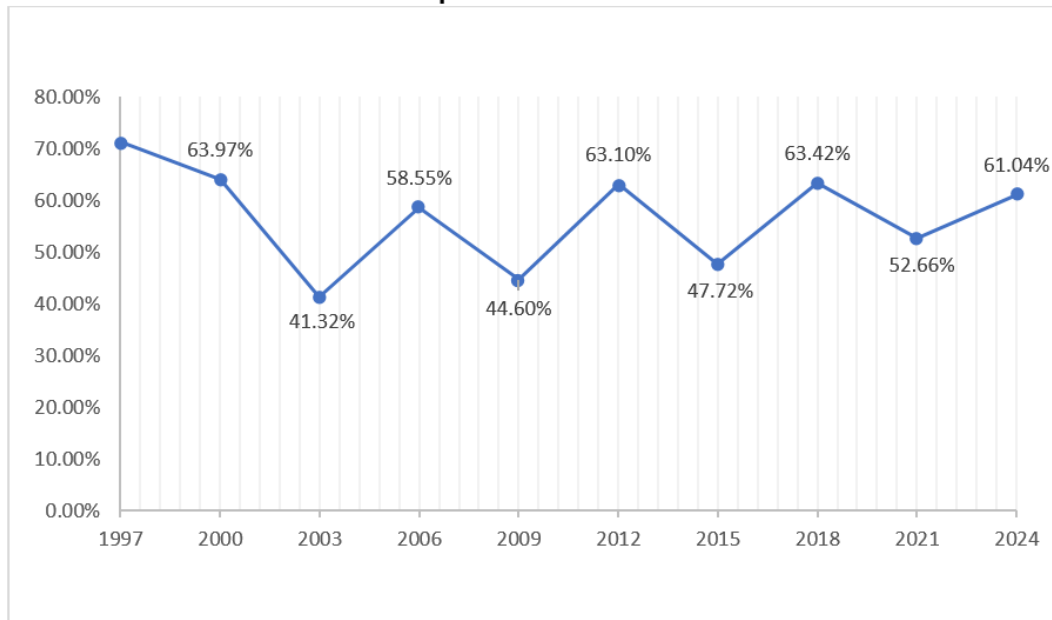
La participación política y la representatividad son un conjunto de prácticas, orientaciones y procesos típicos de una democracia, estas dimensiones nos ayudan a explicar en cierta medida la funcionalidad de las instituciones y la representatividad del gobierno con la ciudadanía. A partir de esto, se puede afirmar que entre más participación política exista se puede aspirar a una representatividad amplia y efectiva. Estos factores pueden indicar una mayor democratización de un sistema. En las siguientes líneas se propone comparar los niveles de participación ciudadana que tienen los mexicanos respecto a la idea de la consolidación y calidad de la democracia del país. Se establecerá si el régimen democrático ha cumplido las expectativas que se han generado durante las dos primeras décadas del siglo XXI.

La participación ciudadana en México después de la alternancia

Después de las elecciones del año 2000, la participación política de la ciudadanía tuvo un incremento significativo, el activismo político y las manifestaciones fueron continuas y relevantes, pero la participación en los procesos electorales tuvo un estancamiento e incluso un decremento en las elecciones intermedias. En las elecciones del año 2000, la participación electoral fue del 63.97% de los votantes de la lista nominal, el porcentaje más alto registrado en una elección desde la transición democrática del país. En 2006, la participación fue del 58.55%; en 2012, del 63.10%; en 2018, del 63.42%; y en las elecciones presidenciales de 2024, se alcanzó un 61.04% de participación de la ciudadanía registrada en la lista nominal.⁶

6 Las cifras fueron recabadas de la página del Instituto Nacional Electoral (INE).

Gráfica 1
Histórico de participación electoral después de la transición



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Esta aparente estabilidad merece ser interpretada a la luz de otros factores, el padrón electoral por ejemplo ha tenido un incremento en el número de ciudadanos que votan, esto quiere decir que existe el día de hoy un número más alto de votantes que en el 2000, pero el porcentaje de participación sigue teniendo cifras similares. En el año 2000 el padrón electoral era de 59,727,295 votantes, en el año 2024 el número de votantes inscritos en el padrón es de 98,435,736; existe una diferencia de 38,708,441 votantes entre el año 2000 al 2024. Esto quiere decir que la participación en las elecciones se mantuvo en una constante, pero no ha tenido un incremento significativo en la participación. Si vemos estos resultados desde el punto de vista del incremento de la población, los porcentajes podrían tomarse como un buen síntoma democrático, pero si lo vemos desde el punto de vista de la democratización, no ha permeado a toda la población. Podemos interpretar que la participación ha tenido un estancamiento, ya que crece el número de los ciudadanos que no participan⁷.

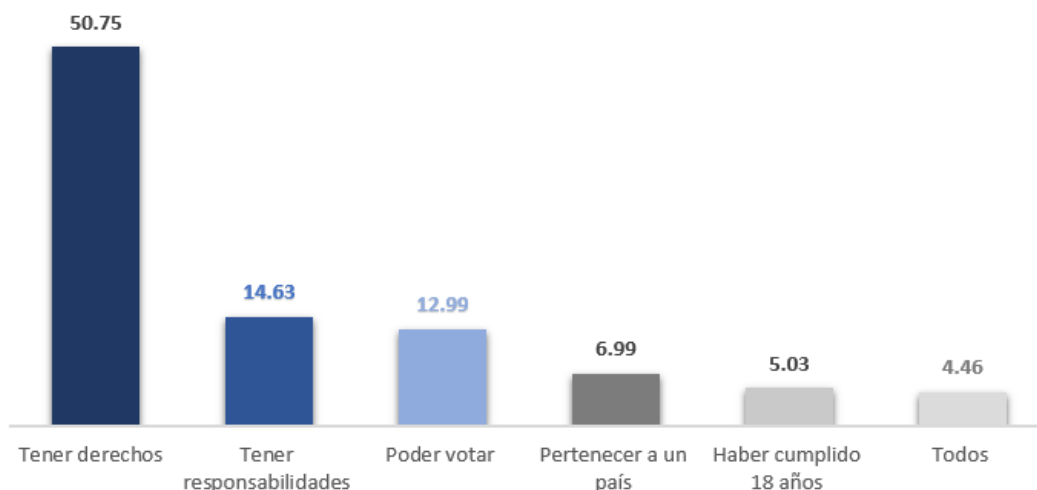
⁷ En la comparativa que se realiza sobre la participación del padrón electoral, solo se ha tomado en cuenta las elecciones donde se vota por Presidente de la República, ya que en las elecciones intermedias la participación es más baja. Se puede hacer una investigación del porqué baja drásticamente la participación del ciudadano en las elecciones intermedias, involucrando como tópicos el sistema electoral, el sistema de gobierno (que es presidencial) y el sistema de partidos.

¿Cómo comprender qué? En un régimen democrático como el mexicano, en el cual su proceso de transición y consolidación han sido tan largo, ¿tenga una baja participación política? Para poder entender este comportamiento inestable se debe analizar el anclaje institucional y el grado de la cultura cívica de la ciudadanía. En esta ocasión nos enfocaremos en los datos de dos encuestas, la primera es la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP), y la segunda con la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020 (ENCUCI). La ENCUP fue hecha por la Secretaría de Gobernación y la ENCUCI fue realizada por dos organismos autónomos, el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Estas encuestas nos ayudarán a analizar y encontrar respuestas sobre la evolución del comportamiento del ciudadano.

Antes de revisar las siguientes gráficas, es pertinente dar una mínima conceptualización sobre qué es ciudadanía. El concepto a utilizar es el de Rodrigo Borja, el cual describe a la ciudadanía con dos acepciones, la primera se refiere al conjunto de ciudadanos de un Estado, y la segunda al cúmulo de derechos y deberes políticos que cada uno de ellos tiene (Borja, 2003). Con esta definición de ciudadanía, podemos analizar las dos siguientes gráficas que manifiestan el imaginario del mexicano sobre la ciudadanía, el cómo se percibe y que significa ser un ciudadano.

Gráfica 2

Imaginario sobre la Ciudadanía 2012

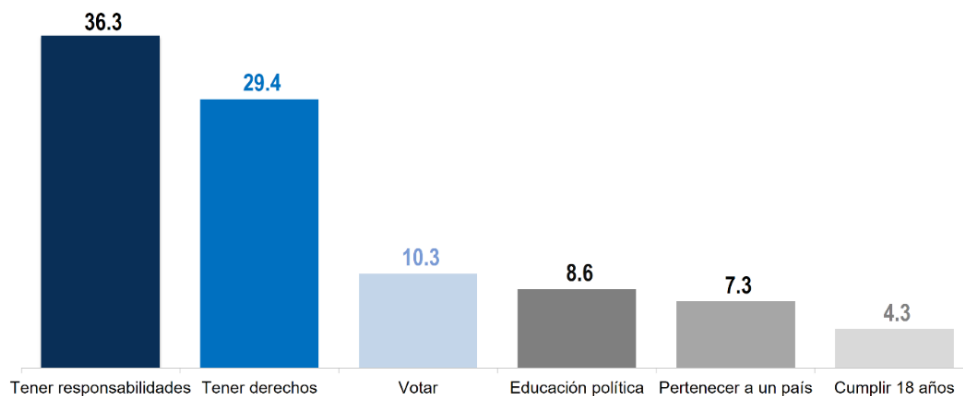


Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta ENCUP 2012.

En el 2012, la Secretaría de Gobernación del Gobierno de México, realizó por última vez la ENCUP. En su último levantamiento, se plantearon diferentes preguntas de cómo se identificaba el mexicano con el régimen democrático. Una de las preguntas que se realizó fue ¿Qué significa ser un ciudadano? Con un total del 50.75% respondió que el ser un ciudadano es tener derechos. En segundo lugar, con un 14.63% fue tener responsabilidades y en tercer lugar con 12.99 % fue poder votar. Una explicación que podemos dar sobre el alto porcentaje obtenido por la respuesta “tener derechos” es que la ciudadanía había vivido una década marcada por la transición democrática, en la cual el sistema político comenzaba a transformarse. Sin embargo, en el imaginario colectivo, "tener derechos" está asociado con la idea de una democracia en desarrollo institucional, donde las instituciones garanticen a los ciudadanos que sus votos y los procedimientos electorales sean respetados, dejando en segundo término los valores sustantivos relacionados con la responsabilidad.

Gráfica 3

Imaginario sobre ciudadanía 2020



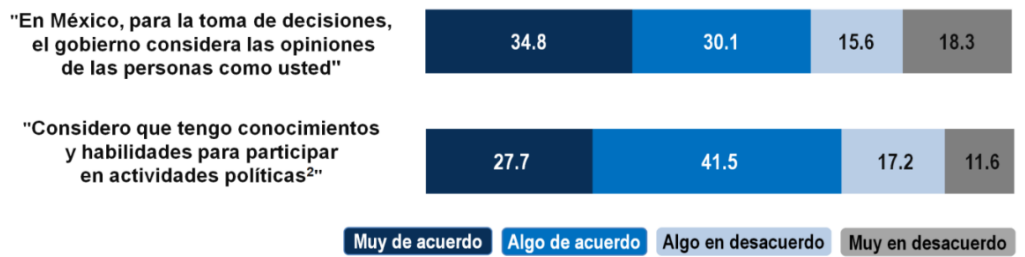
Fuente: INEGI 2020.

Al revisar la gráfica 3 que corresponde al año 2020, podemos detectar que la ciudadanía encuestada, cree que la responsabilidad es el elemento más importante para ser ciudadano con un resultado de 36.3%, seguido por tener derechos con 29.4%. Este imaginario de ciudadanía, nos ayuda entender en ese momento, que los elementos de participación procedimentales están implícitos en la mayoría de la ciudadanía, el ciudadano se enfoca al valor sustancial que es la responsabilidad. Si se hace la comparativa del resultado de la ENCUP a la ENCUCI podemos observar que la respuesta de “tener derechos” tuvo un decremento del 21.35%, al contrario

de la respuesta de “tener responsabilidades”, esta tuvo un crecimiento del 21.67%. La interpretación a estos resultados es que la ciudadanía comenzó a generar un tipo de cultura política de participación continua, por lo menos la podemos clasificar como intermedia. Si tomamos en cuenta la idea de Morlino, de que las democracias modernas se deben revisar con valores sustantivos, la democracia mexicana cumple en palabra estos parámetros, pero en la acción es todo lo contrario. En la gráfica 4 podemos observar que los valores sustantivos (aunque se establecen en el imaginario) no son efectuados por el ciudadano.

Gráfica 4

Inclusión en la toma de decisiones públicas



¹ Se refiere a aquella población de 15 años y más que considera estar “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” con la aseveración.

² Tales como votar, asistir a manifestaciones o protestas, postularse para un cargo público, participar en un partido político.

Fuente: INEGI 2020.

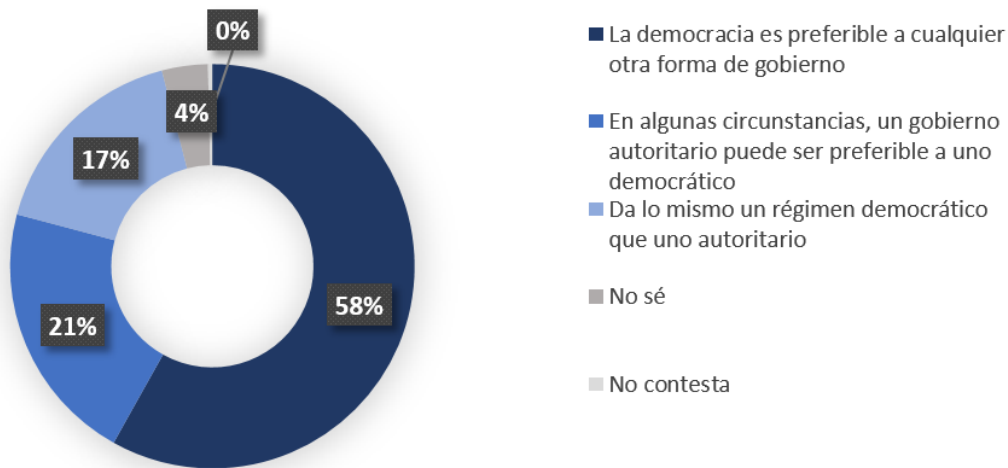
Al observar los porcentajes de las respuestas de la primera barra de la gráfica 4, el resultado es favorable, sumando los porcentajes de las respuestas “muy de acuerdo” y “algo de acuerdo”, da un total del 64.9% que manifiesta que se sienten escuchados por el gobierno en la toma de decisiones, este resultado nos muestra en una forma secundaria, que la ciudadanía se considera representada por sus gobernantes. Ahora, los resultados de la segunda barra de la misma gráfica, muestran que el ciudadano se siente altamente capacitado para participar en actividades políticas. Podemos asumir que la ciudadanía tiene un alto grado de participación y representatividad, pero debemos señalar que la encuesta está basada en la percepción que tiene el ciudadano, y no está contrastada con las cifras que proporciona el INE. Como se mencionó anteriormente, la participación ciudadana en las votaciones no supera el 63.42% de la lista nominal. Aunque la encuesta refleja

un resultado cercano a este dato, con un 69.2% (una diferencia de 5.78%), se puede afirmar que la ciudadanía no ejerce plenamente su participación. Esto se debe a que nos enfocamos únicamente en los datos electorales y no consideramos otras formas de participación activa, como la involucración en partidos políticos, asociaciones e incluso protestas. La noción de participación se queda en la idea de la democracia procedimental y no en la democracia sustancial. La participación política que existe en la cultura cívica del mexicano se centra solamente en la selección de gobernantes y no en la participación, ni en el debate de los asuntos públicos.

La baja participación política de la ciudadanía, puede estar ligada a factores relacionados con el pasado. Morlino (2007) la describe como “la herencia de la cultura cívica de los regímenes autoritarios”. Las conductas y valores cívicos de los regímenes autoritarios, siguen repercutiendo en la cultura política cívica del régimen democrático. Es por eso, que se debe observar la evolución de las preferencias del tipo de régimen que el mexicano cree que es más eficiente después de la transición.

Gráfica 5

Preferencia de la población sobre el régimen para gobernar el país 2012



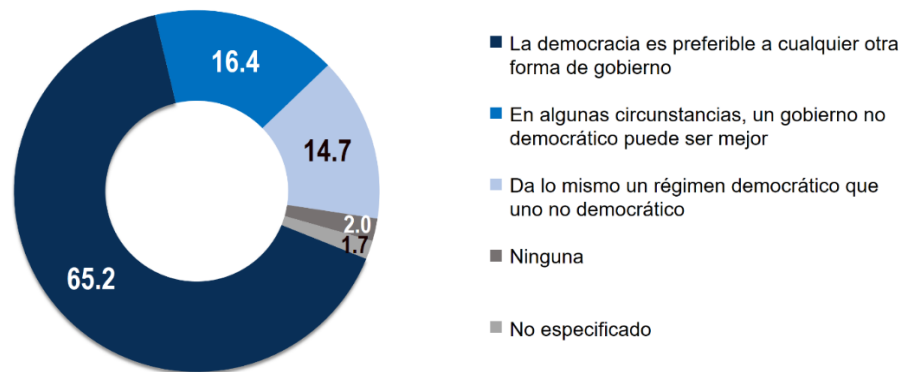
Fuente: elaboración propia con datos del ENCUP 2012.

En el año 2012 la ENCUP revela la perspectiva que tenía la ciudadanía sobre la democracia, los resultados de la encuesta fueron favorables, el 58% de los

encuestados creían que la democracia es la mejor forma de gobierno. Este resultado puede ser alentador después de la caótica elección del 2006, donde se acusó al entonces Instituto Federal Electoral, por parte del candidato del Partido Revolución Democrática (Andrés Manuel López Obrador) de ser cómplice de un supuesto fraude electoral. En esta visión optimista, podemos creer que el régimen democrático se fue consolidando, pero si percibimos los otros resultados de la encuesta, pueden ser preocupante, ya que un 21% sigue dudando de que la democracia sea la mejor forma de gobierno, y un 17% le da igual un régimen democrático a uno no democrático. Sumando estos dos últimos resultados como la insatisfacción hacia la democracia, tenemos un resultado de un 38% que no se siente satisfecho con el régimen actual que se vive en México. Esta cifra es elevada, dándonos a percibir que la democratización no ha permeado a más de un tercio de la población. Esto nos da entender que el proceso de consolidación del régimen fue lento y en cierto punto se estancó, ya que en ese momento habían pasado dos sexenios gubernamentales después de la transición y en ese tiempo la ciudadanía no percibía a la democracia como un régimen efectivo. Después de 8 años, la ENCUCI retoma esta misma pregunta sobre la preferencia del régimen de gobierno. Y estos fueron los resultados obtenidos en el año 2020.

Gráfica 6

Preferencia de la población sobre el régimen para gobernar el país 2020



Fuente: INEGI 2020.

Los resultados de la gráfica 6, refleja que hubo un ligero incremento sobre la preferencia hacia la democracia como forma de gobierno, de un 58% de los

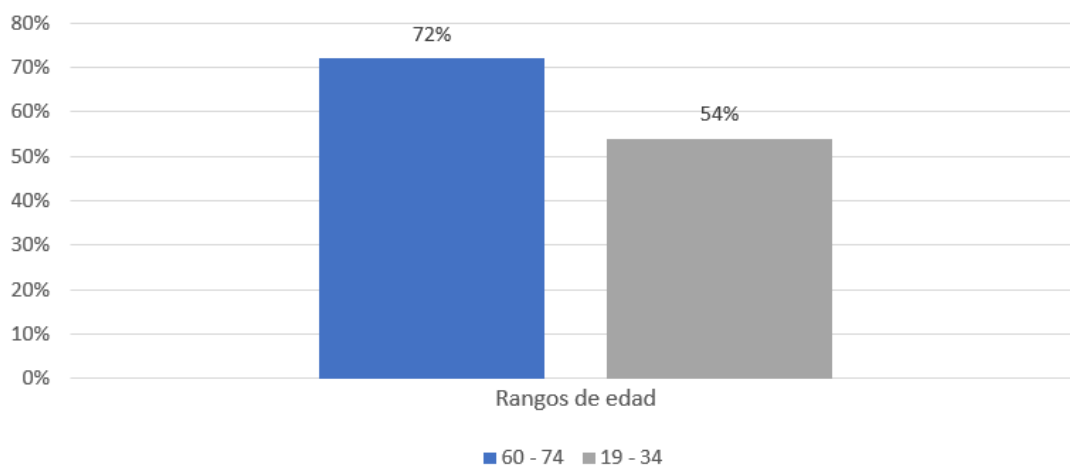
encuestados del 2012, tuvo un incremento al 65.2% en el 2020, teniendo una diferencia entre las dos encuestas de un 7%. Este incremento podría interpretarse como un ligero avance sobre el proceso cultural de la sociedad sobre la importancia de la democracia. Ahora, en esta misma gráfica se observa los porcentajes de las respuestas: “En algunas circunstancias un gobierno no democrático puede ser mejor” y “da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”. Estos dos resultados llaman la atención, en la suma de los resultados tendremos un total de 31.1%; prácticamente un tercio de los ciudadanos no tienen confianza en la democracia. Para un régimen democrático que lleva más de 24 años de establecido, este porcentaje es alto, porque la democratización no ha permeado lo suficiente en la cultura política de la ciudadanía. Es verdad, existe un alto porcentaje de ciudadanos que cree en la democracia, sin embargo, el resto de la población que es indiferente o que no cree en la democracia, afecta de una forma significativa los procesos electorales y la participación ciudadana. Si tomamos en cuenta estas afectaciones, podemos establecer que en los procesos electorales la poca participación de los ciudadanos le da un matiz de ilegitimidad a las elecciones, provocando una falta de credibilidad a las instituciones y al mismo régimen democrático. Además, si vemos la perspectiva de la participación ciudadana, se puede deducir que la ciudadanía que no cree en la democracia produce una democracia delegativa, donde el ciudadano no participa, ni cuestiona, ni exige una rendición de cuentas a los actos de los gobernantes. Los factores ya mencionados hacen que la consolidación del régimen sea más lenta, por la falta de concientización de la ciudadanía sobre la cultura de la participación política.

Después de saber el resultado de la última encuesta (ENCUCI 2020) sobre la aceptación de la democracia en los mexicanos, se considera relevante para efectos de este análisis saber cómo se configura el binomio de participación ciudadana y elecciones, cuáles el rango de edad que tiene una mayor participación en los procesos electorales. Aunque esta observación sobre la participación ciudadana en las elecciones puede relacionarse más con elementos de la democracia procedimental, su análisis permite interpretar las gráficas anteriores con datos concretos. Esto proporciona respuestas precisas sobre la participación de forma sustancial, lo que ayuda a explicar los valores democráticos de la ciudadanía y a identificar quiénes se sienten más identificados con el régimen actual.

Después de la transición electoral en el año 2000, la participación ciudadana en las elecciones presidenciales ha tenido un porcentaje casi similar (véase la gráfica 1), teniendo un promedio de participación en las cuatro elecciones de un 62%. Si tomamos en cuenta la última elección, la del 2024, podemos observar que

la participación efectiva fue de 60,115,184 votos. Desafortunadamente, todavía no existen datos o estudios oficiales que nos muestren cuál fue número de la participación ciudadana por rango de edad en las elecciones presidenciales del 2024, es por ello, que tomamos en cuenta la tendencia de la elección presidencial del 2018. Para poder justificar los datos de esa elección nos remitiremos al estudio muestral de participación ciudadana que realizó el INE a finales del 2018. En este estudio se hizo una serie de divisiones de los rangos de edad de la lista nominal, clasificándolos del más participativo al que menos participativo, los resultados fueron llamativos, la población más activa fue la de 60 a 74 años de edad, con una participación del 72 % de los registrados en la lista nominal; esto equivale al 14% del total de la lista nominal, un poco más de 9 millones de personas; este porcentaje de participación es demasiado alto, a comparación del rango de edad que menos participó en las elecciones del 2018, el cual fue el de 19 a 34 años de edad. Este rango de edad concentra el 33% del total de la lista nominal, lo que equivale un poco más de 29.7 millones de votantes, pero de estos votantes potenciales, solamente el 54% efectuó su voto, esto corresponde a un total de 16 millones de jóvenes ciudadanos (INE, 2018).

Gráfica 7
Porcentaje de participación electoral de los diferentes rangos de edad, según la lista nominal



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE.

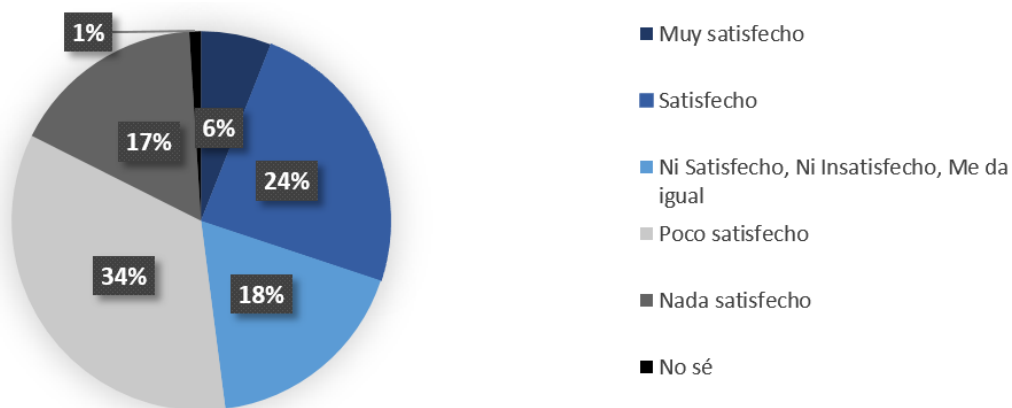
Al comparar esta información, podemos establecer que el rango de edad que más participa en las elecciones es la ciudadanía que tienen más de 60 años,

los cuales, vivieron a plenitud el régimen autoritario en México; a diferencia de los ciudadanos más jóvenes, que vivieron el proceso de transición y han vivido el régimen democrático. Esta gráfica nos hace reflexionar sobre los argumentos que Morlino menciona sobre las secuelas del régimen autoritario en la participación ciudadana. Desde un punto de vista sustancial, se interpreta que el rango de edad de 60 a 74 años es el que más participa, ya que vivieron y lucharon por el proceso de democratización del régimen. Por el contrario, el rango de edad de 19 a 34 años podría no comprender completamente el valor de la participación, pues han crecido en un régimen que inició su proceso de democratización y han disfrutado de la mayoría de las libertades sin experimentar ningún tipo de represión.

Después de conocer quiénes son los ciudadanos que más participan y entender que existe una baja participación de los jóvenes en las elecciones, es conveniente saber cuál es la evolución de la satisfacción que existe sobre la democracia mexicana. Para poder entender el proceso de democratización en la ciudadanía y la legitimidad del régimen, se tomó en cuenta, nuevamente, las encuestas de ENCUP y ENCUCI sobre la satisfacción de la democracia en México, esta pregunta es muy diferente sobre la pregunta de la preferencia de gobierno, ya que, en estas siguientes gráficas podemos observar cuál es el proceso de la legitimidad que ha generado el régimen que existe hoy en día en el país.

Gráfica 8

Satisfacción de la democracia en México 2012



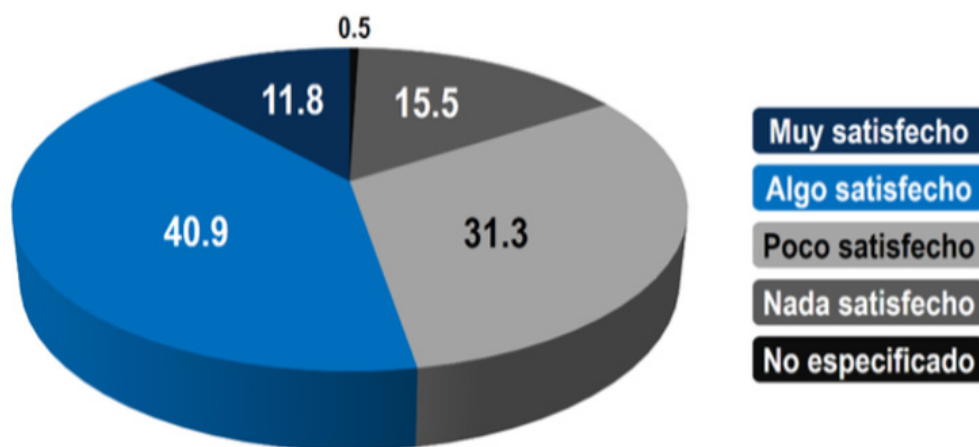
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la ENCUP.

En la gráfica 8, se observa que, en el 2012, la satisfacción que tuvieron los encuestados sobre la democracia es baja. El resultado de “muy satisfecho” obtuvo un 6% y la respuesta de “satisfecho”, obtuvo un 24%, en la suma de estos dos resultados nos da un escaso 30% de satisfacción hacia la democracia en México. Este efecto de una baja satisfacción podría ser por la polarización electoral que hubo en la elección del 2006, pero al mismo tiempo, esta conducta está relacionada por la insatisfacción mayoritaria que se produce por la ineficiencia gubernamental, por la falta de resolver los problemas estructurales que aquejan a la mayoría de los ciudadanos. En este cúmulo de imaginarios que se tiene sobre el gobierno, se incluye a la democracia como una forma ineficiente de gobernar. Para el ciudadano no existe una distinción entre gobierno y régimen. Es por eso, que la idea de satisfacción sobre la democracia fue baja.

Acorde a los datos arrojados en la gráfica anterior, los resultados de la pregunta sobre la satisfacción de la democracia en México en el 2020, se obtuvieron distintos porcentajes sobre diferentes niveles de satisfacción. Los porcentajes se distribuyeron de la siguiente manera: con el 11.8 % “muy satisfecho”, con el 15.5% “nada satisfecho”, la respuesta “poco satisfecho” obtuvo 31.3% y la respuesta “algo satisfecho” alcanzó el 40.9%. Con estos datos podemos analizar que los resultados no fueron polarizados, sino que la mayoría de los encuestados concentraron sus respuestas en “algo satisfecho” y en “poco satisfecho”.

Gráfica 9

Satisfacción de la democracia en México 2020



Fuente: INEGI 2020.

Al interpretar estos resultados, se observa que la mayoría de los encuestados tienen una postura intermedia sobre la satisfacción con la democracia. Sin embargo, si analizamos el resultado de forma dicotómica, dividiéndolo en dos grupos —los satisfechos y los insatisfechos con la democracia—, se constata que el 52.7% de los encuestados está conforme con la democracia, mientras que el porcentaje restante, 46.8%, se declara insatisfecho. Esta interpretación de resultados, nos abre otro panorama de que la democracia en México no está consolidada, que el régimen no ha podido cumplir las expectativas que la ciudadanía tiene sobre esta forma de gobierno, y que los valores fundamentales de una democracia (participación y representatividad) no se han permeado en la ciudadanía. La alta insatisfacción que existe por la democracia, genera en la colectividad una especie de animadversión, en el cual la población se siente defraudada por el régimen, provocando que la misma población deje de creer y de participar activamente en política, fomentando un retroceso al régimen.

La comparación de los resultados de la satisfacción de la democracia del 2012 y del 2020 tuvo un incremento, ya que, en la satisfacción de la democracia en el 2012 paso de un 6% el “muy satisfecho” a un 11.8% en el 2020, el incremento fue del 5.8%. En la respuesta de “algo satisfecho” del 2012, que obtuvo un 24%, en el 2020, esta misma respuesta alcanzo 40.9%. Esto quiere decir que el incremento de la percepción de satisfacción fue de un 16.9%. A pesar de los números o de las interpretaciones pesimistas que se desarrollaron en líneas anteriores. Se puede determinar que la democracia ha experimentado un incremento en la satisfacción y el arraigo entre la mayoría de los mexicanos. Sin embargo, es importante contrastar que otra parte de la ciudadanía sigue manteniendo sus reservas respecto a la democracia, ya que los valores y las garantías que este régimen ofrece no han permeado completamente en una gran parte de la población. Esto podría provocar que la consolidación del régimen sea más lenta o incluso que se produzca un estancamiento en su proceso de solidificación.

Conclusiones

La participación política y la representatividad son primordiales en cualquier régimen democrático. La participación política de la ciudadanía le da legitimidad a los representantes que se encargan de cumplir las demandas y las necesidades que tiene la sociedad. Esta interacción de gobierno y ciudadanía garantiza que las minorías políticas y las mayorías sociales puedan participar y ser representadas en los gobiernos.

La construcción de instituciones en México ha ayudado a que la población pueda participar y ser escuchada, los mecanismos que existen dentro de las instituciones son consideradas de una alta calidad, el problema es; aunque estén plasmadas en una constitución, en la práctica no se respetan o no se ejecutan. Los procedimientos existen, pero no se cumplen los objetivos sustantivos. La falta de legitimidad de las instituciones ha provocado que la participación política del mexicano se haya estancado por la baja confiabilidad en ellas, la creación de instituciones democráticas es un hecho, pero la percepción y la cultura política del mexicano no se ha fortalecido. Uno de los factores es la desconfianza hacia las burocracias institucionales, apuntalada por la falta de profesionalización de los servidores públicos y la deficiente información proporcionada por las mismas instituciones. Esto se debe a que la información es transmitida de manera compleja, técnica y jurídica, lo que dificulta su comprensión por parte de la ciudadanía y obstaculiza un acercamiento efectivo entre las instituciones y la sociedad. Otro factor es la polarización provocada por ciertos actores políticos que descalifican continuamente a las instituciones cuando los resultados electorales o jurídicos no les favorecen. El desgaste mediático que generan estos actores, sumado a la legitimidad y el apoyo que los ciudadanos otorgan a los candidatos o partidos políticos (a través de la simpatía y el voto), crea un ambiente de desconfianza y recelo hacia las instituciones. En un régimen democrático, tanto los ganadores como los perdedores deben aceptar las normas que las instituciones promulgan y respetar los resultados establecidos de manera democrática. Esto no implica ignorar posibles irregularidades en los procesos electorales; al contrario, estas deben denunciarse y dejarse en manos de las instituciones correspondientes para su deliberación y resolución. Desafortunadamente, algunos actores políticos han empleado este discurso de polarización de manera irresponsable, inmoral e incluso perversa, con el objetivo de desacreditar a los ganadores y justificar sus derrotas electorales. Esta actitud genera que ciertas características de la cultura política del mexicano, influenciadas

por un pasado autoritario, resurjan y dificulten el fortalecimiento de la democracia. Diferentes estudios sobre la cultura política manifiestan que la cultura cívica del mexicano, está orientada a la “cultura de súbdito”⁸. El tipo de comportamiento que existe en esta clasificación está sujeta a los gobiernos autoritarios y centralistas, esto quiere decir que el mexicano tiene herencias culturales del régimen autoritario. Durante 50 años de construcción del régimen democrático en México, los rasgos autoritarios no han desaparecido, después de la transición democrática del año 2000, se han mantenido y se han hecho más visibles, encontrándose en los gobiernos, instituciones, partidos políticos y hasta en la misma población. No obstante, el optimismo que se tiene con la participación ciudadana no se ha mermado, ha sido constante, a pesar de estos rasgos autoritarios la confianza en el régimen democrático ha aumentado y la satisfacción de la democracia en México ha aumentado durante los últimos 20 años. Estos elementos son un buen síntoma de que el régimen se está consolidando y que la cultura de la participación se ha arraigado a un porcentaje amplio de la población. Al hablar sobre la consolidación de la democracia en México no se puede dejar de lado los otros resultados, que es el sector de la población que no se siente identificado con la democracia. Al explorar los resultados negativos de la participación electoral en México y el alto porcentaje de insatisfacción con la democracia, podemos afirmar que el régimen democrático está experimentando un estancamiento. La falta de legitimidad y anclaje ha provocado una paralización del régimen, lo que ha dado lugar a ciertas variables que se conocen como democracias defectuosas o regímenes híbridos.

Se debe señalar que el actual régimen democrático en México corre el peligro de un retroceso hacia el autoritarismo, ya que las instituciones y los mecanismos contruidos durante más de 30 años se han visto mermados y paralizados por recortes presupuestales, la falta de nombramientos de funcionarios, la captura de sus burocracias e intentos de reformas constitucionales que han buscado centralizar el poder y eliminar las autonomías de las instituciones⁹. Aunque existe

8 El concepto de cultura política de súbdito, definida por Almond & Verba en 1963, describe que los ciudadanos son conscientes del gobierno central, y están fuertemente sujetos a sus decisiones con poco margen para disentir. Los individuos son conscientes de la política, de sus actores e instituciones. Está afectivamente orientados hacia la política, pero está en el lado del “flujo descendente” de la política, esto es, del proceso administrativo más que del proceso político. En general, es un tipo congruente con una estructura autoritaria centralizada.

9 Durante el periodo 2018-2024, la parálisis y el desmantelamiento de instituciones ha afectado la estabilidad del régimen democrático, podemos observar que varias instituciones han perdido autonomía y han dejado de ser un contrapeso al Poder Ejecutivo, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CDNH), o la falta de nombramiento de varias instituciones como la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), Instituto Nacional Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), que en este último caso el CONAPRED duró 2 años sin titular; otras instituciones que han sido protagonista por el asedio del Poder Ejecutivo han sido el INE y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SJCJN), los cuales han intentado modificar la Constitución con los llamados Plan A, Plan B y Plan C para

un ambiente de optimismo respecto a que el régimen ha generado barreras de contención contra el retroceso hacia el autoritarismo, a través de las instituciones y reformas electorales, la realidad es que estas barreras se han ido debilitando, con la intención de ser absorbidas por diversas secretarías de Estado para que asuman sus funciones. Esto busca eliminar o disminuir los contrapesos y la rendición de cuentas de los gobiernos.

Las instituciones son fundamentales para garantizar la participación de la ciudadanía y su representación, sin ellas, no se puede garantizar los derechos que el mismo régimen les otorga a la ciudadanía. No entraremos en el debate teórico sobre si las instituciones forman a las sociedades o si las sociedades crean a las instituciones, pero lo que si estamos plenamente seguros es, que los derechos existen cuando hay personas que los defienden y funcionarios que las reconocen. La importancia de darle confianza y credibilidad al régimen se basa en el anclaje y legitimidad que forjen las instituciones, las cuales son creadas para resolver las necesidades de la sociedad, en otras palabras, establecer el Estado de bienestar mediante el andamiaje institucional del régimen.

La participación política es inherente a la democracia, es por ello que es crucial que se fomente una cultura política de participación y no de espectadores, ya que, las actitudes que tenga la ciudadanía repercuten en el actuar de las instituciones y gobierno. La participación constante y activa de la ciudadanía en los asuntos públicos ayudarán a fortalecer los mecanismos de selección, de transparencia y sobre todo de rendición de cuentas, que, en paralelo, se generarán diversos valores fundamentales en la sociedad como: la honestidad, solidaridad, responsabilidad, pluralismo, libertad, justicia social, tolerancia, igualdad, respeto, bien común, legalidad, justicia y participación. Estos valores apuntalan a la democracia, pero al mismo tiempo, fortalecen a la misma sociedad en acciones colectivas para crear un Estado de bienestar. La apuesta por este tipo de convivencia puede generar muchas dificultades y vicisitudes, pero es la mejor opción para tener una prosperidad colectiva.

desaparecer (en el caso del INE) o modificar la estructura interna de estas instituciones, la cual, una es un órgano autónomo y la otra un poder constituyente.

Referencias

- Almond, G. A., & Verba, S. (1970). *La cultura cívica* Euroamerica.
- Anduiza, E., & Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral* Ariel.
- Borja, R. (2003). *Enciclopedia de la Política* Fondo de Cultura Económica.
- Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX* Paidós.
- INE, & INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020* Instituto Electoral Nacional / Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Instituto Nacional Electoral. (2018). *Estudio muestral sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018*. Instituto Nacional Electoral.
- Morlino, L. (2007). Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de ciencia política*, (120) 3-22.
- Peschard, J. (2016). *La cultura política democrática* Instituto Nacional Electoral.
- Pitkin, H. F. (2014). *El concepto de representación* Centro de estudios políticos y constitucionales.
- Sartori, G. (2014). *Elementos de teoría política* Alianza Editorial.
- Secretaría de Gobernación. (2012). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012* SEGOB.

El modelo del presupuesto participativo en Ciudad Juárez, avances, riesgos y desafíos

ARTÍCULO CIENTÍFICO

CECILIA SARABIA-RIOS

El Colegio de la Frontera Norte

 orcid.org/0000-0002-0992-0001

csarabia@colef.mx

Resumen

El objetivo de este artículo es describir y definir el modelo que se ha desarrollado en los ejercicios de presupuesto participativo en Ciudad Juárez en el periodo 2020-2024. El mecanismo del presupuesto participativo es una innovación democrática que se implementa con la visión de garantizar el derecho humano a la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas fundamentales.

El documento se realizó con un enfoque cualitativo de estudio de caso a partir de la revisión documental y de entrevistas semiestructuradas dirigidas a actores clave que han estado a cargo de la implementación del mecanismo.

Los hallazgos apuntan a un modelo híbrido de estructura de desarrollo comunitario que se enfoca en fomentar la participación ciudadana de los habitantes de la ciudad y en consolidar el proceso, cuyos riesgos estriban en la falta de capacidades gubernamentales y tiene como asignatura pendiente los resultados y la evaluación.

Palabras clave: participación ciudadana; innovaciones democráticas; presupuesto participativo; modelos de participación social

Cómo debe citarse este artículo:

Sarabia-Rios, C. (2025). El modelo del presupuesto participativo en Ciudad Juárez, avances, riesgos y desafíos. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (5), 51-80. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 17/07/2024

Aceptado: 31/10/2024

Introducción

La democracia participativa permite múltiples manifestaciones de innovaciones democráticas entre las que, desde finales del siglo XX, destaca el presupuesto participativo. Después de su puesta en marcha en Porto Alegre en año de 1989, el ejercicio se ha extendido a muchos países operando con múltiples variaciones, lo que ha dado lugar al estudio de su funcionamiento y a la construcción de modelos que describen y explican las condiciones, etapas, elementos, dimensiones y criterios que resultan favorables para su éxito.

Las innovaciones democráticas (ID) se definen como “formas relativamente marginales de práctica democrática...surgen en respuesta a problemas más o menos urgentes” (Fung, 2005, p. 3) y consideran “modos alternativos de compromiso político, pero en general no nos llevan más lejos” (Smith, 2009, p. 12), es decir, son diversas formas novedosas en que el gobierno se relaciona con la sociedad y la sociedad con el gobierno. (Hevia de la Jara, 2018; Herranz, 2021).

A través de estos espacios, la ciudadanía amplía su participación -como en el caso de mujeres, niñez y grupos vulnerados-, puede tener mucho más control sobre algunas acciones del gobierno, se promueve la transparencia, ya que se conoce qué tipo de datos se generan, y solicitarlos y utilizarlos (Sartori Bogo y Falanga, 2024); aunque también se deja evidencia de las deficiencias en la gestión pública y de los riesgos de la participación como por ejemplo el clientelismo, la creación de sesgos en la incorporación de la ciudadanía en los espacios para participar y la falta de seguimiento y evaluación, entre otros.

No hay una manera única en que las sociedades construyan o incorporen las ID, sino que se desarrollan de acuerdo con las necesidades, con las formas y los niveles de apertura en cada contexto (Fung y Warren, 2011; Pogrebinschi, 2021, Participedia, 2024, dado que “en la realidad no existen democracias que se circunscriban de manera excluyente a un modelo, éstos interactúan y los mecanismos de participación ciudadana que existen en los diseños institucionales, pueden ser asociados a diversos modelos por el espíritu y resultados que buscan cada uno de ellos” (Contreras y Montecinos, 2019, p. 187).

Una de las ID más extendidas es el presupuesto participativo (PP) (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016; Pogrebinschi, 2021; Sartori Bogo y Falanga, 2024), que se popularizó a partir de la experiencia de Porto Alegre, Brasil, en 1989, y se ha extendido a casi todos los países del mundo (De Sousa Santos, 2004; Cabannes, 2004; Sintomer, et al., 2008; Russon Gilman, 2012; Sun-Moon, 2021). De la mano de la expansión y el

estudio sobre los PP se han desarrollado modelos en determinados territorios, que marcan la pauta para implementarlos y que “facilitan la comprensión y la explicación de la realidad, porque permiten descomponer las múltiples dimensiones de esta en ámbitos, variables o categorías, e indicadores medibles y comparables” (Esteban-Carbonell, et al, 2021, págs. 50-51).

Los modelos abonan a la discusión sobre la participación ciudadana institucionalizada (Morales Noble, 2004; Parés, 2009; Ramírez Sáiz, 2013; Schneider y Diaz Rosaenz, 2016) y su importancia de estudio radica en que a partir de estos se pueden describir, interpretar y entender las fases, categorías, criterios, procesos, resultados y, en su caso, el alejamiento de los objetivos, desafíos o retos.

Es imposible revisar la totalidad de los modelos del PP, debido a que se han desarrollado múltiples prototipos híbridos y adaptados a diversas herramientas de acuerdo a las condiciones locales (Sintomer, et al., 2013). Existen muchos esfuerzos por avanzar en propuestas o modelos que se enfocan en la diferenciación y clasificación de los procesos (Cabannes, 2004), en la evolución (Goldfrank, 2006; Montes de Oca Barrera, 2014, García Bátiz & Téllez Arana, 2018) en la contribución a la democracia (Parés, 2009), en la evaluación para una implementación exitosa o impacto social (Fung, 2005; Navarro, 2008; Sintomer, et al., 2013; McNulty, 2019; Esteban-Carbonell, et al., 2021) y en sus consecuencias o resultados (Sun-Moon, 2021; Sartori Bogo y Falanga, 2024).

Por tanto, los modelos son un apoyo para no perderse en la diversidad de los casos (Sintomer, et al., 2008) sino que auxilien en definir, predecir e inclusive para generar los impactos sociales esperados o generar políticas públicas.

En este contexto, este trabajo fue realizado como parte del proyecto Análisis del modelo del PP en Ciudad Juárez 2019-2024; con el objetivo de sistematizar las experiencias de este para contribuir al entendimiento de la construcción democrática en México y de los procesos de educación para la inclusión y la autonomía, contribuyendo a los estudios de ciencia política, participación ciudadana y administración pública.

Este trabajo se realizó con una metodología de enfoque cualitativo basado en el estudio de caso de Ciudad Juárez. Los métodos y estrategias para obtener la información fueron la revisión documental tanto de literatura relacionada con el tema y con los diversos modelos, así como de archivos y documentos emitidos por la Coordinación de Participación Ciudadana del H. Ayuntamiento de Juárez, también se realizó observación participante en las sesiones ordinarias del Consejo Consultivo de Participación Ciudadana durante la organización de los ejercicios 2022 y 2023. Asimismo, se elaboraron entrevistas semiestructuradas a los dos coordinadores del

área de participación ciudadana que se utilizaron para complementar información que no está sistematizada en archivos ni en las minutas de reuniones, pero que forman parte de la memoria y fueron parte de las agendas de trabajo de estos actores.

El alcance de este documento se presenta en tres apartados, en el primero se expone la noción, el estudio y los modelos del PP; en el segundo, se describe el modelo del PP de Juárez y en el tercero se analizan sus avances, riesgos y desafíos. Finalmente, en las conclusiones se resume el modelo, el proceso de institucionalización y su evolución.

Los hallazgos apuntan a identificar entre los principales avances la redistribución de la asignación presupuestaria en la fase inicial, los avances normativos, la institucionalización, el órgano de deliberación mixto, la inclusión social, la participación de abajo hacia arriba, contar con etapas definidas, la triple legitimación de los proyectos, la atención de necesidades colectivas específicas y la gobernanza compleja.

Por otro lado, se identifican como retos y desafíos aspectos como preservar el proceso de deliberación frente a las demandas de eficiencia y simplicidad, garantizar la diversidad en la composición del órgano deliberativo, contar con personal capacitado y administradores especializados, asegurar el acceso a la información durante el procedimiento, cumplir con los plazos establecidos, incorporar una etapa o comité de supervisión, y llevar a cabo evaluaciones orientadas a la obtención de resultados y al fortalecimiento de la mejora continua.

Modelos de presupuesto participativo

El PP se puede definir como un mecanismo de participación complejo (Balderacchi, 2016) que tiene como objetivo distribuir una parte del gasto público de acuerdo con las prioridades de los habitantes y cuya asignación se basa en formas de democracia directa que promueven una relación de vinculación entre la sociedad y el gobierno. Existen múltiples nociones del PP, por ejemplo, para Martínez y Arena (2013) es una ID que fomenta una manera en que la ciudadanía se acerca al gobierno, de manera particular incide en el gasto de una parte del recurso público, mientras que García y Téllez (2018), lo conciben como “un mecanismo paradigmático de democracia participativa cuyo fin es involucrar a la ciudadanía en la priorización y decisión sobre el gasto público en el orden de gobierno local” (p. 2).

Russon Gilman (2012) indica que el PP es un proceso de toma de decisiones cuyas características son: 1) replicable mediante ciudadanos 2) deliberar públicamente sobre la distribución de 3) recursos que se instituyen. Para otros, un ejercicio de PP debe cumplir los criterios de un presupuesto para resolver problemas, la distribución a nivel local, proceso repetido, incluir la deliberación en el proceso y la rendición de cuentas (Sintomer, et al., 2008).

Como ya se señaló, el PP tiene sus orígenes Brasil, en un contexto marcado por las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad, en su inicio fue considerado como un experimento que propicio oportunidades para la justicia social y la inclusión de grupos que históricamente estaban fuera de la toma de decisiones o de la participación en las políticas de gobierno (Fung, 2005; Goldfrank, 2006; Sintomer, et al., 2008, 2013; Participedia, 2024).

Los PP han recibido apoyo de partidos de izquierda como en el caso de Francia (Ganuza Fernández y Gómez Fortes, 2008) y de Brasil, donde “Toda la fase de expansión que vivió el PP en territorio brasileño fue a partir del acceso del Partido de los Trabajadores al gobierno de otros Municipios” (Adaro, Vaena y Mangas, 2019, pág. 6), aunque también persiste dentro de la izquierda la idea de que “el PP, por ende, ayuda a la burguesía a manejar la crisis del capitalismo y, por lo tanto, socava la revolución” (Goldfrank, 2006, p. 6).

El estudio de los PP se ha elaborado a partir de múltiples aproximaciones, pero generalmente se concibe en tres generaciones. En la primera se empieza a experimentar cómo se da la relación gobierno sociedad y cómo se desarrolla el mecanismo, por lo regular se estudian los beneficios que tiene el fortalecimiento y las acciones del gobierno; la segunda es una etapa de expansión, se reflexiona sobre las condiciones de éxito que incluso pueden ser medibles como la voluntad política, el capital social, las capacidades del personal involucrado, el tamaño de los municipios, los recursos que se involucran para desarrollarlos, una plataforma legal existente y la descentralización política; finalmente, en la tercera generación se explican las relaciones entre las instituciones representativas del gobierno y las instituciones participativas para que sigan funcionando las ID después de dejar de serlo (García Bátiz y Téllez Arana, 2018).

Los ejercicios de PP presentan ventajas o beneficios relacionados con: revertir las fallas del sistema de representación política para incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones (Fung, 2005, Navarro, 2008; Ganuza Fernández & Gómez Fortes, 2008; Esteban-Carbonell, Romero-Martín, Tomás-del Río y Gómez-Quintero, 2021; Sun-Moon, 2021), generar efectos positivos en el sistema democrático, incrementar la participación ciudadana en espacios más allá de las

elecciones, rendición de cuentas, inclusión política, igualdad y mejorar el flujo y acceso de la información del gobierno hacia la sociedad (Cabannes, 2004; Navarro, 2008; Parés, 2009).

Las desventajas que se han analizado al respecto se enfocan sobre todo en los estudios de tercera generación, una vez que el mecanismo ha dejado de ser considerado como una ID y puede ser utilizados como un instrumento para fomentar el clientelismo o que dejan de funcionar como un dispositivo incluyente e incurre en prácticas autoritarias en la toma de decisiones (Montes de Oca Barrera, 2014).

Algunos autores señalan que los PP enfrentan riesgos o retos relacionados con la falta de reglas claras, la corrupción, el clientelismo, realizarse de arriba hacia abajo, no basarse en la movilización de la sociedad civil y terminar siendo espacios de gestión de la escasez, en este sentido, “numerosos PP están siendo liderados por actores de izquierda, o por ONG que realmente quieren cambiar el modelo de desarrollo, pero carecen de la movilización de abajo hacia arriba y de una perspectiva política global” (Sintomer, et al., 2013, p. 40).

Fedozzi y Furtado (2009) señalan como retos del PP la falta de “la autonomía de los actores de la sociedad civil, la transparencia presupuestaria, la sostenibilidad financiera y las formas de control social como autorreproducción del sistema participativo” (Fedozzi & Furtado, 2009, p. 364).

Además de lo anterior, Wampler y Goldfrank (2022) marcan como elementos del declive del PP la falta de apoyo de los partidos de izquierda, la creciente variedad de espacios para la participación ciudadana con incidencia en las decisiones públicas, la crisis fiscal y la falta de voluntad política.

La gestación del PP representó una manera distinta en la relación gobierno sociedad, donde persistió la necesidad de utilizar no solo los recursos del gobierno sino también los de la sociedad en general, que incluyen el capital humano y las ideas políticas. Una vez probado el éxito y los beneficios del mecanismo en cuanto a justicia social y atención de grupos que no eran considerados para la toma de decisiones se replicó la experiencia incorporando diversos avances según el contexto.

Por ejemplo, el modelo ecuatoriano presenta varias etapas para la realización del PP: 1) Previa (organización y difusión del proceso) 2) Información y capacitación 3) Mesas de trabajo 4) Elaboración y aprobación del presupuesto 5) vigilancia y seguimiento. También requiere de un equipo técnico y político del Gobierno Autónomo Descentralizado que trabaja de manera directa con la población y busca la cooperación de dos ámbitos el de la institucionalidad pública y la ciudadanía (CPCCS, s. f.).

En Argentina el PP obedece a la lógica instrumental que apunta a mejorar la eficiencia administrativa, a la expansión del mecanismo debido a la buena gobernanza y generación de confianza y a la experiencia de democratización de la democracia (Adaro, Vaena, & Mangas, 2019).

En Europa la implementación de los PP responde a una iniciativa ambiciosa, impulsada generalmente por partidos de izquierda, que se impulsa a partir de metodologías de participación ciudadana con adecuaciones en los distintos niveles y objetivos. Ganuza Fernández & Gómez Fortes (2008) señalan que en Bélgica, Portugal y Francia existe un modelo de democracia de proximidad; precisamente en Francia se plantea un modelo de participación más reducido en términos territoriales, periódico, dirigido por los representantes y enfocado a cuestiones urbanas. Esto lleva a mejorar las relaciones horizontales entre ciudadanía y gobierno, a propiciar el diálogo y la inclusión social y a fomentar la democracia participativa.

En España e Italia prevalece un modelo de democracia participativa (Ganuza Fernández y Gómez Fortes, 2008) pues dada la apertura a los procesos participativos los presupuestos participativos se han implementado con procesos más transparentes que incluyen a la ciudadanía en la toma de decisiones. La experiencia de Alemania se enmarca en un modelo de modernización participativa que por el contexto de crisis financiera encaminó los PP a ofrecer información sobre ingresos y gastos de los ayuntamientos que sirvan de base para la toma de decisiones y se utiliza las consultas públicas con una muestra de la población elegida por sorteo para la toma de decisiones (Ganuza Fernández y Gómez Fortes, 2008).

El caso de Porto Alegre es considerado como el modelo inicial del PP que se caracterizó por la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones (Sintomer, et al., 2008; 2013; García Bátiz & Téllez Arana, 2018).

Según Smith (2009) el PP es una innovación de tipo Asamblea Pública en términos del ejercicio de interacción, debate y toma de decisiones públicas. El modelo cumple con objetivos políticos (democratizar la democracia), sociales (promover inversión de prioridades en favor de los desfavorecidos) y de eficiencia (establecer buena gobernanza, combatir la corrupción y mejorar las políticas públicas), promueve la innovación institucional, la participación de base, se dirige a problemas territoriales específicos y tiene un calendario cíclico (Sintomer, et al., 2013). Ha evolucionado a tal grado que incorpora actores locales, multilaterales e internacionales para su implementación (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016) y evaluación (Pogrebinschi, 2021). Existen una diversidad de experiencias y variaciones de implementación del mecanismo.

Cabannes (2004) indica que el PP es “un proceso multidimensional que contribuye positivamente a la Buena Gobernanza Urbana, considerando sus cinco ámbitos principales: Eficacia, Equidad, Participación, Rendición de cuentas y Seguridad” (Cabannes, 2004, pág. 33). Para su estudio, elaboró un modelo o instrumento de diferenciación con cuatro dimensiones clave: (1) Participación (ciudadana y del gobierno local); 2) Financiera, fiscal y presupuestaria; 3) Normativa y legal, y 4) territorial. El autor propone 18 variables relacionadas con cada dimensión y tres niveles de arreglo (mínimo, medio y máximo).

Por su parte Goldfrank (2005) coincide en la variedad de experiencias y resultados del PP e identifica una evolución en su implementación por lo que avanza en identificar y sintetizar los factores y características relevantes para el éxito que son las condiciones previas y el diseño institucional.

En el marco de referencia del cubo de la democracia Fung (2005) apunta que el PP es un ejemplo de la forma de incrementar la justicia social en dos sentidos, en cuanto a la toma de decisiones con la participación directa (inversión pública en gastos prioritarios) y en cuanto a crear presión sobre los funcionarios públicos. El mecanismo incluye negociaciones sustanciales, así como deliberación en la implementación y “aborda problemas públicos que son mucho más urgentes para los pobres -saneamiento, infraestructura urbana básica, vivienda y otras cuestiones llamadas de “arroz y frijoles”- que para los ricos”, por lo que se clasifica como “una estructura abierta de participación con reclutamiento dirigido (incentivos estructurales dirigidos a los pobres)” (Fung, 2005, p. 30).

Por otra parte, Navarro (2008) analiza que hay una gran variedad de diseños del PP, generalmente de carácter expansivo y abierto a la participación de la ciudadanía, de manera individualizada y asociativa, que permiten estudiar el grado de involucramiento. Su modelo se basa en cuatro fases para la evaluación con los criterios de rendimiento y movilización de la participación ciudadana:

Fase 1. Identificación de la población objetivo. Consiste en distinguir entre quienes han participado previamente en el mecanismo y quienes no lo han hecho.

Fase 2. Creación de una tabla de rendimiento y ciudadanía. Se genera a partir del análisis de la intersección entre la población que participó previamente y la que participa en el mecanismo actual.

Fase 3. Desarrollo de indicadores de capacidad y efectos movilizadores. Implica un nuevo cálculo que evalúa el nivel de movilización (alto, medio o bajo) al comparar a quienes participaron previamente con quienes no lo hicieron.

Fase 4. Elaboración de un cuadro de mandos. Permite comparar la participación entre diferentes zonas de la ciudad o territorio analizado.

Por su parte, a partir de la experiencia del PP en Europa, Sintomer y otros (2008) plantean que los PP no se limitan a un solo modelo, por lo que, con base en varios criterios, proponen seis tipos ideales: 1) Porto Alegre adaptado para Europa, 2) Participación de intereses organizados, 3) Fondos comunitarios a nivel local y municipal, 4) La mesa de negociación público/privada, 5) Participación de proximidad 5) Consulta sobre finanzas públicas.

Centrados en los modelos del sur de América y con énfasis en el involucramiento de actores, estos mismos autores encuentran cinco formas híbridas de implementar el PP:

1. El modelo de Porto Alegre (PA) con la omisión de algunos elementos
2. PA combinado con elementos de planeación estratégica participativa.
3. PA con estructura de desarrollo comunitario (grupos indígenas, ONGs).
4. PA y la incorporación de la perspectiva de género.
5. Mediante el uso de nuevas tecnologías.

Parés y Resende (2009) coinciden en que los PP son un mecanismo de participación ciudadana que permite analizar quién promueve la participación, quién participa, cómo se hace la participación, sobre qué temas participa y cuáles son sus consecuencias; con esta óptica los autores proponen la evaluación de sus consecuencias en la democracia. En este sentido, Parés y Castellá (2009) basan la evaluación de los PP en la propuesta de los Observatorios Locales de Democracia Participativa (OLDP, 2006) que incluye cinco criterios: 1) Criterios relacionados con la coordinación del proceso (acuerdo, transversalidad, compromiso político, coliderazgo, integración de las dinámicas locales de participación, claridad de los objetivos, recursos); 2) Criterios relacionados con los participantes (extensión, diversidad, representación); 3) Criterios relacionados con la temática del proceso participativo (relevancia, capacidad de intervención de la administración local, procedencia); 4) Criterios relacionados con el método participativo (grado de participación, capacidad de propuesta, calidad de información, calidad de deliberación, evaluación) y, 5) Criterios relacionados con la coordinación del proceso (incidencia, supervisión pública de los resultados, aprendizaje de los agentes, dinamización de redes locales).

Por otra parte, basándose en los ejercicios del PP en Chicago y Nueva York, Russon Gilman (2012), estudió el proceso de deliberación en los PP en cuanto a sus normas, acción, e impacto, reconociendo dos modelos: uno centrado en

los procesos y otro centrado en los resultados. Cada modelo permite un tipo de deliberación y muestra la tensión entre eficiencia e inclusión. Distingue también entre razones materiales (propuesta de proyecto específica) e inmateriales (bienes menos tangibles, como una mayor inclusión comunitaria, conocimiento cívico o relaciones más sólidas con los funcionarios electos) para participar en los PP.

Con base en el ejemplo de Argentina, Schneider y Diaz Rosaenz (2016) determinan cuatro categorías en los PP de acuerdo con los objetivos planteados por el proceso participativo: 1) La deliberación (presentación de distintos puntos de vista, debate y consenso), (2) El intercambio de información y consulta; (3) La producción de una decisión final sobre un tema o problema determinado, y (4) La valoración de los participantes sobre la actuación municipal en un tema o problema determinado.

Después de la revisión de los modelos de democracia y los tipos de participación ciudadana que promueven, Contreras y Montecinos (2019) identifican catorce mecanismos de participación ciudadana¹ que operan bajo ciertas reglas: 1) Una metodología clara con que se implantan para fomentar un mayor nivel de participación y de incidencia en la toma de decisiones, 2) información disponible 3) Control de expectativas 4) involucramiento de los tomadores de decisiones en el proceso. Clasifican los mecanismos de participación de acuerdo con el nivel de participación (informativo, consultivo, deliberativo, implicativo) y tipo de acción ciudadana que propician (Individual o colectiva). En esta clasificación los PP son un mecanismo deliberativo de acción ciudadana individual.

A casi veinte años de la implementación del PP en Perú, McNulty (2019) identifica un modelo con varias fases que comprenden la conformación de agentes participantes (AP)², la proyección con un año de anticipación y posteriormente la capacitación y priorización de proyectos, se presentan propuestas a la autoridad gubernamental para ser validadas por un equipo técnico y a continuación priorizar por los agentes participantes para su aprobación y finalmente se elige un comité de vigilancia. El modelo presenta diversos aspectos positivos, como la promoción de la participación ciudadana, la inclusión de mujeres y la búsqueda de equidad. Sin embargo, también muestra algunas limitaciones, entre ellas un sesgo en la integración de ciudadanos, (en la AP), ya que en lugar de incorporar a la población

1. 1. Presupuestos Participativos; 2. Consejos Ciudadanos; 3. Rendición de cuentas; 4. Planificación participativa; 5. Referéndum; 6. Iniciativa Popular; 7. Audiencias Públicas; 8. Junta de Voluntarios; 10. Consulta Ciudadana; 11. Jurados Ciudadanos; 12. Encuestas; 13. Focus Groups; 14. Cabildos.

2 Los AP "se definen formalmente como representantes de la sociedad civil, miembros de los consejos de coordinación locales o regionales y funcionarios del gobierno" (McNulty, 2019, pág. 15)

general, suelen participar mayormente miembros de organizaciones de la sociedad civil (OSC), principalmente de áreas urbanas, dejando de lado asociaciones empresariales y profesionales. Otras deficiencias incluyen la ausencia de licitaciones públicas, el estancamiento de proyectos en la lista de inversión gubernamental y un escaso entendimiento del proceso de ejecución del presupuesto público. Asimismo, el modelo no guarda proporcionalidad con la confianza en las autoridades ni con la eficiencia gubernamental en la atención a demandas, y carece de obligatoriedad para su implementación.

Esteban-Carbonell y otros (2021) avanzan en una propuesta de un modelo sintético de evaluación de los PP que contiene 105 indicadores agrupados en 35 ámbitos, 15 criterios y 4 dimensiones.

El modelo propone: a) dimensiones (objetos de evaluación primarios); b) criterios de evaluación (aspiraciones normativas); c) ámbitos concretos (objetos secundarios de evaluación que delimitan un conjunto de indicadores); e d) indicadores de evaluación (unidades mínimas observables de la realidad empírica) con su respectiva escala de logro (alto, medio y bajo). Incluye “cuatro grandes dimensiones que permiten fragmentar el proceso de análisis de PP de manera inclusiva: 1) Diseño y planificación; 2) Despliegue y desarrollo; 3) Participantes; y 4) Efectos y resultados” (Esteban-Carbonell, et al., 2021, p. 58), que a su vez contienen criterios y ámbitos de evaluación para generar los indicadores respectivos. Al mismo tiempo presentan indicadores relativos a los participantes movilizados y a la ejecución de las propuestas, todo esto “desde la lógica de la coherencia entre el diseño y la práctica” (Esteban-Carbonell, et al., 2021, p. 67).

La evolución del PP ha dado lugar a incorporar elementos para su análisis y mejora. Por ejemplo el ángulo financiero. En este sentido Sartori y Falanga (2024) incorporan el ángulo financiero de los PP centrando la atención en el peso presupuestario relativo que proporcionan PP para la toma de decisiones colectivas. Los autores señalan que “se considera que una consignación presupuestaria elevada mejora la calidad de la participación y convence, y que a su vez, los responsables de la toma de decisiones deben seguir aumentando la asignación presupuestaria” (p. 3) y proponen el análisis en tres rubros: Inversión total en PP, inversión per cápita en PP e inversión pública total per cápita y tamaño de la inversión pública a través del PP. A partir de este análisis se pueden identificar dos tendencias emergentes; la primera tendencia radica en la constante mejora de la toma de decisiones colectivas en los PP; la segunda tendencia emergente confirma la limitada inversión financiera, lo que limita el PP potencial para ser incorporado dentro de la gestión financiera estándar.

Tras la valoración de experiencias, metodologías, el enfoque a nivel micro o local y los aprendizajes sociales, los modelos presentados identifican elementos de éxito que se pueden clasificar en cuatro espacios: el fomento de la participación ciudadana, el proceso, las capacidades gubernamentales y la evaluación de los resultados.

Para el éxito en el fomento de la participación ciudadana destacan la atención de problemas señalados por la ciudadanía (Navarro, 2008, Smith, 2009; Parés y Castellá, 2009; Parés y Resende, 2009; Russon Gilman 2012), ser parte en la toma de decisiones (Fung, 2005), ejercer presión sobre los funcionarios (Fung, 2005), la generación de efectos movilizadores e intercambios sociales (Navarro, 2008, Schneider y Diaz Rosaenz, 2016; McNulty, 2019) y el voto directo como forma de participación en la definición de prioridades (Parés y Resende, 2009; Schneider y Diaz Rosaenz, 2016).

En cuanto al proceso se pueden enlistar la normatividad (Cabannes, 2004; Russon Gilman, 2012), la disposición de un presupuesto especial para operar el mecanismo (Cabannes, 2004), un calendario cíclico, la mayoría de las veces anual (McNulty, 2019), una metodología clara para la distribución del recurso presupuestal y la información disponible (Contreras y Montecinos (2019) son elementos fundamentales para el éxito de los PP.

En la esfera de desarrollo gubernamental, los modelos de presupuesto participativo han revisado que de la mano de los ejercicios aparecen las innovaciones institucionales (Smith, 2009), la participación del gobierno en el proceso (Cabannes, 2004), la mejora del rendimiento (Navarro, 2008), mejorar la rendición de cuentas (Cabannes, 2004), colaborar en el fortalecimiento de la ciudadanía (Esteban-Carbonell, et al, 2021), mejorar los procesos de coordinación (Parés y Castellá, 2009), deliberación (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016), el involucramiento de los tomadores de decisiones (Contreras y Montecinos, 2019) y el trabajo en el diseño institucional (Goldfrank, 2005).

El éxito de los resultados o evaluación de los procesos de PP se basa en la atención de problemas territoriales (Cabannes, 2004; Parés y Resende, 2009), la atención de una población objetivo (Navarro, 2008), la elaboración de indicadores de capacidades (Navarro, 2008), enfocarse en las consecuencias o resultados (Parés y Resende, 2009; Russon Gilman, 2012), realizar un modelo sintético de evaluación (Esteban-Carbonell y otros, 2021), incorporar el ángulo financiero de los PP (Sartori y Falanga (2024), articular indicadores de seguridad (Cabannes (2004).

Por todo lo anterior, se deduce que en Juárez se ha apostado por un modelo híbrido de estructura de desarrollo comunitario, es decir, que impulsa la participación de todos los habitantes (Sintomer y otros, 2008).

El modelo híbrido de estructura comunitaria del presupuesto participativo en Ciudad Juárez

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), desde el año 2013, establece en el artículo 26 las bases para la planeación democrática con lo que se propician las condiciones para las ID. En el año 2019 se agrega en la CPEUM la revocación de mandato y la consulta popular, instrumentos por demás relevantes para la participación ciudadana. La primera Ley de participación Ciudadana en México es precisamente la de la Ciudad de México que data del año 1995 (Olvera & Cilano, 2009) la cual fue referente para las subsiguientes.

Para el caso de Chihuahua, la Ley de Participación Ciudadana en el Estado de Chihuahua (LPCECH)³ conceptualiza la participación ciudadana y establece la diferenciación entre la participación política (el artículo 17 menciona como mecanismos de participación política el referéndum, el plebiscito, la Iniciativa ciudadana y la revocación de mandato) y la participación social (el artículo 61 señala como mecanismos de participación social las Audiencias públicas, la Consulta pública, los Consejos consultivos, los Comités de participación, la Planeación participativa, el Presupuesto participativo, el Cabildo abierto, las Contralorías sociales, la Colaboración ciudadana, los Mecanismos de participación social para niñas, niños y adolescentes y los demás que reconozcan o establezcan las leyes respectivas). También establece que el recurso asignado al PP corresponde a un monto mínimo equivalente al cinco por ciento de los ingresos de libre disposición de cada Ayuntamiento, por lo que la cantidad es variable de un Ayuntamiento a otro.

Desde la expedición de la LPCECH, el PP se ha implementado solamente en el 16% del territorio estatal, es decir en 11 de los 67 municipios de Chihuahua (Aldama, Balleza, Chihuahua, Cuauhtémoc, Delicias, Parral, Jiménez, Juárez, Ojinaga, Julimes y Madera) debido a que no todas las localidades tienen las mismas capacidades institucionales para desarrollarlo y llevarlo a cabo (Holguín Lozano & Valles, 2022).

En Ciudad Juárez se han realizado cinco ejercicios del PP consecutivos, durante los años 2020 al 2024, cada uno con distintas características y donde poco a poco se ha ido gestando un modelo que considera criterios de distribución del presupuesto, alcance territorial, inclusión y gobernanza participativa.

3 La LPCECH, se decretó en el año 2018, impulsada por las organizaciones de la sociedad civil, con un esfuerzo que se venía haciendo desde el año 2006 (Alvarez, 2016; Castillo Viveros, et al., 2019).

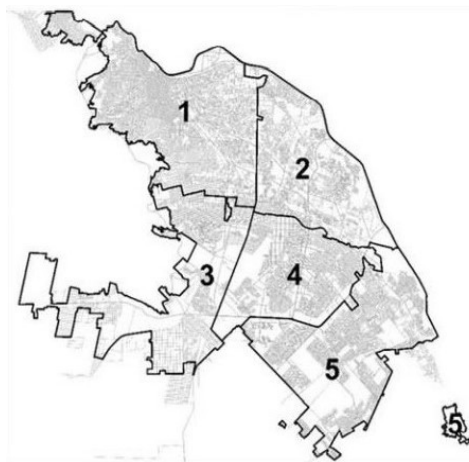
El PP 2020 fue el primer ejercicio de esta naturaleza. En esta ocasión el Ayuntamiento operó el mecanismo que contó con 208 millones para distribuir. La disposición del recurso se aplicó en proyectos predeterminados por la administración 2018-2021 cuya priorización se fundamentó en la votación directa realizada en el mes de enero en los módulos de pago del impuesto predial, donde los contribuyentes tuvieron la oportunidad de seleccionar de entre la lista de proyectos los de su preferencia (Leyva, 2024).

El segundo ejercicio del año 2021 contó con 213 millones de pesos para distribuir. En esta ocasión, el Ayuntamiento de Juárez y el Comité Técnico constituido para la ejecución del PP del ejercicio fiscal 202 emitieron una convocatoria para que la ciudadanía presentara los proyectos a financiarse. Por la condición de especial de resguardo por la pandemia por la COVID-19, el ejercicio se realizó en votación por Internet (Ayuntamiento del Municipio de Juárez, 2021).

Los recursos se distribuyeron en cinco polígonos predeterminados por el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) con base en criterios de dispersión territorial, (in)seguridad y marginación social. La mitad del presupuesto (\$ 106,717,839.03) fue asignado de manera equitativa entre los cinco polígonos (\$ 21,343,567.81 en cada uno) y la otra mitad se asignó a los proyectos de acuerdo con el rezago social, rangos o índices de pobreza, niveles de bienestar y diversa información disponible que tenía el municipio a través de diferentes dependencias, así como de la incidencia delictiva.

Mapa 1.

Mapa de distribución de polígono para presupuesto participativo 2021



Fuente: Ayuntamiento del Municipio de Juárez, 2021.

El PP 2022 fue el tercer ejercicio, contó con 252 millones de pesos para distribuir y, adicionalmente, el gobierno municipal aprobó un monto extraordinario de 100 millones de pesos para complementar los proyectos ganadores de la convocatoria correspondiente.

Este ejercicio tuvo varias novedades. Por ejemplo, en esta ocasión hubo dos convocatorias, una abierta a la ciudadanía para la presentación de proyectos ante las instancias municipales, que entre los requisitos incluyó el respaldo ciudadano (mínimo 50 verificables con identificación y firmas autógrafas) (Ayuntamiento del Municipio de Juárez, 2022) y otra más para la jornada de votación, que incluyó el término de habitante de la ciudad para hacer más inclusivo el proceso de votación tanto a personas con ciudadanía política como al resto de la población que habita el municipio (Ayuntamiento del Municipio de Juárez, 2022). Con estos procesos se gesta una triple legitimación por parte de la ciudadanía: 1) en la creación de los proyectos, 2) en el respaldo de los proyectos, y 3) en la votación por los proyectos (Sarabia-Rios, 2023).

Se integró el Consejo Consultivo de Participación Ciudadana del Municipio de Juárez (CCPCMJ) que se integró por 15 personas, la figura de la presidencia municipal al frente del Consejo, siete consejerías del funcionariado del municipio y siete consejerías ciudadanas emanadas de una convocatoria pública.

A la propuesta de distribución de polígonos propuesta por el IMIP se le añadió un polígono extra que incluyó las zonas no urbanas del Municipio y se propuso una división del monto del presupuesto de manera equitativa por habitante, así como la asignación de un tope máximo de financiación por proyecto (el 15% del monto asignado en cada polígono), buscando que hubiera más proyectos por atender y finalmente se realizó una distribución de los restos o saldo por polígono.

También se integró un Comité Técnico evaluador de los proyectos conformado por funcionarios especialista de las dependencias involucradas en los temas o proyectos para valorar las condiciones de viabilidad técnica y viabilidad financiera. Después de verificada la viabilidad de los proyectos se aprobaron para la votación.

Por otra parte, se presentó la posibilidad de la observación de la ciudadanía durante la jornada en dos figuras: como observadores ciudadanos y como organizaciones independientes. Adicionalmente, se invitó como observadores institucionales a la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, a la Sindicatura del Municipio y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

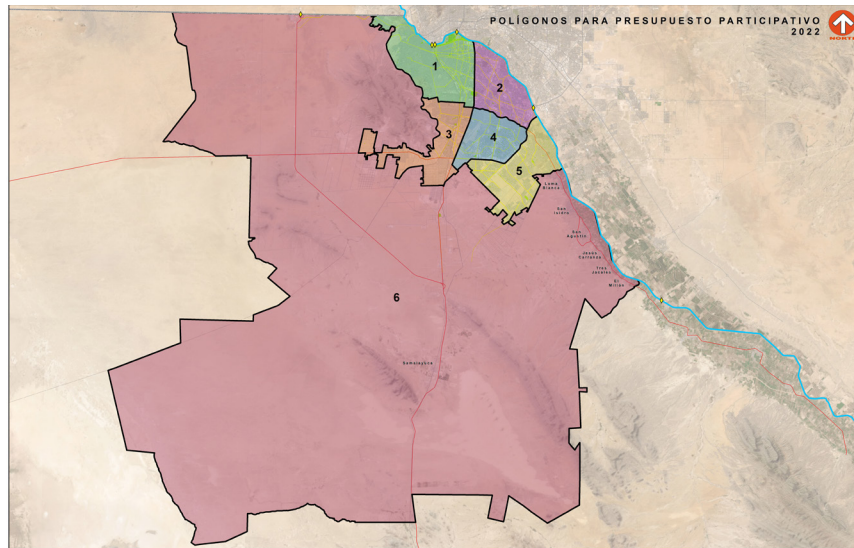
Para la jornada de votación se utilizó el voto electrónico en mesas receptoras de votación a partir del Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI) operado

por el Instituto Estatal Electoral del estado de Chihuahua (IEE) como órgano independiente para el manejo del sistema y emisión de los resultados finales de la votación. En total se emitieron 21,886 votos.

Como parte del ejercicio, el CCPCMJ realizó después de la votación, una reflexión sobre las lecciones aprendidas con la intención de mejorar las futuras emisiones del mecanismo.

Mapa 2.

Mapa de distribución de polígono para presupuesto participativo 2022



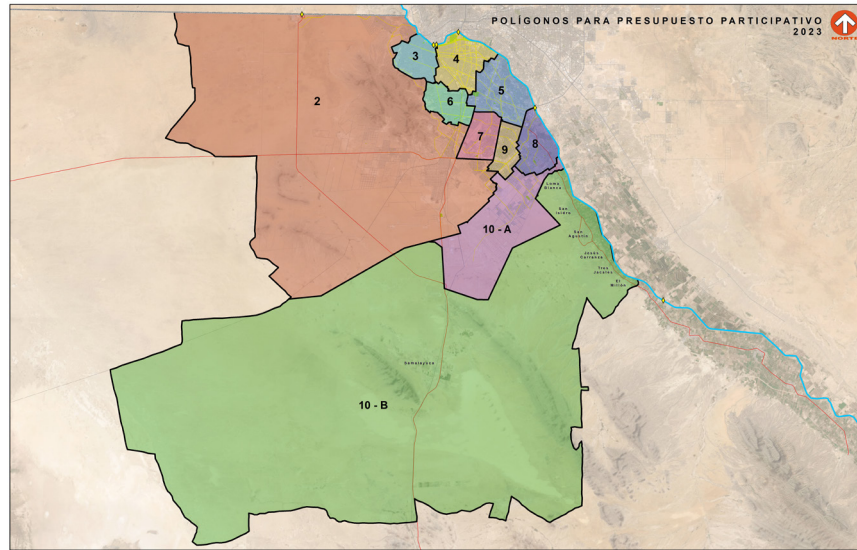
Fuente: Ayuntamiento del Municipio de Juárez, 2022

En el cuarto ejercicio del año 2023 se distribuyeron 305 millones de pesos, y adicionalmente, el gobierno municipal aprobó un monto adicional de 125 millones de pesos para complementar los proyectos votados. En este año se conservó el modelo anterior con algunos ajustes a partir de las lecciones aprendidas para mejorar el proceso.

Se modificó la distribución de los polígonos propuestos anteriormente por el IMIP por los distritos electorales del IEE, considerando 9 polígonos para la zona urbana y uno para la zona rural y se incluyeron los rubros de proyectos de infraestructura y equipamiento y de proyectos de intervención social y comunitarios (Ayuntamiento del Municipio de Juárez, 2023).

Mapa 3.

Mapa de distribución de polígono para presupuesto participativo 2023



Fuente: Ayuntamiento del Municipio de Juárez, 2023

La quinta emisión del PP del año 2024 distribuyó 328 millones de pesos, posteriormente, el gobierno municipal aprobó un monto adicional de 312 millones de pesos para proyectos, “La Comisión de Hacienda dictaminó que estos recursos provenientes de ingresos extraordinarios se repartirán para los proyectos que fueron mayoritariamente votados, pero que no ganaron en este ejercicio de participación ciudadana” (Lucero, 2024) con lo que se beneficiaron 46 proyectos ciudadanos más.

A partir del aprendizaje de los ejercicios anteriores se replicó el modelo. Se adicionó la posibilidad del registro de proyectos en línea y la posibilidad de que las escuelas públicas también presentaran proyectos (Ayuntamiento del Municipio de Juárez, 2023).

S innovó en la creación y mantenimiento de un espacio en internet exclusivo para la consulta de los documentos e información relacionada con la implementación del mecanismo.

Un resumen de los principales elementos del PP en los años mencionados se muestra en la tabla núm. 1.

Tabla núm.1.

Información general sobre presupuesto participativo 2020-2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Monto del PP	208,977,863.00	213,435,678.05	252,146,365.64	305,504,107.91	328,988,449.00
Presupuesto adicional			100,000,000.00	125,000,000.00	300,000,000.00
Proyectos presentados			172	517	334
Número de polítonos	5	6	11	11	11
Monto máximo por proyecto en polígono urbano		21,343,567.81	Variable entre (\$10,523,560.01 - \$4,064,803.47) según el número de habitantes	Variable entre (\$10,523,560.01 - \$4,064,803.47) según el número de habitantes	Variable entre (\$7,300,000- \$6.700,000) según el número de habitantes
Monto máximo por proyecto en polígono rural			\$647,823.36	1,278,190.65	2,200,000
Proyectos Financiados			96	111	
Proyectos Concluidos			sd	sd	sd
Modalidad De votación	Fila de pago predial	Voto electrónico por internet	Voto electrónico en mesas receptoras	Voto electrónico en mesas receptoras	Voto electrónico en mesas receptoras
Fecha de votación	enero		Julio 10	Junio 25	Abril 21
Mesas receptoras	0	0	100	100	100
Personal operativo de mesas receptoras	nd	nd	400	600	
Votación	nd	nd	21,887	43,884	95,625
Menores de 18 años que votaron			5456	11410	sd
Porcentaje de mujeres que votaron			54%	56%	sd
Observadores de la ciudadanía	0	0	2	36	sd

Fuente: Elaboración propia con base en Castañón 2023, Ayuntamiento de Juárez 2021, 2022, 2023, 2024 y Leyva 2024.

NOTA. Los proyectos del año 2020 fueron predeterminados por el Ayuntamiento, se definieron por mesas temáticas de consulta pública para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021.

Avances, riesgos y desafíos del modelo

Considerando los elementos señalados en los apartados anteriores, el modelo híbrido de estructura de desarrollo comunitario de Juárez presenta los principales avances en los elementos de participación ciudadana y del proceso.

En cuanto a la participación ciudadana, el PP se adscribe a la democracia directa a partir de un proceso mixto con un órgano de deliberación -el CCPCMJ- que integra a funcionarios y ciudadanos (Fung, 2005; Sintomer, et al., 2008).

El modelo avanza en sustituir el término ciudadanía por el de habitante, es decir en considerar que no existe ninguna restricción por edad o condición de nacimiento para participar. Incorpora a los habitantes como proyectistas desde la base a partir de necesidades inmediatas de acuerdo con el conocimiento de problemas urgentes o añejos por resolver su entorno más cercano.

Incorpora a los habitantes como observadores y como votantes, a partir de la participación universal de quienes habitan en el territorio de la ciudad, es decir, incluye a los excluidos de los procesos políticos como a las mujeres, las niñas, los niños, adolescentes y la población migrante. Cabe mencionar que la participación es vinculante, pues obliga a la administración a dar cumplimiento a los proyectos más votados de acuerdo los términos de la convocatoria.

Considerando las condiciones previas (Goldfrank, 2006) el PP abarca todo el territorio del municipio buscando descentralizar la inversión, además de contar con la voluntad política para su operación como se constata en la integración del modelo y en la inyección de recursos financieros adicionales para el cumplimiento de los proyectos.

La logística del modelo permite la movilización de los habitantes de la ciudad en la elaboración de los proyectos, en el respaldo ciudadano de estos, luego en la promoción y posteriormente en la votación que se podía realizar en cualquier mesa receptora lo que ha permitido la participación sin impedir la movilidad cotidiana de las personas, esto equivale a una triple legitimación ciudadana del proceso (Sarabia-Rios, 2023)

Lo anterior da cuenta de que el modelo se realiza con propuestas desde la base y deben estar dirigidos a la atención de necesidades colectivas dentro de las cuales se incluyen, de acuerdo con la LPCECH:

- I. Obras y servicios públicos
- II. Seguridad pública
- III. Actividades recreativas, deportivas y culturales
- IV. Infraestructura rural y urbana
- V. Recuperación de espacios públicos
- VI. Medio ambiente
- VII. Seguridad sanitaria y servicios de salud
- VIII. Atención a grupos vulnerables

Inclusive se ha avanzado en incluir un rubro de proyectos de intervención que pueden ser presentados de manera individual o colectiva. El respaldo ciudadano es una estrategia meramente territorial. Los proyectistas además de diseñar estrategias publicitarias para sus proyectos, realizan alianzas con otros proyectistas para intercambiar votos. Con esto, al mismo tiempo que se promueve el voto por su proyecto, se promueve por algún otro y este a su vez por el otro proyecto, logrando hacer fórmulas de tríadas de promoción de proyectos.

En cuanto al proceso el PP promueve un modelo de vanguardia, apegado a la ley y abierto a la ciudadanía (Leyva, 2024). A partir de la publicación de la LPCECH se avanzó en la construcción de leyes para su funcionamiento con la emisión de los Lineamientos relativos al funcionamiento del presupuesto participativo del municipio de Juárez (Ayuntamiento del Municipio de Juárez, 2021), con lo que se regula y formaliza el proceso.

Por lo anterior, de acuerdo Cabannes (2004) se puede considerar que el modelo opera con un grado de arreglo máximo dado que promueve la participación universal, es operado por un órgano deliberativo, se implementa en toda la ciudad, busca incluir a otras prioridades excluidas del presupuesto, el poder ejecutivo está ampliamente involucrado, facilita la información sobre el mecanismo y sus etapas, además del presupuesto obligado el Cabildo delibera y discute sobre presupuesto complementario, cuenta con la regulación mínima para operar, fomenta la cultura de participación ciudadana, busca la descentralización del presupuesto, incluye áreas rural y urbana, la votación genera priorización de proyectos.

El vínculo entre los actores ha sido vital para ofrecer garantías de transparencia, legitimidad y del manejo independiente del proceso, es decir, sin que el Municipio intervenga en la selección de proyectos. Si bien el municipio y el CCPCMJ fueron las instancias en quienes recayó la mayor parte del proceso y fueron los de mayor jerarquía y autoridad; el orden de participación integró solo en la jornada electoral

al IEE y a la observación ciudadana de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH).

En teoría, un mayor control de arriba hacia abajo habría sido lo más eficiente forma de llevar a cabo la deliberación y la toma de decisiones (Russon Gilman, 2012, p. 13), sin embargo, el modelo se basa en la redistribución presupuestaria y en la modernización y la eficiencia en la administración pública (Sintomer, et al., 2013), ya que genera nuevos espacios de participación operacionalizados con una metodología clara para fomentar un mayor nivel de participación y de incidencia en la toma de decisiones, con información disponible, control de expectativas, involucramiento de los tomadores de decisiones en el proceso, priorización de propuestas y validación técnica (Contreras y Montecinos, 2019; McNulty, 2019).

El modelo contempló la identificación del diseño y planificación, el despliegue de la operación, el desarrollo y los efectos (Esteban-Carbonell, et al., 2021) según las siguientes diez etapas o fases (Sarabia-Rios, 2023):

1. Planeación y emisión de la convocatoria (bajo criterios de distribución presupuestal, inclusión y diversos indicadores)
2. Recepción de proyectos
3. Dictaminación de proyectos (evaluación de la viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera)
4. Lista de proyectos a votar o priorizar
5. Emisión de la convocatoria de la jornada de votación
6. Propaganda para la votación
7. Jornada de votación
8. Priorización de proyectos de acuerdo con la votación por polígonos.
9. Lecciones aprendidas
10. Desarrollo de los proyectos.

Una vez realizada la votación, los resultados se comunican de manera inmediata (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016), transparente y oportuna, es esta la que determina el gasto en los proyectos priorizados (Sintomer, et al., 2013). Con esto, el gobierno está tratando de recuperar la confianza de la ciudadanía a partir de este mecanismo, con transparencia en el proceso y llevando a cabo lo que realmente se necesita. También el gobierno está aprendiendo cómo hacer un flujo distinto de información, como dar más información a la gente que la exige.

Con el progreso de las regulaciones, también se fortaleció el desarrollo gubernamental mediante la institucionalización, lo que llevó a la creación de la Oficina

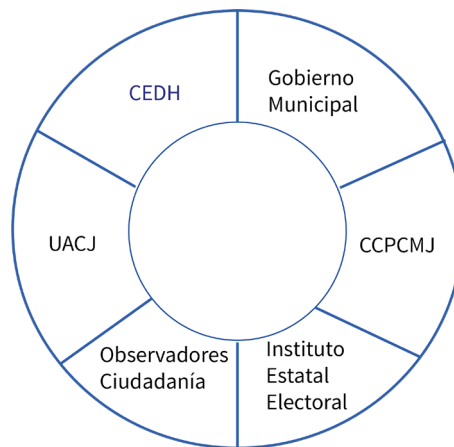
de Coordinación de Contacto Social. Esta oficina, que más tarde evolucionó en la Coordinación de Participación Ciudadana, se integró en la estructura administrativa local para gestionar el mecanismo correspondiente. En 2024, esta entidad alcanzó el nivel de Dirección y se vinculó directamente con la Dirección de Desarrollo Social del municipio (Leyva, 2024).

Durante los años 2020 y 2021, el mecanismo se implementó como una medida obligatoria. Sin embargo, entre 2022 y 2024, bajo un gobierno de izquierda (MORENA) (Ganuza Fernández & Gómez Fortes, 2008; Adaro et al., 2019), se evidenció una clara voluntad política reflejada en un aporte extraordinario para su funcionamiento (Aguilera, 2024; Sun-Moon, 2021), alineándose con una ideología orientada al bienestar social.

Por la obligatoriedad de implementación del mecanismo, la participación del gobierno debe ir más allá de lo informativo sobre el proceso y la accesibilidad de las reglas (convocatorias). Así, a partir de varias dependencias internas y con el involucramiento de instituciones externas, como se muestra en la figura núm. 1, se presenta un aprendizaje administrativo o lo que podría llamarse gobernanza compleja.

Figura núm. 1.

Gobernanza en presupuesto participativo de Juárez 2022-2024



Fuente: Elaboración propia

En relación con los resultados del PP a partir del año 2022 el Municipio ha emitido informes generales sobre el proceso y sobre la participación resaltando que esta ha ido en aumento (Schneider & Diaz Rosaenz, 2016) y ha incluido indicadores

de movilización de la participación ciudadana (Navarro, 2008). También se ha optimizado el uso de espacios electrónicos con un micrositio exclusivo para el PP en la página oficial de Municipio de Juárez.

No obstante, los avances en el desarrollo de un modelo existen muchas posibilidades para mejorar. Uno de los retos que se enfrenta es el aprovechamiento de las experiencias para la orientación de políticas públicas en los rubros a los que se dirige el PP.

Por otra parte, en cuanto al diseño institucional los grandes desafíos de acuerdo con (Goldfrank, 2006) se presentan en la conformación del órgano de deliberación CCPCMJ dado que debe regularse la forma de inclusión de los miembros de manera más plural y con la rotación de instituciones convocadas (Fung, 2005), sin correr el riesgo de que aboguen por intereses particulares. En este sentido por ejemplo en el CCPCMJ hay dos representantes de la ciudadanía que pertenecen a una misma organización (Plan Estratégico de Juárez).

La falta de pluralidad y de representatividad de los habitantes es un riesgo que se puede convertir en alianzas entre organizaciones, puede generar el clientelismo por parte de organizaciones interesadas en conseguir el apoyo para la financiación de sus proyectos con los recursos del PP que equivale a la gestión de carencias (Sintomer, et al., 2013).

En cuanto a los desafíos se identifica continuidad de la regulación del proceso y sobre todo en su cumplimiento, debido a que por ser un mecanismo en el que se incluye la participación, la financiación, el área legal y territorial (Cabannes, 2004) se vuelve más compleja la operacionalización.

Dada la necesidad de generar proyectos “factibles” se restringe fuertemente el proceso de deliberación (Russon Gilman, 2012) dado que está sujeta a cuestiones técnicas, operativas y financieras. (mejorar la evaluación de factibilidad)

Al mismo tiempo la gobernanza compleja que se sigue en el modelo implica capacitación y administradores expertos para el avance de un consejo más profesional que implica continuar modernización de la AP (Sintomer, et al., 2013).

Sin duda una de las asignaturas pendientes más urgentes es la evaluación en torno a los objetivos sociales y políticos centrados en procesos y/o en resultados (Russon Gilman, 2012). Esto significa generar indicadores no solo de participación en el proceso como son los informes de la numeraria, sino crear indicadores de la movilización, la eficiencia del rendimiento, de proyectos y su relación con los índices de marginalización o alguna otra información existente a nivel municipal (Navarro, 2008; Sartori Bogo y Falanga, 2024).

También deben existir indicadores políticos coherentes con la democratización de la calidad de la democracia, es decir, relacionadas con quién promueve la participación, quién participa, cómo se hace la participación y cuáles son sus consecuencias (Parés & Resende, 2009). La evaluación puede inclusive delinarse en cuanto la valoración de los participantes sobre la actuación municipal (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016) y sobre los tomadores de decisiones, que en este caso es el CCPCMJ (Contreras y Montecinos, 2019), o la organización de vecinos como base de la participación ciudadana (Leyva, 2024).

La generación de información disponible de cada una de las etapas o fases (Contreras & Montecinos, 2019), es evidentemente un pendiente a atender, como se observa sobre todo en la información sobre los proyectos completados y/o sus avances.

También en cuestiones técnicas se perciben como desafíos el cumplimiento de los plazos para realizar obras o especificaciones de atención específica, mantener una campaña de información fuera de plazos del PP, las negociaciones al interior de funcionariado que implica actividades extraordinarias a las funciones para dar cumplimiento a los proyectos del PP.

El seguimiento de proyectos puede dirigirse a una etapa de vigilancia o Comité de vigilancia (McNulty, 2019) integrado por actores del gobierno, el CCPCMJ y vecinos y proponentes es sin duda uno de los pendientes en cuanto a identificar rutas críticas y flujos de información sobre avances y conclusión de proyectos que permita un control ciudadano de manera parcial (Sintomer, et al., 2008), lo que equivale a la Transparencia en el seguimiento de proyectos (Sintomer, et al., 2013).

De manera general, debe observarse una metodología cada vez más clara y más verificable para mantener un mayor nivel de participación y de incidencia en la toma de decisiones (Contreras & Montecinos, 2019) como podría ser el caso de una proyección con un año de anticipación (McNulty, 2019),

Conclusiones

En los ejercicios del PP en Juárez se distingue un modelo híbrido de estructura de desarrollo comunitario, es decir, impulsa la participación de todos los habitantes. Se encuentra en la primera generación donde se empieza a experimentar cómo se da la relación gobierno sociedad y cómo se desarrolla el mecanismo. La revisión de este modelo contribuye a identificar la evolución de las innovaciones democráticas

con base en experiencias anteriores para identificar los avances significativos desde su gestación al mismo tiempo que los riesgos a los que se enfrentan.

Los ejercicios del PP en Juárez han generado un modelo evolutivo que se compone por la identificación de necesidades colectivas, etapas, procesos y la gobernanza compleja. El PP ha representado tanto para la administración municipal como para los habitantes de la ciudad un aprendizaje de nuevas formas de incidir en la satisfacción de demandas.

La verificación de este modelo contribuye a identificar la evolución de las innovaciones democráticas con base en experiencias anteriores para identificar los avances relevantes desde su gestación al mismo tiempo que los riesgos a los que se enfrentan.

Entre los avances más destacados del modelo se encuentran la obligación de mantener el mecanismo activo, el incremento de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, la redistribución del presupuesto en su etapa inicial, la existencia de una normativa que favorece su operación y su integración en la estructura organizativa del gobierno. Asimismo, incluye la creación de un órgano deliberativo mixto, la inclusión de habitantes sin restricciones por afiliación política, la participación vinculante para las autoridades, su carácter descentralizador, el respaldo político por parte del gobierno y el impulso hacia una gobernanza más compleja.

El modelo impulsa la participación de abajo hacia arriba, la redistribución presupuestaria, la modernización y la eficiencia en la administración pública. Además, tiene etapas definidas, promueve la triple legitimación de los proyectos y se enfoca en la atención de necesidades colectivas específicas, propicia la participación individual o colectiva, la formación de alianzas de apoyo, el acceso a la información y la transparencia, sobre todo en las últimas etapas.

En comparación con otros modelos revisados, los desafíos identificados incluyen: aprovechar de manera más efectiva las experiencias previas para orientar las políticas públicas en los sectores que abarca el Presupuesto Participativo (PP), fortalecer la regulación del proceso, conformar un órgano de deliberación más inclusivo y plural, asegurando la rotación de las instituciones convocadas, y garantizar que la deliberación se mantenga sin comprometer la viabilidad ni la eficiencia. Además, resulta fundamental contar con administradores capacitados y expertos, establecer mecanismos sólidos de evaluación, garantizar el acceso transparente a la información de todo el proceso, cumplir rigurosamente con los plazos establecidos, integrar una etapa o Comité de vigilancia que supervise su desarrollo, y perfeccionar la metodología para fomentar mejoras continuas en su implementación.

En este contexto, el análisis del (PP) aporta significativamente al debate sobre la institucionalización de la participación ciudadana, enfocándose en su implementación y evolución en entornos locales. El caso específico de Juárez se integra dentro de los modelos híbridos, destacando las adaptaciones realizadas para diseñar un esquema que permita una implementación eficiente. Este análisis se centra en su contribución al fortalecimiento de la democracia en el ámbito local y en los resultados obtenidos, los cuales ofrecen insumos valiosos para formular recomendaciones que optimicen la aplicación y el impacto del PP.

Referencias

- Adaro, C., Vaena, D. y Mangas, M. (2019). Reflexiones sobre el funcionamiento del Presupuesto Participativo en Argentina: balances y perspectivas, *ANÁLISIS*, Fundación Friedrich Ebert, Argentina, 50, 5-18.
- Aguilera, S. Presupuesto participativo en Ciudad Juárez /Entrevistado por Guilherme Lima de Sena.
- Álvarez, C. (2016). Organización ciudadana: hacia una ley de participación en los gobiernos locales de Chihuahua, México. *TEMAS DE COMUNICACIÓN*, Universidad Católica Andrés Bello, 33, 47-76.
- Ayuntamiento de Municipio de Juárez (2021) Lineamientos relativos al funcionamiento del presupuesto participativo del municipio de Juárez. Juárez: s.n.
- Ayuntamiento del Municipio de Juárez (2021). Convocatoria Presupuesto Participativo 2021. Juárez: Ayuntamiento de Juárez 2018-2021 y Comité Técnico de presupuesto participativo 2021.
- Ayuntamiento del Municipio de Juárez (2022). Convocatoria del Presupuesto Participativo 2022. Juárez: Ayuntamiento de Juárez 2021-2024 y Consejo Ciudadano de Participación Ciudadana del Municipio de Juárez.
- Ayuntamiento del Municipio de Juárez (2022). Convocatoria para la jornada de votación del presupuesto participativo 2022. Juárez: Ayuntamiento de Juárez.
- Ayuntamiento del Municipio de Juárez (2023). Convocatoria Presupuesto Participativo 2023. Juárez: Ayuntamiento de Juárez.
- Ayuntamiento del Municipio de Juárez (2024). Convocatoria para la recepción de proyectos del presupuesto participativo 2024. Juárez: Ayuntamiento del Municipio de Juárez.
- Azevedo, R. R., Lopes Cardoso, R., Moreira da Cunha, A. S. y Wampler, B. (2022). Participatory budgeting and budget dynamics in the public sector. *Revist de Contabilidade e*

- Organizações, 16, 1-14.
- Balderacchi, C. (2016). Problems and contradictions of participatory democracy: lessons from Latin America. *Contemporary Politics*, 22(2), 164-177.
- Cabannes, Y. (2004). Presupuestos Participativos: Marco Conceptual y Análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, s.l.: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT, a la Campaña Global para la Gobernanza Urbana.
- Castañón, A. (11 de agosto de 2023). Aprueban 125 mdp más para Presupuesto Participativo 2023. El Diario. <https://diario.mx/juarez/aprueban-125-mdp-mas-para-presupuesto-participativo-2023-20230810-2085980.html>
- Castillo Viveros, N., Sarabia-Rios, C. y Paniagua Vázquez, A. (2019). *Huellas de participación ciudadana*. Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Contreras, P. y Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación. *Revista de Ciencias Sociales*, XXV(2), 178-191.
- CPCCS (s.f.) *PRESPUESTOS PARTICIPATIVOS*. Para la construcción del presupuesto participativo en el marco del sistema de participación, Ecuador: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/Guia-metodologica-de-Presupuestos-Participativo.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM] 23 de marzo de 2024. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (México).
- De Sousa Santos, B. (2004). Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre. Ediciones Abya-Yala, ILDIS-FES.
- Esteban-Carbonell, E., Romero-Martín, S., Tomás-del Río, E. M. y Gómez-Quintero, J. D., (2021). El reto de evaluar los Presupuestos Participativos: revisión de modelos y planteamiento de una propuesta sintética. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 80, 41-72.
- Fedozi, L. y Furtado, A. (2009). Monitorizando el presupuesto participativo de Porto Alegre: una propuesta ilustrativa sobre indicadores de evaluación para procesos participativos en Parés (coord.) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (335-364). Ariel.
- Fung, A. y Warren, M. E. (2011). The Participedia Project: An Introduction. *International Public Management Journal*, 14(3), 341-362.
- Fung, A. (2005). Varieties of Participation in Complex Governance. Theorizing Democratic Renewal” workshop, 10(11), 1-50.
- Ganuza Fernández, E. y Gómez Fortes, B. (2008). Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos. *Estudios de Progreso*.
- García Bátiz, M. L. y Téllez Arana, L. (2018). El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(25).
- Goldfrank, B., 2006. Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina:

- éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), pp. 3-28. <https://doi.org/10.18504/pl2652-012-2018>
- Held, D. (2001). *Modelos de Democracia*. Alianza ensayo.
- Herranz, C. (2021). Innovaciones democráticas. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 21, 330-341.
- Hevia de la Jara, F. (2018). Patrones de relación sociedad-Estado en México y la participación ciudadana regulada: avances y retrocesos en José Luis Calva (coord.) *La agenda 3.0 de la democracia en México* (441-462) México: Juan Pablos Editor.
- Holguín Lozano, J. y Valles, P. (2022). *Atlas Estatal de Instituciones de Participación Ciudadana y Presupuesto participativo*. Chihuahua: La Caja. Herramientas ciudadanas.
- Leyva, J. L. (2024). Presupuesto participativo en Ciudad Juárez /Entrevistado por Cecilia Sarabia-Rios y Guilherme Lima de Sena.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua [LPCECH] 23 de junio de 2018. Congreso del Estado de Chihuahua, Chihuahua.
- Lucero, F. (27 de junio de 2024). Cabildo aprueba ampliar Presupuesto Participativo con 312 millones de pesos. Juárez: Yo Ciudadano. <https://yociudadano.com.mx/cabildo-aprueba-312-mdp-para-proyectos-adicionales-del-presupuesto-participativo-2024/>
- Martínez, C. R. y Arena, E. (2013). Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo. Argentina: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- McNulty, S. (2019). Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 6(11), 7-30.
- Merino, M. (2020). La participación ciudadana en la democracia. México: Instituto Nacional Electoral.
- Michels, A. (2012). Citizen Participation in Local Policy Making: Design and Democracy. *International Journal of Public Administration*, 35, 285-292.
- Montes de Oca Barrera, L. B (2014). ¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de Telecomunicaciones en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(1), 287-320.
- Morales Noble, R. (2004). Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal en Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (431-442). UNAM, INDESOL, COMECOS.
- Municipio de Juárez (2023). Presupuesto participativo informe 2023, Juárez: Municipio de Juárez, Coordinación de Participación Ciudadana.
- Navarro, C. J. (2008). Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40, 81-102.
- Observatorios Locales de Democracia Participativa [OLDP] (2006). Guía práctica Evaluación

de Procesos Participativos. OLDIP.

- Olvera Rivera, A. J. (2018). Democracia participativa: las bases conceptuales, *Dossier de la Democracia*, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, 1, 45-54.
- Olvera, A. & Cilano, J. (2009). Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos, s.l.: Entregable 3 del Contrato Simplificado 6800002163.
- Parés, Marc (coord.), 2009. Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Ariel.
- Parés, M. & Castellá, C., 2009. Evaluación de los procesos de participación local desarrollados en los municipios catalanes en Parés (coord.). Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa (241-266). Ariel.
- Parés, M. & Resende, P., 2009. Roles, estructura y funcionamiento de los espacios estables de participación ciudadana en Parés (coord.). Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa (167-187). Ariel.
- Participedia (17 de mayo de 2024). Participedia <https://participedia.net/method/146>
- Pogrebinschi, T. (2021). Thirty Years of Democratic Innovations in Latin America. Berlín: WZB Berlín Social Science Center.
- Ramírez Sáiz, J. M. (2013). La participación ciudadana en la democracia. México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Russon Gilman, H. (2012). Transformative Deliberations: Participatory Budgeting in the United States. *Journal of Public Deliberation*: 8 (2), Article 11.
- Sarabia-Rios, C. (18 de octubre de 2023). Presupuesto participativo en Ciudad Juárez, entre la estrategia ciudadana y la gobernabilidad, ponencia presentada en el XXXIV Congreso internacional de Estudios Electorales, Tijuana, Baja California.
- Sartori Bogo, R. y Falanga, R., 2024. The cost of participation: An analysis of the financial dimensions of participatory budgets in Portugal. *European Policy Analysis*, 1-21. <https://doi.org/10.1002/epa2.1200>
- Schneider, C. y Diaz Rosaenz, M. (2016). Democracia y participación Local: debates teóricos y análisis empírico de los presupuestos participativos en las ciudades argentinas. *RIEM*, VII (13), 139-169.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. y Allegret, G. (2013). Participatory Budgeting Worldwide – Update version, Bonn: ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178.
- Smith, G. (2009). Democratic innovations: Designing institutions for citizen. s.l.: Cambridge University Press.
- Sun-Moon, J. (2021). Participatory budgeting and government efficiency: evidence from municipal governments in South Korea. *International Review of Administrative*

Journal, 0(0), 1-19. <https://doi.org/10.1177/0020852321991208>

- Viejo, R. y otros. (2009). La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia en Parés (coord.). Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa (30-53). Ariel.
- Wampler, B. & Goldfrank, B. (2022). The Slow Decline of PB from 2005 to 2020 en The Rise, Spread, and Decline of Brazil's Participatory Budgeting. The Arc of a Democratic Innovation (89-105). Palgrave McMillan.

El Índice de Soberanía Subnacional (ISS) como una nueva forma de comprender los sistemas de distribución de competencias: análisis de México, Chile y Argentina

ARTÍCULO CIENTÍFICO

OMAR ESTEBAN MACEDONIO MAYA

Universidad de Guadalajara

 orcid.org/0000-0002-9334-3170

omar.macedonio@gmail.com

Resumen:

El presente trabajo describe y acuña el concepto de soberanía subnacional a partir de la disección de una actualización empírica del concepto clásico de soberanía. Derivado de este enfoque se propone el Índice de Soberanía Subnacional (ISS) integrado por cinco dimensiones y veintidós variables que funcionan como un elemento de soporte y actualización a los diseños clásicos de los sistemas de distribución de competencias (a saber, sistema unitario y federal) al ser un instrumento que de forma más precisa que la categorización clásica otorga una idea de la calidad de la dimensión soberana de las entidades subnacionales de los casos de análisis. Se pone a prueba este instrumento empírico en dos casos federales y un unitario (México, Chile y Argentina) teniendo como testeo adicional otros tres casos de referencia de la región de Latinoamérica (Bolivia, Brasil y Colombia).

Palabras Clave: Soberanía, Organización Política, Sistema Político, Índice de Soberanía Subnacional (ISS)

Cómo debe citarse este artículo:

Macedonio, O. (2025). El Índice de Soberanía Subnacional (ISS) como una nueva forma de comprender los sistemas de distribución de competencias: análisis de México, Chile y Argentina. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (5), 81-109. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 21/08/2024

Aceptado: 31/10/2024

Introducción

Tras el llamado “*Fin de la Historia*” - vaticinado por Francis Fukuyama a principios de la década de 1990 - parecía que toda una era centrada en el estudio del Estado¹ como un actor político relevante llegaba a su fin. La era de la globalización, el mercado mundial y la preponderancia del modelo neoliberal ponía el último clavo al ataúd del Estado-Nación como entidad digna de estudiarse.

La soberanía, atributo mediante el cual el Estado impone sus propias reglas, define su organización y señala los derroteros de su forma de entender la comunidad vista como un vestigio del pasado toda vez que nuevos acuerdos internacionales parecían encaminar la humanidad hacia el nacimiento del gobierno mundial de los expertos².

Hoy, después de más de 30 años de un discurso centrado en la comunidad internacional y en la forma de organizar una visión cosmopolita, asistimos a un giro en la política. Los ciudadanos perciben cada vez más lejanas las decisiones que les competen en su día a día, y su voz se encuentra cada vez más difuminada debido a la complejidad del mundo actual.

Al mismo tiempo la política ha virado a conceder mayor importancia a lo local, con los ciudadanos que han centrado su atención en la forma en que sus necesidades inmediatas no se han resuelto³; en los problemas que precisamente el enfoque de la aldea global les ha acarreado: los llamados perdedores de la globalización⁴.

1 En su afamado ensayo, Fukuyama señala: “El Estado que emerge al final de la historia es liberal en la medida que reconoce y protege, a través de un sistema de leyes, el derecho universal del hombre a la libertad, y democrático en tanto existe sólo con el consentimiento de los gobernados. Para Kojève, este así llamado «Estado homogéneo universal» [...] en el Estado homogéneo universal, todas las anteriores contradicciones se resuelven y todas las necesidades humanas se satisfacen. No hay lucha o conflicto en torno a grandes asuntos, y, en consecuencia, no se precisa de generales ni estadistas: lo que queda es principalmente actividad económica” (Fukuyama, 1992)

2 Josep Colomer acuñó esta expresión al hacer referencia a las grandes entidades supranacionales por medio de su texto titulado “El gobierno mundial de los expertos”. En su resumen indica: la mayoría de las instituciones globales han ganado en eficacia durante las últimas décadas. En el mundo globalizado actual, la democracia está cambiando de escala, desde los estados hasta el nivel mundial. El reto principal es el diseño y la elección de las normas y procedimientos institucionales apropiados para un gobierno mundial eficaz y democrático. «¿Qué queda de la democracia si los gobiernos nacionales tienen que inclinarse ante agencias globales especializadas?

3 Según la Encuesta Mundial de Valores 2021, a la pregunta expresa: Q234A- How much would you say the political system in your country allows people like you to have a say in what the government does? Tan solo el 30.9% de todos los encuestados en todos los países respondieron “a great deal” o “a lot”

4 Branko Milanovic ha acuñado este término en su libro “Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización” en donde señala que: “...los grandes ganadores han sido las clases pobres y medias de Asia, y los grandes perdedores han sido las clases medias bajas del mundo rico” (Milanovic, 2017:33)

La reivindicación de los nacionalismos; el auge del populismo - con una visión del derrotismo de la globalización – y el crecimiento de una política más comunitaria⁵ ha permitido hablar de un renovado interés en torno al fenómeno de la soberanía y el Estado pero ya no viéndolo como un elemento todopoderoso sino como una capacidad de autogobierno local a recuperar.

Las encuestas de percepción de la confianza demuestran que los niveles de confianza interpersonal (es decir, entre los ciudadanos, con sus familias y su entorno inmediato) son mayores y, por tanto, las instituciones más grandes, los organismos más lejanos de su actuar cotidiano son vistos con una mezcla de desconfianza y recelo⁶.

Con la idea de que los gobiernos subnacionales pueden ser la clave para recuperar la confianza en la política⁷ consideramos necesario reflexionar sobre los modelos de distribución de competencias⁸ a fin de apreciar qué tanto responden a los diseños institucionales con que fueron concebidos y a las lógicas dinámicas que deberían de tener gobiernos que se encuentran ante una revolución tecnológica que día con día cambia el escenario y que es mucho más expedito en sus preguntas que las propias respuestas estatales.

En un mundo que se transforma y exige mayores acciones desde lo local, los gobiernos localmente no cuentan con las herramientas institucionales para responder a esas demandas ¿Cómo se puede tener gobiernos bien evaluados con pocas capacidades? ¿Cómo se pueden tener administraciones territoriales del poder que no se consideran auténticamente soberanas, que no perciben una responsabilidad real y única en su actuar cotidiano? ¿Cómo se puede recuperar la

5 Señala Bonilla, al respecto: “el llamado comunitarismo, y más concretamente el nacionalismo como su cara doctrinaria política, se erigen en respuestas abiertamente contradictorias con el universalismo moral que se construye del Renacimiento a Kant y que todos supusimos había adquirido una consistente carta de ciudadanía en la modernidad occidental. Es decir, la idea de raigambre incuestionablemente moderna e ilustrada de que los —ahora sí— individuos, además de usufructuar una radical independencia, tienen todo el mismo valor moral y que, por ello, estos individuos libres, universales e iguales deben ser tratados siempre como fines en sí mismos y no como medios para la consecución de fines ajenos” (Bonilla, 2017)

6 Según la Encuesta Mundial de Valores 2021, a la pregunta expresa: Q92- Here are some questions about international organizations. Many people don't know the answers to these questions, but if you do please tell me. Where are the headquarters of the International Monetary Fund (IMF) located? El 72% de todos los encuestados de todos los países señalaron una respuesta incorrecta en torno a la sede o específicamente dijeron desconocer la ubicación de esta.

7 No dejamos de lado el hecho de que existen algunas voces críticas en torno a las capacidades de los gobiernos subnacionales; por ejemplo Remy Prud'Homme en su texto “Dangers of the Decentralization” (1995) señala una serie de riesgos al respecto de otorgarle atribuciones mayores a los gobiernos subnacionales entre los que destacan: 1) la pérdida de eficiencia en los servicios públicos derivados de una mayor dispersión de demanda; 2) el incremento de la corrupción; 3) la falta de pericia de las burocracias locales” (Prud'homme, 1995)

8 Es decir, las facultades que tienen cada nivel de autoridad y que en su perspectiva clásica se dividen en dos (federal y unitario) y el modelo híbrido que se corresponde con el autonómico que priva en España.

confianza de los ciudadanos con sistemas que no pueden responder a sus demandas ante un centralismo político que mantiene la soberanía en entes cada vez más grandes, más lejanos y en los que su reflejo con la realidad social es difuso o casi nulo?

El objetivo central está en recuperar y renovar el concepto de soberanía, dotándolo de un sentido que permita construir un concepto dinámico de soberanía subnacional que involucre aspectos diarios y acciones de todos los actores políticos.

Por ello, estudiar la soberanía y los sistemas de distribución de competencias responde a inquietudes variopintas, pero también tiene un sentido operativo en la medida en que a partir de este concepto y de la herramienta metodológica (el Índice de Soberanía Subnacional) que proponemos se pueden validar o refutar las categorías tradicionales de la teoría.

La tradición del concepto de soberanía: un acercamiento preliminar

El concepto de soberanía en su etimología proviene de las voces latinas “*super*” y “*omnia*” que combinadas significan “*sobre todo*”: la palabra implica la percepción de un poder de que se encuentra por encima de todo, y que rechaza la existencia de un poder superior (Flores, 2013).

Se trata de un concepto de larga data que puede rastrearse en la Antigüedad. Se pueden encontrar algunos antecedentes en las nociones de *auctoritas* (vinculado a la posesión de un conocimiento técnico y de entendimiento, además de reconocimiento social) utilizado en el Imperio Romano y recuperado por la Iglesia Católica, o en el concepto de *potestas* que se utilizó sobre todo en la época del Sacro Imperio Romano Germánico como una expresión del propio ejercicio del poder político, como tal.

La primera formulación sistemática del concepto de soberanía fue plasmada en “Los seis libros de la República” (1576) de Jean Bodin quien indica que:

La República, sin el poder soberano que une todos los miembros y partes de ésta y todas las familias y colegios en un solo cuerpo, deja de ser república. No es la villa, ni las personas, las que hacen la ciudad, sino la unión de un pueblo bajo un poder soberano. (Bodin, 2006:17).

Por primera vez, se vislumbra como un requisito para la existencia del cuerpo político el que se ostente una cualidad denominada “soberanía” misma que tiene como elemento la unión de un pueblo, es decir, de una serie de familias que desde

la óptica de Bodin responden a un solo propósito unido – lógicamente – bajo el mandato de un poder soberano. Bodin señala que:

La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una República. Digo que este poder es perpetuo, puesto que puede ocurrir que se conceda poder absoluto a uno o a varios por tiempo determinado, los cuales, una vez transcurrido este, no son más que súbditos. (Bodin, 2006: 47).

Se establece, por tanto, un precepto importante y a la vez diferenciador de la soberanía: su naturaleza de inalienabilidad, toda vez que, por un lado, se trata de un poder absoluto (que no reconoce elementos superiores) que, a su vez, no se extingue con el tiempo (perpetuo), de modo tal que puede tener depositarios diversos que lo ejercen en ciertos momentos pero que dicha facultad – soberana – no muta ni se elimina con el paso del tiempo.

La soberanía, en sentido amplio, *“sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y, por consiguiente, para diferenciar a esta de las otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado”* (Matteucci, 2011: 1483).

Este poder de mando en última instancia debe ser consignado y ejercido por alguna entidad, que en este caso, nos referimos al Estado. Entender el Estado es comprender la forma en que se articulan las relaciones políticas, en este sentido, señala Schiera el hecho de que la *“progresiva centralización del poder por una instancia cada vez más amplia, que termina por comprender el ámbito entero de las relaciones políticas”* (Schiera, 2011: 564) resulta ser el proceso originario de la formación del Estado Moderno tal y como lo conocemos en la teoría política más clásica.

El Estado Moderno tiene como característica la centralización del poder político acompañada del *“principio de la territorialidad de la obligación política y en la progresiva adquisición de la impersonalidad del mando político [...] Max Weber tradujo el carácter de la centralización – válido sobre todo en el nivel histórico-institucional – en aquel que más marcadamente politológico del “monopolio de la fuerza legítima”. Esta denominación permite comprender mejor el significado histórico de la centralización trayendo a la luz, más allá del aspecto funcional y organizativo, la evidencia más abiertamente política, que consiste en la tendencia a la superación del policentrismo del poder en favor de una concentración del mismo en una instancia parcialmente unitaria y exclusiva”* (Schiera, 2011: 564).

El Estado Moderno tiene esta dotación de facultades políticas centralizadas y organizadas territorialmente, para que esta capacidad señalada por Weber como *“monopolio de la fuerza legítima”* dentro de un espacio territorial determinado

pueda tener vigencia plena reflejada en la capacidad de imponer su voluntad y a la vez administrar el poder político.

Por tanto, uno de los elementos fundamentales del orden estatal es el atributo de la soberanía⁹, que permite al Estado mismo hacer valer mandatos de forma absoluta, sin que medien en ellos otra autorización.

¿Con cuáles instrumentos el Estado “aterriza” el ejercicio de la soberanía?, es decir, cómo se ejerce esta facultad que hemos delineado de manera somera? Para ello conviene entonces comprender que la noción de gobierno se convierte en una dimensión operativa. Levi señala que el gobierno es

El conjunto de organismos a los que institucionalmente le está confiado el ejercicio del poder. En este sentido, el gobierno constituye un aspecto del estado. En efecto, entre las instituciones estatales que llevan a cabo la organización política de la sociedad y que, en su conjunto, constituyen lo que de ordinario se define como régimen político, las que tienen la tarea de manifestar la orientación política del estado son los órganos de gobierno. (Levi, 2011:710).

De este modo, Estado y gobierno interactúan el primero como la noción teórica y el segundo como el aterrizaje y la parte instrumental del primero. Esta consideración nos conecta con la forma en que el poder político se distribuye y ejerce en el territorio.

Al hablar de territorio, no estamos refiriéndonos a la dimensión material del mismo, sino que queremos atraer la atención hacia los individuos que habitan en él, es decir, la población. El término población es un concepto demográfico que hace referencia a una parte de la dimensión que representan las personas, por ende, para este caso hablaremos de ciudadanos, mismos que tienen como eje fundamental de su caracterización el sentido de pertenencia a una entidad colectiva y están revestidos de derechos políticos.

Los estados nacionales son – como hemos dicho anteriormente – la expresión de una tendencia a la centralización del ejercicio del poder, pero dentro de ellos existen entidades subnacionales que tienen a su cargo funciones de gobernación que les permiten vincularse con los ciudadanos en un nivel micro, haciendo que en muchas ocasiones este nivel gubernamental sea percibido como más cercano y legítimo que el que ostentan los gobiernos nacionales.

9 Es importante señalar que existen múltiples debates en torno al fin de la soberanía nacional derivada de los modelos de cooperación y coordinación internacional, entre los que destacan acuerdos comerciales o incluso acuerdos de integración político y económico (tal y como es el caso de la Unión Europea) a este respecto, conviene rescatar lo que señala Dardot quien indica “La liquidación del imperium nacional en beneficio del dominium mundial es precisamente una ilusión. No es por que la “la racionalidad neoliberal reduzca al soberano político a la categoría de gerente” como escribe W. Brown, que el dominio del capital puede prescindir del soberano estatal. El capital no puede gobernar directamente. Sus intereses presuponen, como siempre han reconocido los neoliberales, un “Estado Fuerte” que utilice todos los instrumentos de la soberanía para ponerlos al servicio de los derechos absolutos del capital” (Dardot, 2020: 716)

A partir de 1945, tras el final de la Segunda Guerra Mundial, el papel del Estado ha mutado al reconocer acuerdos internacionales que limitan, en algunos aspectos, su actuación o que establecen acciones que podrían considerarse reductivas de su soberanía. Los casos más paradigmáticos son la Organización de las Naciones Unidas (1945), un esfuerzo antibélico que ha trascendido para convertirse en un mecanismo de vinculación internacional con un ejército propio (los denominados “cascos azules”) y que mantiene entre sus funciones diversos elementos de coordinación y cooperación internacional, e incluso la celebración de tratados que trascienden la parte cooperativa y se inscriben de lleno en la obligatoriedad para los Estados.

Otro ejemplo es la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), cuya misión es la defensa conjunta de todos los países miembros y que, a su vez, establece una serie de obligaciones —desde cooperación militar hasta intervención territorial en los países integrantes— cuyo seguimiento forzoso implica la cesión, en algunos aspectos, de elementos de soberanía nacional, como la entrega de recursos y espacios físicos.

Un ejemplo más acabado de este tipo de modelos de cooperación y vinculación que ponen en entredicho la soberanía de los estados-nación, es la Unión Europea (UE) que nace como un acuerdo de libre comercio y tasas impositivas bajas y que posteriormente trasciende a una unión de corte cultural, económico y —quizás en un futuro— político. Este modelo implica una mayor vinculación entre los diversos países y pone entredicho el modelo tradicional de soberanía nacional vinculada al territorio y los países por sí mismos, para trascender a una esfera multinacional y que puede interpretarse desde una visión cosmopolita.

Estos tres ejemplos nos dan cuenta del espíritu de los tiempos que atravesamos, mismo que se puede caracterizar por la presencia cada vez más pronunciada de instituciones y disposiciones que confrontan al poder nacional desde lo internacional (como el caso de las entidades supranacionales) y que debaten sobre su soberanía (es decir, sobre el poder exclusivo sobre ciertas materias) a la vez que desde lo local se tiene también evidencia de casos donde las entidades subnacionales consideran pertinente abrir la discusión en torno al reconocimiento de sus propias atribuciones.

El concepto de soberanía subnacional como herramienta teórico-analítica

El concepto de soberanía mantiene tras de sí una tradición centenaria que lo ha forjado como un concepto exhaustivo que opera en múltiples niveles. Sin embargo, el concepto operativo de “soberanía subnacional” que se propone es una dimensión que se encuentra en construcción y pendiente de responder algunos de los problemas derivados de los diferentes contextos en que se ha desarrollado la soberanía en términos aplicados.

Es previsible que eventualmente hablar de soberanía subnacional sea considerado por algunos como una tarea contradictoria, considerando que en la tradición teórica clásica la soberanía tiene etimológicamente una connotación de superioridad e indivisibilidad del poder que de ella emana lo cual hace que su “fragmentación” o división en entes múltiples sea visto como una tarea quizás herética. Si bien estos elementos teóricos fundamentales nos dan idea del devenir de la soberanía, lo cierto es que no existen conceptos inmutables, dado que incluso el cambio es una de las naturalezas empíricas de cualquier disciplina.

En este sentido, consideramos necesario delimitar algunos aspectos que integrarían el concepto - retomando a Sartori (1970) - dejar presente que no se trata de un “alargamiento conceptual” donde este llega a ser tan amplio a punto de no tener claridad.

El primer paso para crear una categoría digna de estudio es comprender la lógica que subyace en la “soberanía subnacional” de forma tal que a partir de la perspectiva que plantea Sartori - quien indica que el concepto es la unidad del pensar - señalamos que la soberanía subnacional tiene la pretensión de ser un concepto empírico, es decir *“observable de alguna manera, evaluable (validado, invalidado o modificado) mediante observaciones”* (Sartori, 2012: 66) teniendo específicamente la idea de que sea un concepto de corte operacional, es decir *“transferido y reducido a sus propiedades observables y definido por las operaciones que lo verifican”* (Sartori, 2012: 66)

Con esta idea en mente, consideramos que la primera actividad para establecer claramente los elementos que integrarían a la soberanía subnacional y que le darían viabilidad para su posterior medición es aplicar una lógica descriptiva, en primer lugar, señalando los elementos que le dan cuerpo al concepto de soberanía subnacional para finalmente abordar los problemas - casi todos ellos teóricos - que enfrenta esta conceptualización frente al concepto clásico de soberanía y a partir de allí dejar claro el campo propio de la soberanía subnacional.

La “soberanía subnacional” parte de un concepto de nueva factura que busca entender la forma en que se configura tanto conceptual como operativamente la distribución de competencias¹⁰, y sobre todo que tantas funciones mantienen los entes internos de los estados nacionales.

Para apreciar el contexto en que ubicamos el concepto de soberanía subnacional vale la pena recordar la distinción del vocablo política que realiza en Josep Vallés en su texto “Ciencia de la Política” donde indica que la política – en su acepción al español – es unívoca, pero refleja cuando menos tres significados específicos correspondientes a distintos términos en el idioma inglés; de este modo, identificamos tres dimensiones del fenómeno político.

Tabla núm. 1

Las tres dimensiones de la política según Vallés

Concepto	Expresión	Mecanismo	Característica
<i>Polity</i>	Estructura	Sistema, orden, institución, regla (Política)	Estable
<i>Politics</i>	Proceso	Secuencia de actos, serie de conductas (Sistema Político)	Dinámica
<i>Policy</i>	Resultado	Política pública, intervención sobre las relaciones sociales (Políticas Públicas)	Dinámica

Fuente: Elaboración propia con base en Vallés (2007:44-45)

Siguiendo el modelo propuesto por Vallés, la política se puede analizar desde la estructura (es decir, el sistema, la institución, las reglas) desde el proceso (que implica la secuencia de actos y serie de conductas) y desde los resultados (que implican la intervención sobre las relaciones sociales) y que se articulan con la lógica de lo que se obtiene de la interacción entre la estructura y el proceso. Estas dos últimas vertientes (proceso y resultado) forman parte de una cara dinámica de la política, es decir, de los resultantes de una interacción con la institución, la norma, la ley (la cara estable) que da cuenta del proceso político en su conjunto.

La soberanía subnacional es apreciada como una categoría que se encuentra *a caballo* entre la estructura y el proceso, es decir, que se imbrica en la forma estable del estado, pero que a su vez tiene incidencia en los procesos – vistos como una

¹⁰ Es decir, funciones a cargo de cada nivel gubernamental. Cabe destacar que en el caso mexicano Vicente Ugalde ha realizado análisis en torno a las controversias que han generado conflictos intergubernamentales que esencialmente abordan quién es responsable de qué función gubernativa. En nuestro caso, nos interesan los enfoques que tienen que ver con la capacidad de autogobierno y de atribuciones que forman parte del sustrato originario de funciones estatales en poder de las entidades subnacionales.

especie de *real politik*¹¹ – esta condición hace que podamos establecer en el concepto de soberanía subnacional otra de las características propias de la soberanía (como concepto histórico) su aparente inmutabilidad, misma que se presenta en su perspectiva analítica de la política como estructura.

No podemos asimismo dejar de lado el hecho de que el propio concepto de soberanía parte de una base que podríamos denominar mística¹², con elementos sumamente teóricos, pero que al mismo tiempo reflejan debates ideológicos coyunturales. Las visiones de Hobbes o de Rousseau no se pueden presentar de forma ahistórica y considerarse inmutables, sino que son herederas de un momento específico del devenir político, y deben ser comprendidas y analizadas bajo esta óptica.

El concepto operativo de soberanía subnacional se alimenta de estas concepciones históricas, mantiene una regularidad con ellas, se confronta en una perspectiva donde existen otros conceptos que pudieran reflejar parte de lo que se quiere expresar pero a la vez establece un marco referencial específico y diferente que nos permite comprenderla como una categoría nueva (no novedosa, sino de nueva factura) que tiene elementos heredados de las visiones clásicas de soberanía, pero que intenta aterrizar a la realidad por medio de dimensiones específicas que dan cuenta de elementos que se encuentran por encima de la descentralización y que se articulan con la perspectiva de autonomía, coincidiendo con Roversi quien indica que al momento de hablar incluso de soberanía – en el marco de la distribución de competencias - *“el error consiste en haber partido del postulado de una distinción dicotómica, que luego fue rígidamente mantenida, entre centralización y descentralización entendidos como posiciones bien definidas y contrapuestas”* (Roversi, 2011: 474).

Para fines operativos, entenderemos a la soberanía subnacional como el conjunto de competencias, facultades y funciones que ejercen los gobiernos y administraciones subnacionales en su territorio y que presentan las características

11 Nos referimos específicamente a la distinción entre lo normativo (el deber ser) y lo que realmente sucede (el ser) en el ámbito político.

12 Partiendo de la aseveración que realizan Dardot y Laval (2020) quienes indican: “la soberanía estatal, lejos de haberse convertido en una pieza de museo, seguiría desempeñando un papel crucial en la actual estructura de dominación, debido al simple hecho de que el mundo sigue estando organizado en Estados: las empresas privadas necesitan la protección de todo el poder de “su” Estado en la competencia mundial y la división social propia del capitalismo necesita más que nunca un Estado poderoso capaz de mantener internamente el orden no igualitario en nombre de la “soberanía electoral de los ciudadanos” [...] nos lleva a examinar lo que llamaremos aquí los “nuevos misterios” del Estado, es decir, las sublimes razones que el Estado Moderno se da a sí mismo para justificar su perpetuidad y su superioridad en el marco de un orden social desigual” (Dardot, 2020: 635)

de inalienabilidad¹³, autodeterminación¹⁴, exclusividad¹⁵ y perpetuidad¹⁶ solo sujeta a la vigencia del propio cuerpo político – léase estado nacional –. La soberanía subnacional es una categoría analítica que permite entender el grado de independencia del sistema de organización política y/o sistema de distribución de competencias que mantengan.

La soberanía subnacional, es decir, la capacidad de imponer decisiones propias desde las entidades subnacionales actualmente se encuentra en una arena poco explorada, toda vez que existen estudios en torno a descentralización¹⁷ pero no aquellos que se refieran a estas dimensiones específicas que como se puede apreciar contienen una serie de elementos muy precisos que si bien tienen comunicación con otros elementos de descentralización y autonomía consideramos – tras el análisis contrafáctico de los problemas que la teoría clásica de la soberanía tiene con la soberanía subnacional – son materia de un área específica y nueva.

Coincidimos con el diagnóstico que realiza Dardot quien indica que actualmente en un mundo globalizado y en cambio político, lo que está en juego

No es la desaparición de la soberanía interna ni externa, sino la reconfiguración del significado histórico de la soberanía [...] el nuevo estado empresarial, al haber interiorizado en su propio funcionamiento la lógica del capital ilimitado y haber disminuido o abolido los medios de control democrático, no cede la totalidad de su doble soberanía interna y externa, sino que tiende a exacerbar ciertos usos y formas de la misma. (Dardot, 2020: 795-796)

Siguiendo esta lógica analítica se desprende el hecho de que en términos generales nuestro abordaje en torno a la vigencia del concepto de soberanía es preciso, es decir, se trata de un concepto vigente que tiene relevancia y que se presenta como aún novedoso y digno de un campo de análisis. Por el otro lado, los nuevos estudios en la materia demuestran la posibilidad de “desplegar” tanto

13 Es decir, que no puede ser concedida o cedida a un ente inferior o para que lo ejerza otro equivalente.

14 Específicamente nos referimos al hecho de que estas funciones son determinadas desde el diseño constitucional a las entidades subnacionales quienes las ejercen de forma más o menos libre (dentro del marco legal en que operan).

15 Son funciones que eventualmente pueden ejercer solamente los gobiernos y administraciones subnacionales en su territorio.

16 No pueden ser eliminadas mediante un acuerdo o decreto de alguno de los poderes nacionales, sino es quizás por medio de una reforma estructural del Estado.

17 Entendida la descentralización como el proceso de transferencia de poder de decisión o responsabilidad desde un nivel central a unidades alejadas del centro político. En este caso, la soberanía implica el hecho de que el poder radique originariamente en la entidad subnacional y que pueda ejercer dicha función sin que medie acuerdo de otra autoridad, por lo cual, solo es relevante para fines orientativos más no de corte general en la investigación propuesta.

interna como externamente la soberanía, siendo que para nuestro caso estamos interesados específicamente en su visión interna.

Un elemento que ha dirigido de forma casi oculta la posibilidad de estudiar la soberanía desde el interior de los estados nacionales y que se desprende de lo que afirma Dardot al señalar que la soberanía se encuentra en un proceso de mutación que puede eventualmente modificar las visiones tradicionales de la misma, haciéndola dinámica y precisando herramientas no solo teóricas sino empíricas que permitan trasladarnos del concepto teórico a la perspectiva en movimiento que solo nos puede otorgar una herramienta operativa.

Partiendo de que hemos realizado la afirmación connotativa del fenómeno a estudiar (soberanía subnacional) estamos en posibilidad de apreciar la lógica de la denotación conceptual (que en palabras de Sartori se refiere específicamente a la clase de objetos a la que se aplica el concepto¹⁸), de este modo, consideramos que la soberanía subnacional se materializa en competencias, facultades y funciones de los gobiernos y/o administraciones locales de referencia (en cada uno de los casos que analizaremos la entidad subnacional tiene una definición diferenciada) bajo la inteligencia de que entendemos por competencia, facultad o función *“aquella finalidad sustantiva per se del Estado, concebido como todo o como parte [...] la finalidad o finalidades deben ser expresas, dado que se trata de un objetivo diseñado a favor del todo, por las partes”* (Cisneros, 2015:485)

Para efectos operativos se considera que estas competencias, facultades o funciones pueden ser divididas en cuando menos cinco dimensiones, a saber: política, financiera, judicial, legislativa y electoral, asumiendo que las perspectivas política, legislativa y electoral forman parte de la denominada *polity* en tanto que las dimensiones financiera y judicial tienen una raíz más procesual, es decir, la *politics*.

La decisión de tomar elementos que pertenecen al orden estructural (que esencialmente responde al *deber ser*¹⁹ de las entidades subnacionales) tiene como idea central reconocer la forma en que el diseño institucional ha confeccionado la esfera de la soberanía subnacional en su apartado más institucional, aquel que está vinculado al orden jurídico más estable. En tanto que las dimensiones vinculadas a la cara dinámica reconocen aquellas funciones que pueden ser más sujetas a cambios

18 Señala Giovanni Sartori que “se deben precisar bien la distinción entre las connotaciones y las denotaciones de un concepto. Veamos con ese fin las dos definiciones que siguen. La connotación (o intuición) es el conjunto de características o propiedades que constituyen un concepto. En cambio, la denotación (o extensión) es la clase de objetos a la cual se aplica el concepto”. (Sartori, 2012: 78-79)

19 Nos referimos específicamente a la noción de régimen, es decir, lo que las disposiciones, normas y leyes señalan y que eventualmente en la operatividad pueden ser diferentes pero que en su apartado jurisdiccional aparecen como tal.

y que también se entienden como aquellas que reflejan el *ser*²⁰ de las entidades subnacionales.

No es óbice indicar que el concepto de soberanía subnacional se expresa numéricamente en lo que hemos denominado Índice de Soberanía Subnacional en el cual se establecerán indicadores de corte interestatal sin que esto nos haga que - de forma privativa - se deje de lado el papel del contexto internacional en el diseño específico de la soberanía aún en su apartado subnacional. Los casos principales que hemos seleccionado (México, Chile y Argentina) mantienen ciertas particularidades en su actualidad que los hacen interesantes para aplicar el instrumento.

En México, se ha dado un debate en la arena administrativa y fiscal a través de los llamados recurrentes a la revisión de la Ley de Coordinación Fiscal y el Fondo General de Participaciones a fin de redefinir con mayor detalle las aportaciones y los ingresos que la Federación reporta a las entidades federativas.

Para el caso chileno, en 2021 se iniciaron los trabajos de la Convención Constitucional misma que tiene entre sus funciones centrales la redacción de una nueva Carta Magna para el país. En vista de estas acciones, la Convención Constitucional implementó la Plataforma Digital de Participación Popular como un *“espacio donde se pueden presentar propuestas de normas para la Convención Constitucional y que a través del apoyo popular de estas, permitirá su posterior discusión por las y los integrantes de esta convención”* (PDPP, 2021). En ello, se puede percibir la fuerza de las agendas vinculadas a la revisión de la organización estatal y de las atribuciones que tienen las provincias chilenas, siendo que de los grupos temáticos que presentan mayor número de iniciativas por número de apoyos se encuentra la relacionada con **“forma de estado, ordenamiento, autonomía, descentralización, equidad, justicia territorial, gobiernos locales y organización fiscal”** y en la cual se inscriben propuestas como la 5.770 que aborda el tema de la descentralización y la estructura del estado o la 5.334 que mantiene su foco de interés en la organización territorial interior del Estado y la división político administrativa.

Estas iniciativas tienen un matiz de recuperación de la autodeterminación de las partes integrantes del país con especial énfasis en la soberanía de las provincias y que abordan temas que van desde mayores funciones de las autoridades provinciales partiendo de una vinculación de la descentralización hasta propuestas relativas al fortalecimiento de la democracia.

En Argentina dos hechos puntuales han puesto a debate el diseño de su sistema federal. También en este caso el asunto presupuestal ha sido una constante en las relaciones entre el gobierno nacional y los provinciales llegando incluso a aspectos

20 Entendido como la realidad del ejercicio de estas funciones o del despliegue de las atribuciones contenidas.

litigiosos por esta materia. Durante el año 2020 el gobierno federal argentino determinó recortar algunas transferencias económicas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lo que motivó que su gobierno local promoviera ante la Corte Suprema un proceso para detener esta acción unilateral con alegatos específicamente en el ramo de la autodeterminación y capacidad propia para el ejercicio de estos recursos. Fue hasta el 2022 en que la Corte determinó la entrega de los fondos coparticipables derivados del incremento de su presupuesto por el traspaso del mando y administración de la policía nacional.

A esta disposición hay que agregar algunos llamados que desde las regiones se han realizado a fin de revisar el propio sistema federal argentino en todas sus ramas. Quizás el discurso más destacado al respecto lo ha emitido la provincia de Entre Ríos que – en voz de su gobernador provincial – ha señalado la necesidad de recordar que

Las provincias anteceden a la formación de la Nación”. Detalló los sucesos históricos del siglo XIX que permitieron la organización republicana, representativa y federal de la Argentina, y cómo se dio la “puja distributiva de los ingresos”, que configuró “una gran metrópoli que concentraba los recursos aduaneros y las provincias que, si bien aportaban las materias primas, quedaron postergadas. (Gobierno Entre Ríos, 2022).

Estos acontecimientos recientes permiten hablar de soberanías confrontadas, lo que implica una crítica a la noción clásica de soberanía como una esencia única, indivisible y depositada en el Estado central. Este enfoque da paso a un escenario de soberanía compartida o de soberanías subsidiarias, materializadas en presiones locales que buscan el derecho a la autodeterminación y la capacidad de tomar decisiones que inciden en su entorno inmediato

En este contexto de redimensionamiento de la esfera y el papel del Estado central tenemos el escenario ideal para analizar el concepto de soberanía y su comportamiento en sus entidades subnacionales, poniendo en el centro la posibilidad de articular un concepto propio que no implique el debate, sino la conciliación: soberanía subnacional.

En la teoría política la cuestión de la distribución del poder entre estado central y entidades subnacionales se traduce en un modelo de sistemas de organización política, entendidos como *“la conexión entre poder político organizado y territorio [que] ha dado lugar a la configuración de diferentes modelos de estado, según el grado de dispersión o concentración que presenta el ejercicio del poder”* (Vallés, 2007:181).

De acuerdo con este enfoque se tiende a considerar al sistema unitario como el que presenta el mayor nivel de centralización, mientras los sistemas federales registrarían una mayor asignación de poder a las entidades subnacionales.

El Índice de Soberanía Subnacional: diseño y aplicación

La importancia de proponer el concepto de “soberanía subnacional” radica en que, por un lado, es un aspecto de la literatura que analiza sistemas de competencias o mejor dicho, sistemas de organización política, además de que su vinculación con la forma en que se desarrollan los diversos sistemas es escasa o cuando menos poco explorada. Con esta finalidad se plantea la formulación y aplicación del ISS mismo que funcionará como una herramienta analítica replicable a futuros estudios.

La idea primordial es analizar el nivel subnacional desde distintos componentes relacionados con la noción de soberanía: política, financiera, judicial, legislativa y electoral a fin de encontrar similitudes y diferencias comprendiendo la forma en que se integra la soberanía subnacional con la finalidad de diseñar sistemas de organización política que mantengan relación con la teoría clásica, pero a la vez permitan aprehender la dinámica propia con que algunos países han evolucionado a lo largo del tiempo.

La centralidad de analizar la “soberanía subnacional” se mantiene por el hecho de que existe además una tendencia a relacionar las competencias o funciones de los entes – léase, gobiernos subnacionales – otorgados por las propias regulaciones internas con la vigencia, permanencia y satisfacción con el sistema democrático.

El resultado identificado como el ISS tiene la particularidad de funcionar como un instrumento fidedigno que permita validar o refutar los esquemas tradicionales de distribución de competencias que manejan un entorno conceptual que suele limitarse a los elementos de ingeniería constitucional sin tomar en la debida consideración a elementos propios del sistema político y de la conducción concreta de las instituciones y de los actores que lo integran.-

Con la finalidad de comprender la forma en que se integra la “soberanía subnacional” se estima prudente partir de los modelos de distribución de competencias planteados en la teoría política clásica que se presentan en la tabla 2.

Tabla núm. 2

Sistemas de Organización Política²¹

Tipo de Sistema	Características
FEDERAL	• Cada unidad subnacional tiene responsabilidades específicas para tratar temas de políticas o bienes públicos. • Combina elementos de autogobierno en microescala con funciones gubernamentales de amplia escala.
UNITARIO	• El poder político reside en un único centro y este poder central puede delegar en algunas instituciones • Los recursos dependen de la voluntad del centro político que los transfiere a libre arbitrio.

Fuente: Elaboración propia con base en Colomer (2009) y Vallés (2007).

La selección de los casos obedece, por un lado, al hecho de que se trata de Estados nacionales ubicados en la región de Latinoamérica, que poseen sistemas de organización política y/o distribución de competencias diferentes, y que se considera que reflejan las tensiones existentes entre el modelo ideal teórico y la realidad de la distribución de competencias.

El modelo del Índice de Soberanía Subnacional (ISS) se integra de (5) cinco dimensiones, a saber: Soberanía Política (SP), Soberanía Financiera (SF), Soberanía Judicial (SJ), Soberanía Legislativa (SL) y Soberanía Electoral (SE), a saber:

- **Soberanía Política (SP)**, capacidad del ente subnacional de tomar decisiones políticas vinculantes en materia de su organización estatal interna.
- **Soberanía Financiera (SF)**, capacidad que tienen las entidades subnacionales para recabar ingresos propios (impuestos) sin la intervención del Estado central y el ejercicio de recursos propios de forma autónoma e independiente.
- **Soberanía Judicial (SJ)**, capacidad de las entidades subnacionales para poseer un sistema judicial propio, partiendo de que la independencia

21 A fin de entender el concepto de "sistema de organización política resulta esclarecedor lo que señala Pasquino "Cuando una misma organización estatal abarca territorios y poblaciones de mayor magnitud, la acción del poder tiene en cuenta la existencia de ámbitos territoriales subestatales [...] esta conexión entre poder político organizado y territorio ha dado lugar a la configuración de diferentes modelos de Estado, según el grado de dispersión o concentración que presenta el ejercicio del poder" (Vallés, 2007:181)

de este poder se da por el hecho de que exista primeramente un poder judicial local integrado y nombrado mediante mecanismos y autoridades subnacionales.

- **Soberanía Legislativa (SL)** capacidad que poseen las entidades subnacionales en materia de facultades legales propias traducidas en cuatro posibles escenarios de competencias: 1) sin competencia, 2) delegada del ente nacional; 3) concurrente (es decir, que participan de forma colaborativa tanto el ente nacional como el subnacional); 4) exclusiva (es decir, que forma parte de un corpus de acciones que pertenecen única y originariamente al ente subnacional).
- **Soberanía Electoral (SE)** capacidad de las entidades subnacionales para determinar los mecanismos con los cuales se integran las instituciones representativas.

Estas dimensiones se despliegan en 22 variables específicas detallando a continuación en cada apartado los elementos conceptuales que se rescatan, la descripción de los indicadores y las ponderaciones propuestas.

Cabe destacar que el ISS se evalúa en rangos que van de 0 a 100 donde la máxima ponderación indica una entidad subnacional que posee plenitud de facultades y la menor aquella entidad que se encuentra totalmente sujeta a las disposiciones centrales.

Tabla núm.3

Mediciones específicas del Índice de Soberanía Subnacional (ISS)

Dimensión	No.	Variable	Descripción o Fórmula	Ponderación Específica
Política	01	SP-01. Constituciones Subnacionales	Presencia de Constitución Subnacional	Ausencia de Constitución = (0%) Presencia de Constitución = (4%)
	02	SP-02 Representación de las entidades subnacionales en las instituciones políticas nacionales	Rango Medio (Rango Mayor + Rango Menor/2)	Rango Medio 10 en adelante = (0%) Rango Medio 9-7 = (1%) Rango Medio 6-3 = (3%) Rango Medio 3-1 = (4%)
	03	SP-03. Jugadores con veto institucional	Cantidad de disposiciones que permiten al ente subnacional vetar decisiones nacionales	0 = (0%) 1 = (1%) 2 = (3%) 3 o más = (4%)
	04	SP-04. Institución de coordinación de entidades subnacionales	Cantidad de Instituciones	0 = (0%) 1 = (1%) 2 a 3 = (2%) 4 o más = (4%)
	05	SP-05. Integración de los poderes públicos de los entes subnacionales	Mecanismos mediante los cuales se integran los poderes legislativos y ejecutivos subnacionales	Inexistencia de Poderes Subnacionales (0%) Inexistencia de Poder Legislativo Subnacional (1%) Designación de Ambos Poderes (1%) Designación del Legislativo pero Elección Popular Directa del Ejecutivo (2%) Elección Popular Directa del Ejecutivo pero no del Legislativo (2%) Elección Popular Directa del Legislativo pero no del Ejecutivo (3%) Elección Popular Directa del Ejecutivo y Legislativo (4%)

Financiera	06	SF-01. Soberanía Tributaria	Porcentaje de impuestos recaudados por las entidades subnacionales con relación a los recaudados por el Estado Nacional (2021-2022)	0% = (0%) 1% - 9% = (2%) 10% - 19% (4%) 20% - 29% (6%) 30% - 39% (8%) 40 en adelante (10%)
	07	SF-02. Soberanía Presupuestal	Porcentaje de recursos ejercidos por las entidades subnacionales con relación al Presupuesto Nacional (2021-2022)	0% = (0%) 1% - 9% = (2%) 10% - 19% (4%) 20% - 29% (6%) 30% - 39% (8%) 40 en adelante (10%)
Judicial	08	SJ-01. Poder Judicial Subnacional Independiente	Presencia/Ausencia de Poder Judicial Subnacional Propio	Ausencia = (0%) Presencia = (8%)
	09	SJ-02. Tribunal Constitucional Subnacional	Presencia/Ausencia de Existencia de Tribunales Constitucionales Subnacionales	
	10	SJ-03. Capacidad de Acción de Inconstitucionalidad	Presencia/Ausencia de Capacidad de los Organismos Subnacionales de Interponer ante el Poder Judicial Nacional una Acción de Inconstitucionalidad	
Legislativa	11	SL-01. Agricultura y Ganadería	Asignación de la competencia al orden subnacional	Sin Competencia = (0%) Competencia Delegada = (1%) Competencia Concurrente = (2%) Competencia Exclusiva = (3%)
	12	SL-02. Asistencia Social y Servicios Sociales		
	13	SL-03. Comercio y Consumo		
	14	SL-04. Educación		
	15	SL-05. Interior. Seguridad Ciudadana		
	16	SL-06. Obras Públicas		
	17	SL-07. Planificación y Desarrollo Económico		Sin Competencia = (0%) Competencia Concurrente = (1%) Competencia Exclusiva = (2%)

Electoral	18	SE-01. Sistemas Electorales Coherentes	Aplicación de la misma fórmula electoral a nivel nacional y subnacional	Diferente Fórmula = (0%) Misma Fórmula = (4%)
	19	SE-02. Participación Ciudadana Subnacional Propia	Figuras de participación ciudadana propias a la entidad subnacional (ajenas a la legislación nacional)	Sin Figuras Propias = (0%) Figuras Propias = (4%)
	20	SE-03. Caracterización de los Partidos Políticos Subnacionales	Cantidad de partidos políticos subnacionales propios (NO franquicias nacionales)	Menos de un partido por entidad subnacional = (0%) 1 partido por entidad subnacional = (2%)
			Presencia/Ausencia de representantes de partidos políticos subnacionales en instituciones de corte nacional	Ningún Senador que provengan de partido subnacional = (0%) Un Senador que provenga de partido subnacional = (2%)
	21²²	SE-04. Partidos Subnacionales en Poderes Ejecutivos Subnacionales	Cantidad de ejecutivos subnacionales que encabezan representantes emanados de partidos políticos subnacionales	0 Ejecutivos = (0%) 1-3 Ejecutivos = (1%) 4-7 Ejecutivos = (2%) 8-11 Ejecutivos = (3%) 12 Ejecutivos en adelante = (4%)
	22	SE-05. Partidos Subnacionales en Poderes Legislativos Subnacionales	Cantidad de legisladores subnacionales emanados de partidos políticos subnacionales que integran los poderes legislativos subnacionales	0 Legisladores = (0%) 1-81 Legisladores = (1%) 82-163 Legisladores = (2%) 202-303 Legisladores = (3%) 304 Legisladores en adelante = (4%)

Fuente: Elaboración propia

El ISS se evalúa en rangos que van de 0 a 100 donde la máxima ponderación indica una entidad subnacional que posee plenitud de facultades y la menor aquella entidad que se encuentra totalmente sujeta a las disposiciones centrales. En la siguiente tabla se presentan las dimensiones y sus ponderaciones.

22 Para la determinación de la ponderación específica de las variables SE-04 y SE-05 se toma el promedio de espacios legislativos y ejecutivos de los casos analizados y se realiza una segmentación en bloques descendentes desde el promedio hasta el 0. En este caso, se presentan las cantidades resultantes para México, Chile y Argentina.

Tabla núm. 4

Índice de Soberanía Subnacional (ISS)

Dimensión	Cara de la Política	Número de Variables	% de Ponderación Global
Soberanía Política (SP)	<i>Polity</i>	5	20%
Soberanía Financiera (SF)	<i>Politics</i>	2	20%
Soberanía Judicial (SJ)	<i>Politics</i>	3	20%
Soberanía Legislativa (SL)	<i>Polity</i>	7	20%
Soberanía Electoral (SE)	<i>Polity</i>	5	20%
Total		22	100%

Fuente: Elaboración propia

Las dimensiones que integran el ISS - pese a reflejar aspectos diferentes - serán tomadas en consideración asignando a cada una de ellas el mismo porcentaje en la ponderación del mismo, esto obedece a la intención de mantener el equilibrio y la equidistancia entre las dimensiones y que de esto derive una medición precisa de los niveles de soberanía subnacional.

A fin de probar la eficacia de este modelo, se realizó un primer ejercicio con tres países de la región latinoamericana: México, Chile y Argentina tomando dos sistemas federales y un unitario, robusteciendo la medición con otros tres casos adicionales a manera de testeo (Colombia, Bolivia y Brasil) dando como resultado el análisis de seis casos: tres federales (México, Argentina y Brasil) y tres unitarios (Colombia, Bolivia y Chile).

Se considera que los valores de ISS incluidos entre 0 y 32 describen un escenario de *soberanía subnacional baja*. Las entidades subnacionales ubicadas en este supuesto poseen una alta dependencia política del nivel nacional. En la mayor parte de los casos no poseen una constitución subnacional propia. En el aspecto financiero presentan niveles de tributación y gasto bajos con relación al ente nacional. Respecto a la integración de sus poderes judiciales carecen de un poder judicial subnacional propio aunque pueden interponer alguna serie de recursos jurídicos en contra de acciones que impactan en su territorio. En cuanto a la distribución de competencias legislativas en su mayoría presentan competencias delegadas que no pueden ejercer sin el consentimiento del ente nacional o incluso inexistentes. En lo electoral pueden presentar sistemas electorales coherentes con

la elección de autoridades nacionales, aunque con una débil presencia de partidos políticos subnacionales. Un escenario de soberanía subnacional baja correspondería a sistemas de distribución de competencias de corte unitario.

Los valores de ISS entre 33 y 66 se consideran reveladores de una *soberanía subnacional intermedia*. Las entidades subnacionales ubicadas en este supuesto poseen una dependencia política media del nivel nacional, aunque tienen garantizada la integración de sus poderes locales por medio de elección popular directa. En el aspecto financiero presentan niveles de tributación y gasto intermedios con relación al ente nacional. Respecto a la integración de sus poderes judiciales en la mayor parte de los casos poseen un poder judicial subnacional propio, pueden interponer alguna serie de recursos jurídicos en contra de acciones que impactan en su territorio, aunque carecen de tribunales constitucionales subnacionales lo cual hace que la interpretación de sus propios textos constitucionales sean materia de un nivel central.

En cuanto a la distribución de competencias legislativas en su mayoría presentan competencias concurrentes (es decir, son funciones compartidas con el ente nacional y no delegadas) y escasamente presentan funciones en las cuales no participan de una forma activa. En lo electoral pueden presentar sistemas electorales coherentes con la elección de autoridades nacionales, con la presencia de partidos políticos subnacionales en diversos espacios de decisión política, asimismo poseen figuras de participación ciudadana propias que pueden ser incluso innovadoras con respecto a lo nacional. En ese nivel de soberanía subnacional podemos ubicar en su mayoría sistemas de distribución de competencias de corte federal o unitarios descentralizados.

Completan el panorama los escenarios de soberanía subnacional alta, que corresponden a valores del ISS superiores al 67. Las entidades subnacionales ubicadas en este supuesto poseen una autonomía política alta con respecto del nivel nacional, tienen garantizada la integración de sus poderes locales por medio de elección popular directa y constituciones propias que abordan elementos diversos de corte institucional sin que necesariamente participe el orden nacional. En el aspecto financiero presentan niveles de tributación y gasto altos con relación al ente nacional. Respecto a la integración de sus poderes judiciales en la mayor parte de los casos poseen un poder judicial subnacional propio, pueden interponer alguna serie de recursos jurídicos en contra de acciones que impactan en su territorio, en los casos más extremos de soberanía subnacional pueden tener tribunales constitucionales subnacionales o los tribunales superiores de justicia de su demarcación puede tener funciones adicionales de control constitucional local.

En cuanto a la distribución de competencias legislativas en su mayoría presentan competencias exclusivas y concurrentes (es decir, son funciones compartidas con el ente nacional y no delegadas) y escasamente presentan funciones en las cuales no participan de una forma activa. En lo electoral pueden presentar sistemas electorales coherentes con la elección de autoridades nacionales, con una alta presencia de partidos políticos subnacionales en diversos espacios de decisión política, asimismo poseen en sí figuras de participación ciudadana propias que pueden ser incluso innovadoras con respecto a lo nacional. En ese nivel de soberanía subnacional podemos ubicar en su mayoría sistemas de distribución de competencias de corte federal altamente autónomos y sistemas de corte confederal o autonómico que garantizan una soberanía de decisión local muy elevada.

Tabla núm. 5.

Rangos de Conceptualización del ISS

ISS (valores)	Nivel de soberanía subnacional	Descripción	Sistema de organización política
0-32	Baja	Ausencia de constituciones subnacionales Ausencia de poder judicial subnacional propio Competencias en su mayoría delegadas Bajos niveles de tributación y de ejercicio de recursos propios. Débil presencia de partidos políticos subnacionales	Unitario
33-66	Intermedia	• Presencia de constituciones subnacionales propias. • Integración de poderes políticos subnacionales de forma democrática y autónoma del nivel central. • Poder Judicial Subnacional propio. • Competencias en su mayoría concurrentes entre el nivel local y el nacional. • Niveles intermedios de tributación y ejercicio de recursos propios. • Presencia de partidos políticos subnacionales propios	Federal

67-100	Alta	- Niveles de tributación y ejercicio de gasto elevados por parte del nivel subnacional. - Poder Judicial Subnacional propio con capacidades para interponer recursos en contra de acciones del nivel nacional. - Competencias concurrentes entre nivel subnacional y nacional con tendencia a la presencia de exclusivas por parte del ente subnacional. - Alta presencia de partidos políticos subnacionales propios.	Autonómico Confederal
--------	------	---	--------------------------

Fuente: Elaboración propia.

Partiendo de estos rangos de conceptualización, los casos analizados se distribuyen tal y como se presenta en la siguiente tabla, el orden corresponde a los primeros tres casos analizados (México, Chile y Argentina) seguidos de los tres casos de testeo (Colombia, Bolivia y Brasil).

Tabla núm. 6

Resultados del Índice de Soberanía Subnacional (ISS) aplicado a los seis casos analizados

Dimensión	México	Chile	Argentina	Colombia	Bolivia	Brasil
Soberanía Política (SP)	13	9	12	8	7	15
Soberanía Financiera (SF)	8	2	14	12	8	14
Soberanía Judicial (SJ)	14	6	14	6	0	14
Soberanía Legislativa (SL)	13	4	15	9	15	15
Soberanía Electoral (SE)	9	7	8	12	13	9
Índice de Soberanía Subnacional (ISS)	57	28	63	47	43	67

Fuente: Elaboración Propia

Se desprende que el caso de Chile se ubica en la dimensión de baja soberanía subnacional como era de esperarse para un país de corte unitario, aunque es importante señalar que su puntaje obtenido se encuentra muy cercano al nivel intermedio (apenas lo separan 5 puntos para entrar en la catalogación de un país de corte federal) lo cual nos habla de un modelo hibridado que se aproxima a un nivel de soberanía intermedia (identificada más con lo federal) que con lo unitario (más cercano a la escala del 0).

Por su parte, los casos de México y Argentina se encuentran en niveles que ratifican su categoría conceptual de sistemas de corte federal ubicándose el primero más cerca de la parte intermedia de la escala, es decir, México se encuentra en la encrucijada de ser un país en el papel de corte federal, pero en la práctica se encuentra a caballo entre lo unitario y lo federal bordeando la mitad de la escala. Por su parte, Argentina se instala más arriba en la escala de soberanía subnacional, pero no abandona la tipología de soberanía subnacional intermedia, quedando a apenas 3 puntos de lograrlo. Esto nos habla de nueva cuenta de la hibridación de los sistemas de distribución de competencias y del aporte del ISS que permite visualizar en una escala más clara la caracterización de los sistemas saliendo de la dimensión clásica que si bien mantiene sus funciones orientativas, lo cierto es que deja más preguntas que respuestas.

Cabe destacar que el ISS no tiene como intención borrar de un plumazo los enfoques teóricos que dan nombre a los sistemas de organización política, sino que, por el contrario, pretende ser un aporte que robustezca y ponga en una perspectiva real el diseño institucional, indicando cómo ha mutado y dando a los estudiosos de los temas para el futuro una herramienta analítica que les posibilite “medir” en términos reales la soberanía subnacional.

A primera vista, el comportamiento del ISS en los tres primeros casos analizados (México, Argentina y Chile) parece no ratificar la idea de que los sistemas de distribución de competencias teóricos no reflejan la realidad de la organización política aplicada, ya que los casos federales presentan niveles más altos de ISS que el caso unitario.

Por esta condición, se tomó la decisión de asumir como casos de testeo tres casos adicionales: Brasil, Colombia y Bolivia mismos que al ser ordenados por su resultado en materia de ISS dan como resultado lo que se plasma en la tabla 7.

Tabla núm. 6

Resultados del Índice de Soberanía Subnacional (ISS) aplicado a los seis casos analizados

País	ISS (Valores)	Nivel de Soberanía Subnacional	Sistema de Organización Política
Brasil	67	Alta	Federal
Argentina	63	Intermedia	Federal
México	57	Intermedia	Federal
Colombia	47	Intermedia	Unitario
Bolivia	43	Intermedia	Unitario
Chile	28	Baja	Unitario

Fuente: Elaboración Propia

De una mirada general a los resultados se desprenden algunas singularidades dignas de análisis. De los tres casos unitarios analizados, Chile refleja una coincidencia entre modelo teórico y valores empíricos, en contraparte los dos casos de corte unitario se encuentran en la perspectiva de sistemas de corte federal lo cual ratifica nuestra percepción de que los sistemas de organización política teóricos mantienen un norte que nos permite visualizar algunos elementos singulares, pero que en la dinámica aplicada han perdido contundencia y poder explicativo, ya que Bolivia y Colombia se sitúan completamente en la dimensión de una soberanía intermedia más propia de otra catalogación (que sería la aplicable a los sistemas federales)

Por su parte, el caso de Brasil suma un total de 67 puntos (colocándose en una dimensión de soberanía subnacional alta): este sistema representa un modelo federal con entidades subnacionales altamente soberanas (cuasi confederales, podríamos aventurarnos a determinar) aunque el límite inferior respectivo. En contraste con los casos de México y Argentina que pese a decirse también federales registran valores en un rango más bajo de soberanía subnacional.

Colocados con estos resultados podemos aventurarnos a señalar que el modelo del ISS mantiene una exhaustividad aplicable y replicable que puede darnos mayores nociones y orientaciones al respecto de la naturaleza de los sistemas

políticos que se quieran analizar; asimismo, permite aventurar la posibilidad de encontrar sistemas que actualmente se pueden conceptualizar como federales, pero que en realidad mantiene una noción cuasi-confederada más clara que el caso de Brasil o sistemas como el colombiano y el boliviano que se separan de su dimensión teórica y permiten ratificar la importancia de esta herramienta teórico-práctica.

Conclusiones

Con base en los resultados analizados, podemos concluir que el nivel de soberanía subnacional dentro de un Estado-Nación no depende de su sistema de organización política, además de que es posible - mediante el uso del ISS - medir la soberanía subnacional tomando en consideración que nuestro indicador demuestra que no existe una relación equivalente entre modelo teórico y nivel de soberanía subnacional, de forma tal que esta herramienta se revela más precisa al momento de evaluar la realidad de los sistemas políticos.

Por otra parte, los modelos teóricos de sistemas de competencias mantienen vigencia porque nos permite ubicarnos, digámoslo en el eje de la X, es decir, nos dan una idea del punto en una línea donde se ubica el país de referencia, no obstante, el concepto de soberanía subnacional y el ISS nos permite posicionar el otro marcador - el eje de las Y - en torno a qué punto se encuentra dicha entidad dando una idea más clara de la disparidad y/o coherencia conceptual existente. Podemos confirmar que el ISS es una herramienta analítica que nos otorga una estampa más fidedigna del sistema de distribución de competencias en funcionamiento, midiendo específicamente el nivel de soberanía subnacional de modo más fiel que los modelos teóricos tradicionales de sistemas de distribución de competencias.

Existen tres tareas a futuro al respecto del ISS:

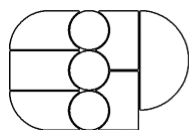
1. Su utilización como instrumento para la reforma institucional de los estados nacionales puede proporcionar a los tomadores de decisiones herramientas más robustas para planificar y proponer reformas estructurales y de forma de estado. Estas reformas deberían considerar no solo la dimensión teórica, sino también las consecuencias prácticas de una aplicación legal distinta o de la asignación de competencias a determinadas dimensiones territoriales;

2. su papel como herramienta para la innovación teórica; en el sentido de que permita acuñar modelos teóricos intermedios robustecidos a partir de la implementación del modelo de soberanía subnacional (en sus escalas de baja, media y alta) para posiblemente transitar a una escala unificada en los sistemas de organización política que combine el modelo clásico teórico con el despliegue del ISS como anverso de la misma moneda;
3. su posible utilización para conseguir estudios de calidad democrática más robustos, ya que la combinación de ambos conceptos permitiría explorar la posibilidad de que países con mayores niveles de ISS puedan colocarse en algún punto superior de las escalas de satisfacción democrática, pudiendo establecer algunas correlaciones interesantes

Referencias

- Bodin, Jean (2006). Los seis libros de la república. España: Madrid. Editorial Tecnos.
- Bonilla, Javier. (2017). ¿El universalismo amenazado? El proyecto cosmopolitista ante el auge comunitarista. Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Pp. 37-58. Montevideo: Uruguay.
- Cisneros F. German (23 de enero de 2024). La competencia constitucional necesaria y contingente en el Estado Federal Mexicano. Sus implicaciones en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/20.pdf>.
- Colomer, Josep. (2004). Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro. Gedisa Editorial. Barcelona. España.
- Colomer, Josep. (2005). El gobierno mundial de los expertos. Barcelona, España. Anagrama Editorial.
- Dardot, P. (2020). *Dominar. Estudio sobre la soberanía del Estado de Occidente*. La soberanía del Estado desde sus orígenes hasta nuestros días: crisis de representación política e invención de nuevas formas de autogobierno. Madrid: España. Gedisa Editorial.
- Encuesta Mundial de Valores (2021). Resultados de la Encuesta Mundial de Valores. Disponible en: <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>
- Flores, Alba. (2013). El concepto de soberanía y sus transformaciones, con especial referencia al caso mexicano. Universidad Católica San Antonio. Disponible en: <http://repositorio.ucam.edu/bitstream/handle/10952/734/Tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Recuperado el 27 de junio de 2021.

- Fukuyama, Francis. (03 de julio de 2023). El fin de la Historia. Disponible en: https://www.alianzaeditorial.es/minisites/manual_web/3491295/CAP8/1_FindelaHistoria.pdf
- Gobierno Provincial Entre Ríos (17 de diciembre de 2022). “Bordet destacó la importancia del federalismo y las autonomías provinciales”. Secretaría de Comunicación. <https://noticias.entrerios.gov.ar/notas/bordet-destac-la-importancia-del-federalismo-y-las-autonomas-provinciales.htm>.
- Levi, Lucio. (2011). *Régimen Político*. En Diccionario de Política. México: Editorial Siglo XXI Editores.
- Matteucci, Nicola (2011). *Soberanía*. En: Diccionario de Política. México: Editorial Siglo XXI.
- Plataforma Digital de Participación Popular (PDPP). (2021). Iniciativa Popular de Norma. Disponible en: <https://iniciativas.chileconvencion.cl/>. Recuperado el 15 de diciembre de 2021.
- Prud’Homme, Remy. (21 de diciembre de 2022). *On the Dangers of Decentralization (1995)*. Policy Research Working Paper. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/218141468739288067/pdf/multi-page.pdf>
- Przeworski, Adam. (2022). *Las crisis de las democracias ¿A dónde puede llevarnos el desgaste institucional y la polarización?* Siglo XXI Editores. México: Ciudad de México.
- Przeworski, Adam. (2010). *¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno*. Siglo XXI Editores. Ciudad de México.
- Roversi, Fabio. (2011). *Descentralización (y centralización)*. En Diccionario de Política. México: Editorial Siglo XXI Editores.
- Sartori, Giovanni. (29 de julio de 2022). *Concept Misformation in Comparative Politics (1970)*. The American Political Science Review. Vol. 64. No. 4 (Dec 1970). 1033-1053. <http://www.la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/Sartori/0.pdf>
- Sartori, Giovanni (2009). *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*. España: Editorial Alianza Universidad.
- Sartori, Giovanni (2012). *La política: lógica y método en las ciencias sociales*. Distrito Federal: México. Fondo de Cultura Económica.
- Schiera, Pierangelo (2011) *Estado Moderno*. En Diccionario de Política. México: Editorial Siglo XXI Editores.
- Vallés, Josep. (2007). *Ciencia Política: Una Introducción*. España: Ariel Editorial.
- Vallés, Josep y Martí i Puig Salvador. (2016). *Ciencia política. Un manual*. Editorial Ariel, Editorial Planeta. Ciudad de México: México.



La coordinación intergubernamental en un municipio conurbado: el caso de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, 2015-2021

ARTÍCULO CIENTÍFICO

ANTONIO FERNANDO CHÁVEZ DELGADILLO

Universidad de Guadalajara

 orcid.org/0009-0000-8640-6826

aferdelgadilloc65@gmail.com

Resumen

La arquitectura metropolitana en el Área Metropolitana de Guadalajara no ha logrado más que una incipiente institucionalización metropolitana, con ficciones en los llamados procesos de gobernanza, así como en el desarrollo social local, pese a las buenas prácticas presentadas e informadas en los “libros blancos” del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN); la seguridad, la pobreza, la movilidad y el agua, siguen siendo problemas metropolitanos que no han tenido una respuesta positiva en los indicadores de medición de la mejora en la calidad de vida metropolitana. Este artículo tiene como objetivo aproximar al lector a la gestión política de los municipios metropolitanos conurbados no centrales y, sus contextos políticos, institucionales y organizacionales locales y metropolitanos que determinan e influyen en la construcción de las relaciones intergubernamentales. Así como al desempeño de un gobierno local conurbado que, en un contexto institucional adverso fórmula su agenda de políticas para enfrentar los problemas en una municipalidad metropolitana.

Palabras clave: coordinación intergubernamental, municipio conurbado, contexto adverso, actores políticos, gestión metropolitana, zonas de exclusión metropolitana.

Cómo debe citarse este artículo:

Chávez, A. (2025). La coordinación intergubernamental en un municipio conurbado: el caso de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, 2015-2021. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (5), 110-145. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 13/05/2024

Aceptado: 31/10/2024

Introducción

Las reformas al artículo 115 de la Constitución Política federal que le otorgan el marco institucional y representan el fundamento para la política y la gestión de los gobiernos municipales en México datan de 1982 (40 años) y, de 1999 (24 años). Asimismo, en el año de 1994 se reformó el artículo 105 de la constitución federal para facultar a los municipios a presentar controversias constitucionales y el año 2014 se adicionó el artículo 108 constitucional para responsabilizar a los servidores públicos por el manejo de fondos federales.

Existe una gran diversidad municipal en los casi dos mil quinientos municipios del país, cuyas jurisdicciones territoriales van de más de 50,000 mil kilómetros cuadrados como: Ensenada en Baja California y municipios en el Estado de Tlaxcala que cuenta con menos de 6 kilómetros cuadrados, municipalidades como Guadalajara, Monterrey, Ecatepec con más de un millón y medio de habitantes y, municipios con una población menor a mil habitantes en los estados de Oaxaca, Puebla, Chiapas y Zacatecas. Asimismo, hay más de 500 municipios indígenas. Esta diversidad municipal también se traduce en desigualdades extremas en los ámbitos económicos, sociales y culturales de las poblaciones, que impactan en la capacidad de los gobiernos locales para responder a los retos que le representa el contexto local.

Adicional a lo anterior, está el fenómeno metropolitano integrado por 92 nuevas metrópolis en México, divididas en 48 zonas metropolitanas, 22 metrópolis municipales y 22 zonas conurbadas, que en conjunto suman 421 municipios donde habitan 82.5 millones de personas, lo que representa 65.6 % de la población nacional,¹ cuatro de ellas (Valle de México, Guadalajara, Monterrey y, Puebla-Tlaxcala) concentran la tercera parte de la población del país, sin una normatividad metropolitana de rango constitucional.

En Jalisco, el Congreso del Estado a través del decreto 23021/LVIII/09, aprobó la declaratoria de Área Metropolitana de Guadalajara, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos. (Publicado en el periódico oficial del Estado de Jalisco el 26 de diciembre del 2009). Asimismo, mediante Decreto 23485/LIX/10, Se expide la Ley de Coordinación Metropolitana del estado de Jalisco, que entró en vigor el 4 de febrero del año 2011. Las

1 Gobierno de México, (2024), Metrópolis de México 2020, (p.2). Grupo Interinstitucional, conformado por un equipo técnico y profesional del Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Cd. de México. Untitled (www.gob.mx)

municipalidades integrantes del Área Metropolitana de Guadalajara, así como el Gobierno del Estado de Jalisco, suscriben el 14 de febrero del año 2014 el Convenio de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara.²

En el presente trabajo se expone la complejidad que para la gran mayoría de los municipios metropolitanos no centrales, llamados conurbados, representa la coordinación metropolitana, que les permita, por un lado, tener las capacidades necesarias para formular políticas públicas que respondan a las necesidades propias de las municipalidades y, por otro, fortalecer sus capacidades políticas, institucionales y organizacionales, para dar solución a los problemas que aquejan a sus habitantes en un contexto de una nueva realidad metropolitana.

son las deficiencias de la infraestructura vial, que aumentan los trayectos y limitan el acceso a los empleos y servicios urbanos. Según datos de HABITAT (2002), los trabajadores de Sao Paulo destinan un promedio de dos horas para llegar a sus hogares de trabajo, tiempo que ha ido aumentando continuamente en las últimas décadas. Una situación similar ocurre en Río de Janeiro, cuyos habitantes se emplean casi 100 minutos en dicho trayecto. En Bogotá, el promedio alcanza 90 minutos a finales de la década de los 90 y en Santiago de Chile hace años que se superaron los 60 minutos (Rojas, 2005, p.41).

Asimismo, ponen a prueba su capacidad política para lograr acuerdos entre sus pares y, la habilidad política para gestionar una visión de subsidiariedad con los municipios centrales, así como para desarrollar una gestión efectiva en las relaciones intergubernamentales con los dos órdenes de gobierno: estado y federación; con los poderes constitucionales y, para desenvolverse en un sistema político que da un enorme peso a los partidos políticos en la vida y desempeño municipal, con ayuntamientos con serias limitaciones de poder y de conocimiento. Así la diversidad municipal en el país bajo el mismo marco institucional.

De allí la pertinencia para exponer el caso del municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, México, en el periodo 2015-2021, como una aproximación a los nuevos problemas metropolitanos que para los municipios conurbados no centrales representa tener capacidad para gestionar la incorporación de sus problemas locales de dimensión metropolitana en la agenda metropolitana de políticas públicas en beneficio de sus habitantes dentro de un fenómeno metropolitano complejo y, bajo un diseño institucional adverso.

2 El día 8 de agosto del mismo año los integrantes del Área Metropolitana de Guadalajara suscriben un Adendum al Convenio de Coordinación para comprometerse en aportar la cantidad de 8 millones de pesos, a efecto de cubrir los gastos de equipamiento, pagos de estudios y proyectos, instalaciones, gastos de operación y mantenimiento, así como del personal administrativo. Dichas aportaciones serán administradas por el fideicomiso desarrollo urbano del estado de Jalisco (FIDEUR), bajo administración del gobierno del estado.

Nuevas realidades, mismo diseño institucional.

El fenómeno metropolitano es una realidad para los gobiernos municipales que deben enfrentar de forma estratégica y efectiva, los problemas que el contexto actual les presenta como retos que ponen a prueba su desempeño político e institucional. La reforma municipal federal de 1999 reconoce al municipio como un *orden de gobierno*, así como la reforma a la Constitucional local de 2009 y, la creación de su ley reglamentaria; estableciendo la coordinación metropolitana de frente a estas nuevas realidades.

Los municipios conurbados en un área metropolitana viven un “proceso demográfico-urbano y político institucional en el área metropolitana de Guadalajara (AMG), con el desbordamiento de los límites políticos administrativos del municipio central” (Arellano, 2021, p. 1). En tanto que Guadalajara, como municipio central-capital que ha concentrado los apoyos político-institucionales para la mejor prestación de los servicios públicos³ a través del suministro de infraestructura con fondos adicionales a las participaciones y aportaciones estatales y federales, a diferencia de los siete municipios secundarios y terciarios que integran el área metropolitana (Vázquez, 2023, p. 275), como se expondrá aquí.

En la vía de los hechos, el municipio es más “una instancia descentralizada de la administración pública de las entidades federativas en nuestro régimen constitucional, (con solo) la asignación de funciones y servicios públicos” (González, 2008, p. 480). Porque las políticas federales y estatales que han instrumentado la descentralización pasaron de lado la construcción de capacidades gubernamentales en los municipios, no obstante, a ello

los gobiernos municipales mostraron innovadoras políticas públicas, avances administrativos que fueron diluyéndose por barreras estructurales como el corto periodo de gobierno, los insuficientes recursos y bajas capacidades gubernamentales. En el año 2006 el desbordamiento de la inseguridad pública convirtió a los gobiernos municipales en el “problema” (Sánchez, 2018, p. 155).

3 El gobierno estatal le ha subsidiado los servicios públicos de agua potable y el drenaje a través de un organismo público descentralizado (SIAPA); el tránsito y la movilidad a través de la secretaria del transporte y la agencia metropolitana de movilidad; los parques y jardines de mayor extensión a través de la agencia metropolitana de Bosques Urbanos, la seguridad pública es reforzada por las policías estatales (de seguridad y tránsito/vialidad) y la agencia metropolitana denominada Policía Metropolitana que tienen su sede en Guadalajara y una amplia operación, el aseo público lo tiene concesionado a una empresa privada, cuya disposición final se encuentra en Tonalá municipio secundario y, en Zapopan municipio primario.

Las capacidades institucionales⁴ cuentan, para enfrentar de forma estratégica a los actores políticos estatales y federales, así como las presiones y exigencias de los grupos de poder político y económico locales y metropolitanos; como al interior de la administración la cultura y los valores de las burocracias, las relaciones entre las agencias de la administración municipal y los recursos escasos. Asimismo, representan la capacidad desde lo local para formular políticas públicas que son un desafío a sus conocimientos, más aún en la dinámica metropolitana siendo un municipio conurbado no central; así como para definir los problemas asignándoles el carácter público en un contexto de presiones de las agendas locales y externas de los actores. Porque la definición política diría Parsons (2007, p.111), es el comienzo de un camino escabroso para las municipalidades, en el caso metropolitano para los gobiernos locales conurbados.

Complementa lo anterior, el pobre comportamiento histórico de los ingresos propios y baja capacidad recaudatoria municipal, así como la grave dependencia de los recursos estatales y federales (Lazcano y Sánchez, 2022, pp. 121-143), como se expresa en el pobre crecimiento de los recursos federales y estatales asignados a los municipios del país a través del Ramo XXXIII durante el periodo 2010-2023, recursos suministrados a los municipios a través de dos fondos: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAIMS) cuyo crecimiento en el periodo correspondiente fue de 8.11% de forma nominal y del 3.49% de forma real y, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUN) cuyo crecimiento nominal en el mismo periodo fue del 8.2% y, de forma real del 3.39% (Guízar, 2023, p.105). De allí la demanda de gobernadores y alcaldes para revisar a fondo

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) necesita de una reforma constitucional que garantice mayor equilibrio en las Relaciones Intergubernamentales (RIG), y el sistema fiscal requiere de una reingeniería institucional que introduzca instancias y procedimientos administrativos eficaces para fortalecer la base presupuestaria y de régimen del interior de los municipios, que los preserve de la invasión en su esfera de facultades por parte de las entidades federativas y de la Federación, de tal manera que las Controversias Constitucionales CC sea, a diferencia de lo que acontece hoy en México, un recurso judicial extraordinario y no un procedimiento normalizado por hacer efectivas las facultades y competencias municipales (Verdugo, 2021, p. 90).

Hasta el día de hoy, en el contexto del último año de gestión del gobierno

4 “Desarrollo Institucional Municipal: Proceso deliberado de cambio por medio del cual se busca el fortalecimiento de las capacidades municipales, que permitan al municipio cumplir con sus responsabilidades constitucionales, en un marco de gobernanza, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, en coordinación con los otros órdenes de gobierno, así como con la sociedad”. Auditoría Superior de la Federación, (2021), Diagnóstico de Desarrollo Institucional Municipal, Cámara de Diputados.

federal denominado “4T”, la dinámica de la recentralización no cambió, por el contrario, se incrementó al suprimir fondos federales adicionales a lo estipulado por la ley de acceso municipal y metropolitano, asimismo, no fue parte de la agenda gubernamental la dinámica metropolitana y, por lo tanto, la reforma municipal. En su momento, el gobierno federal atendió las presiones de los gobernadores quienes afirmaron que los municipios eran ineficientes para ofrecer servicios públicos, se endeudan y, además, son “incapaces de ordenar sus ciudades y fácilmente infiltrados por el crimen organizado, en suma, son un problema” (Sánchez, 2018, p.155). Por ello, tras la reforma del 1999 “el hecho de tener autonomía política no garantiza la descentralización, porque si no tiene competencias (autonomía administrativa) y recursos (autonomía fiscal) difícilmente puede ejercer la autoridad” (Carrión, 2004, p. 31).

Es entonces, que los avances municipales en materia de asociacionismo e intermunicipalidades, como herramientas institucionales de la última reforma municipal, representan un verdadero esfuerzo desde lo local para enfrentar los nuevos problemas urbanos, pero no necesariamente logran trascender sin fortalecimiento político, institucional y financiero de los gobernadores.

En este orden de ideas, existe la vía jurídica para enfrentar los sesgos en las relaciones intergubernamentales a través de las controversias constitucionales, las investigaciones que dan cuenta de ello y sistematizan las mismas arrojando entre otros resultados, los siguientes:

La invasión de facultades municipales por otros órdenes gubernamentales es posible por la debilidad u omisión de canales administrativos a través de los cuales pudieran procesarse de oficio en las RIG (relaciones intergubernamentales) y los recursos fiscales contemplados en las leyes de ingresos y presupuestos de egresos de las entidades federativas. Esta debilidad puede ser subsanada por la introducción de mecanismos administrativos normados por el derecho administrativo público y por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus contrapartes estatales, de tal manera que regulen los procesos administrativos de las relaciones intergubernamentales (Verdugo, 2021, p. 89).

Al prevalecer este vacío jurídico en las relaciones intergubernamentales se generan incentivos que impulsan los arreglos al margen de la ley, en los cuales fuera de los municipios centrales de las áreas metropolitanas, todos los municipios conurbados estarán en desventaja, pero lo bastante grave de esta situación, es la afectación para sus habitantes, pues, viven una segunda exclusión que impacta directamente en una mayor marginación.

Es pertinente señalar, que sí bien no es materia del presente estudio, las relaciones intergubernamentales y el fenómeno metropolitano se puede abordar

desde los municipios que no se encuentran en áreas metropolitanas sedes del poder político estatal, dado que a la par de la geografía de las regiones y con ello, las oportunidades o desventajas del territorio -en Jalisco son 12 regiones y 3 áreas metropolitanas Guadalajara, Puerto Vallarta y Ocotlán-, la gestión municipal enfrenta problemáticas que representan los sesgos político-partidistas y diversas racionalidades remanentes de regímenes autoritarios. Por lo que es necesario reconocer los procesos de asociacionismo e intermunicipalidad, dado que “El asociacionismo voluntario intermunicipal es una fórmula pactada de fines comunes, en la que libre y potestativamente los municipios que la crean definen su participación en el financiamiento y en los órganos de gobierno (Santín, 2002)” (Santín y Galván, 2012, p. 26). Alberto Arellano da cuenta de ello cuando analiza la coordinación metropolitana en el sistema federal:

en los países federales latinoamericanos para hacer frente a la coordinación metropolitana se consideran las cuestiones de diseño institucional y decisiones políticas, los mecanismos de coordinación intergubernamental parten del asociacionismo intermunicipal y de considerar la coordinación con el gobierno estatal y nacional (2016, p. 38).

Pero no obstante que en discurso político los mecanismos de coordinación metropolitana son recurrentes, en la realidad son escasas las buenas prácticas, pues tanto la asociación como la coordinación municipal son insuficientes, ante la problemática multidimensional que representa el fenómeno metropolitano, se requieren instrumentos legales estatales y nacionales para que un área o región metropolitana no solo se reconozca jurídicamente, sino que se creen instituciones públicas que hagan obligatoria la coordinación Metropolitana (Arellano, 2016, p. 38).

La ausencia de un diseño institucional y la enorme concentración poblacional en las áreas metropolitanas, genera cada vez más grandes problemas que requieren una urgente atención.

el gobierno tiene que abordar asuntos públicos que en su origen, desarrollo y resultados positivos o nocivos, rebasan la demarcación territorial de una comunidad particular y las atribuciones de su gobierno, por lo que es racional la cooperación y la coordinación entre los gobiernos y entre éstos y las organizaciones de la sociedad, en un primer momento toman formas intergubernamentales y después pueden llegar a ser una entidad supragubernamental que integra los gobiernos y las comunidades particulares que no tienen suficientes capacidades y recursos para ser lo que desean ser (Aguilar, 2020, pp. 9 y 10).

En este contexto, la respuesta del gobierno de México fue limitada e insuficiente, pues en tanto no haya una reforma constitucional que atienda el fenómeno metropolitano, solo reconocido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), que

faculta a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); para ejecutar actos de autoridad que impactan en la vida metropolitana y municipal, en algunos casos en el límite de la discrecionalidad, como fue la identificación y delimitación de las zonas metropolitanas del país,⁵ si bien la SEDATU está facultada por los artículos 8 fracción XI y 32 de la ley,⁶ también establece la obligación de convenir con las entidades federativas y los municipios la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada, integrando a los sectores social y privado.

Trabajos en lo que no participaron municipios como San Pedro Tlaquepaque, Jalisco; así como Ocotlán, Poncitlán y Jamay, Jalisco, que en el año 2015 fueron nombrados como zona metropolitana (Gobierno de la República, 2015, p.66) y, para el año 2024, fueron reclasificados como zona conurbada (Gobierno de México, 2024, p. 34), sin diálogo y ni comunicación y, con una ausencia de incentivos institucionales para el fortalecimiento institucional.

En esa tesitura, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el año 2015 -México país signatario-, los 17 objetivos de desarrollo que van desde la lucha contra la pobreza y la acción por el cambio climático, pasando por la educación, la salud, la igualdad de género y, en especial el *objetivo 11 Ciudades y comunidades sostenibles*; son retos globales y locales que interpelan a los actores políticos ante la situación que guardan los municipios conurbados que no son capitales políticas en las metrópolis del país. Cabe hacer mención, que hay enfoques que asumen como un derecho humano la dimensión metropolitana (Ruiz, 2021, p. 42), porque

los espacios metropolitanos también conforman un imaginario en el que conviven el territorio, las relaciones sociales, la identidad y cultura y las relaciones de poder. Alrededor de cada una se generan una o varias dinámicas que van caracterizando la ciudad; asimismo, se generan necesidades individuales y colectivas que van creando formas específicas de interacción... Cada problema y cada servicio generado dentro de ellas tiene que ser considerado como único, para brindarle la atención necesaria de tal manera que logre resolver un problema de manera integral que beneficie a la población y al ambiente Metropolitano, y de ser posible, cruzar las fronteras urbanas (Orihuela, 2019, p.31 y 32).

Ante el reto que para los municipios representa el fenómeno metropolitano, la

5 La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) presentaron el documento 'Metrópolis de México 2020', en el que se establecen 92 nuevas metrópolis en México. Reclasifican metrópolis en México, se establecen 92 nuevas delimitaciones | Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx) Untitled (www.gob.mx)

6 Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (diputados.gob.mx) (Consulta 10 de mayo 2024, 21:00 hrs.)

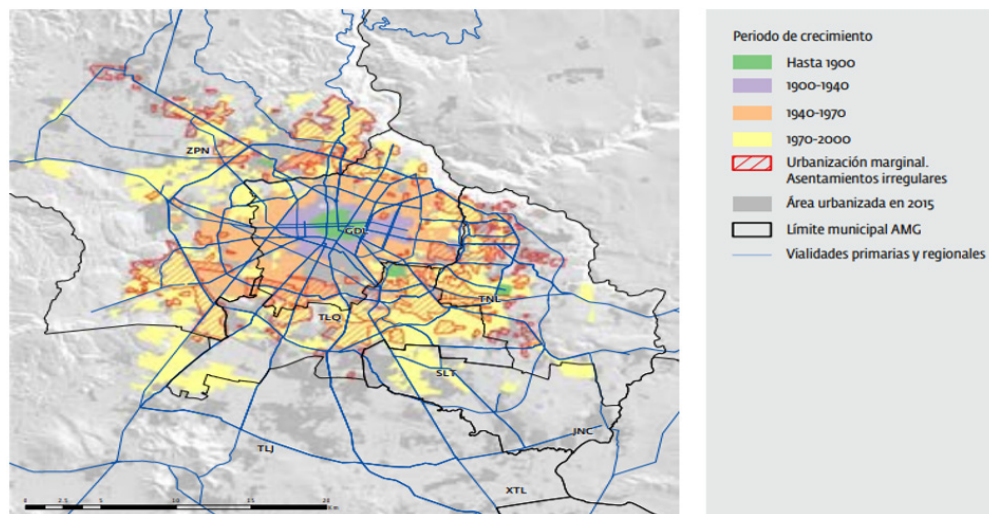
ausencia de diálogo e incentivos institucionales favorecen que los actores políticos locales no quieran perder su autonomía, lo que hace de la existencia de estas instancias de planeación metropolitana (IMEPLANs) sean factores de innovación pública, buenas prácticas y propuestas de cambio y diseño institucional, impulsadas por actores políticos que asumen su responsabilidad para hacer frente a una realidad socio urbana compleja y caótica (Arellano, 2016, p. 38).

Cuando las esperanzas de una vida urbana se frustran por los efectos perversos

El Área Metropolitana de Guadalajara llevó a cabo un primer momento de urbanización entre los años de 1950 y 1980; potenciados por la globalización de fines del siglo XX se desarrolló un segundo momento de 1980 a 1999 y, un tercer momento a inicios del siglo XXI hasta la actualidad (Arellano, 2023, p. 81), que se observan en los mapas 1, 2 y 3, cuyas características forman una nueva arquitectura espacial que no es particular de Jalisco, sino parte de la globalización en el planeta conformada por redes globales que conectan tanto a las regiones metropolitanas más importantes de financiarización como a las zonas de influencia y de producción manufacturera.

Mapa 1

El crecimiento histórico del AMG (1900-2000)



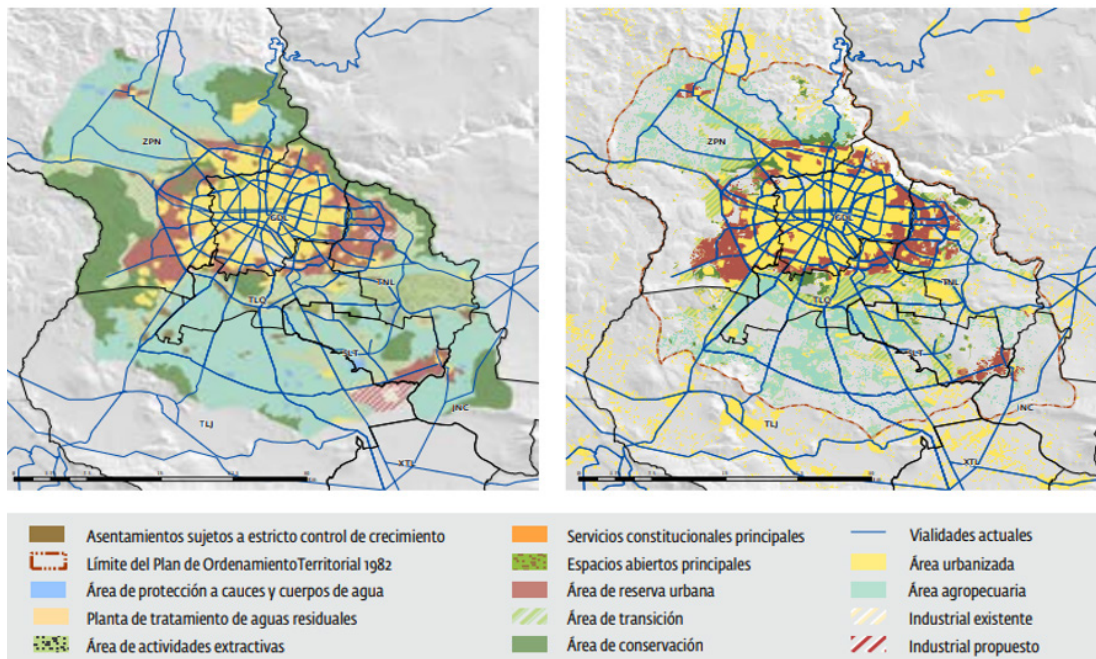
Fuente: María Elena de la Torre Escoto (2006)

La urbanización contemporánea comienza con tales dinámicas de interconexión tanto en territorios abarcados por dichas redes como en localidades excluidas de la lógica dominante de la integración espacial global (Castells, 2010, p. 39).

Es por ello, que en Era de la información y de las tecnologías de la comunicación estamos presenciando la transformación urbana y el crecimiento de las distancias en las ciudades. “Nos encontramos en medio de una ola de organización más grande que ha presenciado la historia del ser humano. Más acentuada de población y actividades en zonas urbanas, así como en áreas metropolitanas de mayor importancia” (Castells, 2010, p.40).

Mapas 2 y 3

Comparativo entre el Plan de Ordenamiento Territorial de la Zona Conurbada de Guadalajara de 1982 y la superficie urbanizada en 2015



Fuente: Elaboró Alberto Orozco Ochoa (IMEPLAN) con base en datos del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara (1982).

En este contexto complejo surgen la región metropolitana y la región de megalópolis policéntricas “a partir de dos procesos intervencionales: descentralización extendida de las grandes ciudades a zonas adyacentes, e interconexión de pueblos

preexistentes cuyos territorios llegan a integrarse mediante nuevas capacidades de comunicación” (Castells, 2010, p. 41). Por ello, las desventajas de los municipios no centrales en las áreas metropolitanas se incrementan y, sus exigencias para atender las problemáticas locales de dimensión metropolitana tienen insuficiente o nula resonancia política. Continúa señalando Manuel Castells: “no hay unidad institucional en tales regiones metropolitanas; ello trae consigo falta de rendición de cuentas en lo político, así como una planeación caótica para estos mega asentamientos humanos” (2010, p. 42).

Es importante enfatizar qué en las economías del conocimiento, los servicios avanzados son generadores de crecimiento, la riqueza y el poder urbanos, por lo tanto, las políticas y asignaciones presupuestales dirigidas a los municipios centrales para que concentren dichas economías del conocimiento son generadoras de desigualdades y contraria al derecho humano a la ciudad. Castells señala que no se trata de ciudades globales, sino de redes globales que estructuran y cambian, dado que los puntos de conexión en esta arquitectura global de redes constituyen los polos que atraen riqueza, poder, cultura, innovación y gente. Manuel Castells afirma: “fuera de los lugares donde se instrumenta la creación del valor de en red, se localizan los espacios de exclusión o paisajes de desesperación (Dear y Wolch), ya sea intra-metropolitanos o rurales” (2010, p. 47), así se explican las condiciones de marginación de las colonias ubicadas en el cerro del Cuatro en San Pedro Tlaquepaque, que dan cuenta las investigaciones de Ramírez, (1998); Velasco, (2000); Strickland, (2019); *et al.* Asimismo, afirma que:

un mega-módulo atrae recursos y aumenta las oportunidades de incrementar la riqueza y el poder. Al mismo tiempo difícilmente puede poner en práctica las políticas redistributivas que se requieren para cubrir las necesidades de la localidad. Al no presentar demandas sociales activas ni movimientos sociales, el mega-módulo y pone la lógica de lo global sobre lo local (Castells, 2010, p. 51).

Es entonces, que en la ruta en la construcción de la agenda metropolitana los diversos actores políticos municipales que integran la metrópoli y el gobernador de la entidad deben incluir todas las necesidades y problemas municipales de dimensión metropolitana y priorizar los temas de la agenda bajo el principio de subsidiariedad⁷ con el objeto de evitar desequilibrios generadores de consecuencias opuestas para las comunidades” (Villegas, 2009, p. 99). Como acciones tendientes a erradicar

7 “La subsidiariedad, por un lado, constituye sustitución y supletoriedad cuando se ceden atribuciones a favor de una instancia superior, la cual en situaciones momentáneas puede resultar idónea para realizar la acción, sin llegar a significar la pérdida de la titularidad de la competencia por parte de la instancia sustituida; y, por el otro lado, hace referencia a las ideas de auxilio y ayuda, las cuales se logran mediante el refuerzo del apoyo de la instancia superior a la instancia inferior, sin anularla. Se hace así una apuesta por la unidad más pequeña como soporte de actuación de lo que se considera gestión más próxima al ciudadano, sobre la que se vertebra el propio principio de subsidiariedad y la propia noción de autonomía local.” (Villegas, 2009, pp. 98 y 99).

los atrasos locales y reducir las diferencias en las capacidades institucionales de los municipios no centrales, para evitar condiciones socioeconómicas donde la coexistencia del dinamismo metropolitano se da a la par de la marginalidad metropolitana; expresada en los asentamientos depauperados con la persistencia de barrios de miseria como en París y en las zonas urbanas deprimidas de Estados Unidos (Castells, 2010, p. 52). Comprendiendo que las asignaciones presupuestales, proyectos y acciones direccionadas a los municipios centrales o primarios, como es en el caso del Área Metropolitana de Guadalajara. Zapopan y Guadalajara, por motivos político-partidistas, electorales, sesgos o pasiones, deben ser erradicadas del ámbito de la política, de lo contrario queda reducida a un campo de intereses que compiten bajo los límites impuestos por la moralidad (Mouffet, 2023 p. 34) y, todo este conjunto de acciones tiene efectos perversos en detrimento de la población de las otras municipalidades denominadas como secundarias y terciarias.

Los efectos perversos de la revolución urbana no son una fatalidad sino resultan de un conjunto de mecanismos económicos, de comportamientos sociales y de políticas públicas como el carácter sobre determinadamente de la renta urbana en la definición de usos del territorio, el consiguiente carácter de ahorro que han adquirido las inversiones en suelo o en vivienda, las alianzas “limpias” entre promotores y autoridades locales, el afán de distinción y de separación de importantes sectores medios y altos, los miedos múltiples y acumulativos que actúan sobre una población de cuestión débil, la fragmentación de los territorios urbanos extensos y difusos, la homogenización de pautas culturales en los que la imitación global se convierte en obstáculo a la integración local (Borja, 2010, p. 603).

Estos efectos perversos, exponen un panorama metropolitano complejo, particularmente en Jalisco cuyas problemáticas persisten después de varias décadas: el agua; la movilidad; la seguridad; la pobreza; que necesariamente requieren de planteamientos estratégicos por parte de los alcaldes y alcaldesas así como al gobernador de la entidad, para construir una gobernanza metropolitana “como un proceso de transacción entre varios actores que usan diversos recursos para gestionar y hacer gobernables estos espacios urbanos” (Díaz, 2018, en Arellano, 2023, p. 90). Porque el reto es tan enorme que se debe asumir la democracia deliberativa como principio para la política y la gestión. Jordi Borja propone una acción pública local:

La ciudadanía no puede ser ya un atributo que concede exclusivamente el Estado. Los poderes locales y regionales, y los entes supraestatales deben poder también definir y atribuir el conjunto de derechos y deberes que iguala a la gente de los territorios que son a la vez subestatales y globalizadores. Nuestra época exige un replanteamiento de la base territorial e institucional de los derechos y una ampliación de los mismos (2010, p.623).

Estas circunstancias ponen a prueba a los gobiernos municipales metropolitanos, al gobernador de la entidad y a sus congresos locales, pues tienen frente a ellos desafíos como el reconocimiento político y jurídico del derecho a la ciudad y la democracia deliberativa, no solo como principio sino como un compromiso para promover políticas sociales urbanas que ataquen las discriminaciones que imposibilitan o reducen el ámbito de la ciudadanía; a hacer de la ciudad, de sus centralidades y monumentalidades, de la movilidad y accesibilidad generalizadas, de la calidad y visibilidad de sus barrios, de la fuerza de integración de sus espacios públicos, de la autoestima de sus habitantes; con unos entornos físicos y simbólicos que contribuyan a dar sentido a la vida cotidiana de la ciudadanía (Borja, 2010, pp. 623-624).

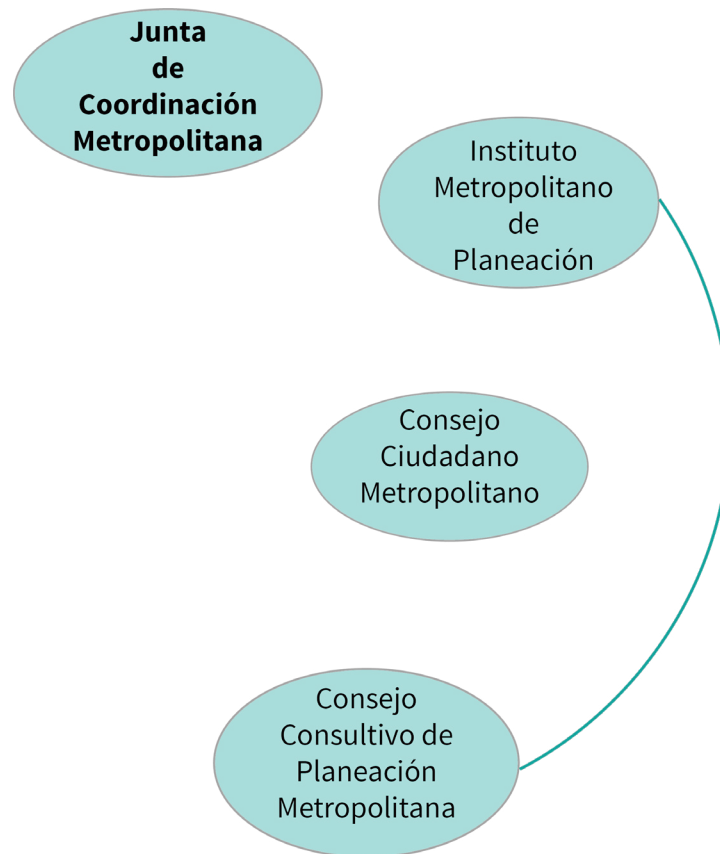
El Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN)

El gobierno municipal de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, aprobó en 2014 el convenio de coordinación metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara (CCMAMG), así como el reglamento interno denominado Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara (EOICM), cuya normatividad regula el funcionamiento del IMEPLAN, el consejo Ciudadano Metropolitano y la propia Junta de Coordinación Metropolitana de Guadalajara, estipulando las reglas que definen las atribuciones públicas y la prestación de servicios públicos susceptibles de asociación y coordinación metropolitana. Así el IMEPLAN es la instancia de coordinación metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara, dotado de las bases generales, instrumentos y mecanismos de planeación y coordinación a través de sus propias instancias de conformidad con los artículos 81 Bis y 87 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

La Junta de Coordinación Metropolitana se integra con las y los presidentes municipales y el gobernador, siendo los suplentes de los alcaldes los síndicos municipales y del gobernador un secretario de estado. Así como el Así como el ciudadano/na presidente/a del Concejo Ciudadano Metropolitano, diputado de la comisión legislativa local de zonas metropolitanas, un representante de la SEDATU por mandato de ley federal, bajo la secretaría técnica del director de IMEPLAN. Así el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN), es un organismo público descentralizado intermunicipal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica, financiera y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, que tiene por objeto elaborar y proponer

instrumentos de planeación metropolitana, estudios y propuestas técnicas, así como mecanismos de coordinación de las instancias, e intervenir en todas las fases de las políticas de coordinación metropolitana, en el ámbito de sus atribuciones.

Figura núm. 1
Instancias metropolitanas



Fuente: Elaboración propia a partir de la normatividad.

En tanto que el Consejo Ciudadano, es un órgano consultivo intermunicipal de participación ciudadana y carácter honorífico, que tendrá sede en las instalaciones del Instituto y se integra por: ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales, organizaciones civiles, profesionales y académicas asentadas en el área y, tiene por objeto y función realizar y participar en el seguimiento y evaluación de asuntos y materias metropolitanas, así como elaborar, emitir, recibir, discutir, organizar y canalizar propuestas desde la sociedad civil.

El Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana; es un órgano colegiado

integrado por dependencias de los municipios que conforman el área, así como por integrantes del gobierno del Estado, y del Instituto, que apoyará a las instancias en la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano, y contribuye a una adecuada coordinación intergubernamental para armonizar las políticas metropolitanas con las políticas municipales, estatales y federales. El Estatuto Orgánico establece la estructura orgánica del IMEPLAN en su artículo 103 fracción II:

- a) Dependencia encargada de la planeación y desarrollo urbano;
- b) Dependencia encargada de la infraestructura y obras públicas;
- c) Dependencia encargada de los servicios públicos municipales; y
- d) Dependencia encargada de medio ambiente y ecología.

En la primera reunión correspondiente al periodo que se estudia, de la junta de coordinación metropolitana celebrada el 17 de noviembre del 2015 bajo la presidencia de Zapopan, fue designado por unanimidad como director del IMEPLAN Ricardo Gutiérrez Padilla,⁸ quien presentó la agenda metropolitana aprobada por unanimidad, bajo esta temática: a) el plan de desarrollo metropolitano y, b) el programa de ordenamiento del territorio metropolitano. Asimismo, se proponen la agenda metropolitana integrada por los siguientes temas: 1. Seguridad ciudadana; 2. Recuperación de espacios públicos; 3. Movilidad; 4. Modelo de vivienda DOTS (Desarrollo orientado al transporte); 5. Gestión del medio ambiente (agua, residuos, cambio climático y resiliencia); 6. Proyectos estratégicos de inversión; 7. Sistema integral de gestión metropolitana (SIG METRO); 8. Atención a emergencias y contingencias y, 9. Medio ambiente.

Es entonces que estamos frente a un diseño institucional conformado por cuatro instancias de gobernabilidad para construir procesos de gobernanza Metropolitana (Arellano, 2021, p. 6).

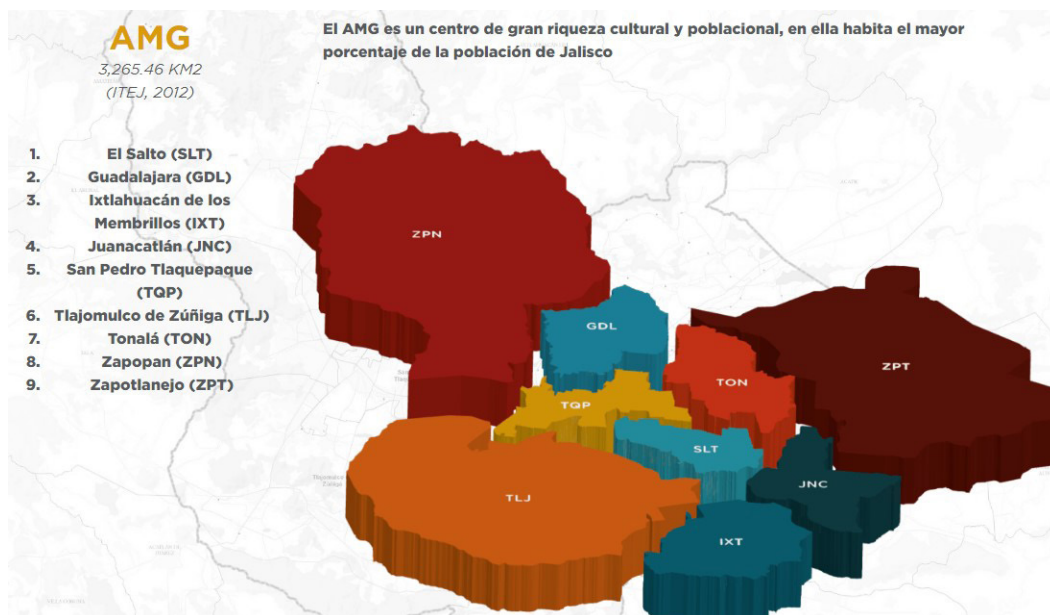
San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, México.

La municipalidad de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, México, forma parte del Área Metropolitana de Guadalajara en la región centro del estado de Jalisco, cuenta con una superficie aproximada de 131 Km² en las coordenadas extremas 20°38'53" Norte, 20°32'11" sur, 103°12'43" este y 103°27'43" oeste, el municipio

8 El primer director del IMEPLAN fue Alberto Orozco Ochoa, le siguieron Ricardo Gutiérrez Padilla, Mario Ramón Silva Rodríguez y la actual Patricia Martínez Barba.

limita con las siguientes municipalidades: al norte con Guadalajara, capital político-administrativa del Estado de Jalisco. Al noreste con Tonalá. Al sur con Tlajomulco de Zúñiga. Al sureste con El Salto y al poniente con Zapopan. La mayoría de la parte de su territorio es plano, con algunos lomeríos y pocas tierras altas cerriles, el punto más alto del municipio es el Cerro del Cuatro con una altura de 1,870 y la mínima al sur del territorio con 1,530 msnm (metros sobre el nivel medio del mar). La municipalidad de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, es un pueblo prehispánico, cuyo signo etimológico en la lengua mexicana, (según algunos investigadores) se deriva del vocablo Tlacapán: “hombres fabricantes de trastos de barro” (Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, p. 26). Con aproximadamente 715,140 habitantes (CONAPO, 2021), con un grado de marginación y un rezago social para el año 2020 “*muy bajo*” (Secretaría de Bienestar, 2022).

Figura núm. 2
Área Metropolitana de Guadalajara



Fuente: IMEPLAN Área Metropolitana de Guadalajara. - (imeplan.mx)

La gestión política del territorio como puerta de entrada al análisis de las áreas metropolitanas proporciona elementos para el estudio geopolítico, partiendo del

comportamiento de los límites políticos administrativos y la lógica de la expansión urbana del municipio central (Arellano, 2021, p. 1), abonan a la interpretación politológica del área metropolitana. Dado que el análisis de la gestión de los conflictos y negociaciones relacionadas con la planeación del territorio y el suministro de infraestructura entre autoridades locales (Subra, 2012, p.58, en Torres, 2023, p. 292), con la intervención del gobernador del estado, su congreso local; proporcionan datos e información para el estudio de los actores y con ello una aproximación a la calidad y desempeño de la clase política de cada municipio. El enfoque de fronteras y límites municipales es particularmente relevante para Tlaquepaque, pues su ubicación geográfica en el centro de la metrópoli colindante con la capital política y económica de Jalisco, para algunos temas constituye más un problema que una solución.

Los problemas de colindancia con la capital datan de época colonial, haciéndose deslindes desde los años de 1557, 1677 y 1678, midiendo y amojonando sus límites (Goyas, 2018, p.132-134). El ayuntamiento de Tlaquepaque hace su aparición en la escena política el 13 de junio de 1821; cuando en San Pedro se declaró la independencia de la Nueva Galicia por el jefe militar Pedro Celestino Negrete, para más tarde ser juramentada en Guadalajara y, dos años después el 19 de agosto de 1823 el ayuntamiento de San Pedro aprobó su adhesión a la creación del Estado Libre y Soberano de Jalisco. La inestabilidad política que siguió a la independencia con arribo de regímenes federales y centralistas modificaron el reconocimiento político del municipio, con el régimen centralista “desaparecieron los ayuntamientos como Tlaquepaque, el 9 de enero de 1836 volvió a ser barrio o suburbio de Guadalajara” (Álvarez y Bayardo, 2024, p.32). Para el año de 1873 mediante “decreto No. 366 se erige una directoria política en la Villa de San Pedro” (Archivo Histórico de Jalisco, 1982, p. 91).

En 1885, mediante decreto 145 el Congreso del Estado reconoce el municipio de San Pedro (Montenegro, J. Guadalupe, 1887, p. 77-78). En 1907 el Congreso del Estado aprueba mediante decreto 1219 que “los departamentos de Zapopan y San Pedro (quedan) agregadas al departamento de Guadalajara” (Archivo General del Gobierno, 1908, p. 295). El siguiente párrafo es tajante:

El papel de San Pedro Tlaquepaque desde la época virreinal fue el de subordinación a la ciudad capital del estado. Desde entonces se establecieron conexiones y flujos de población y mercancías que derivaron en que Tlaquepaque fuera el primer municipio en conurbarse con Guadalajara. (Álvarez y Bayardo, 2024, p.75).

El crecimiento poblacional de la capital política fue la justificación para

cercenar el territorio de los municipios limítrofes, las tendencias de crecimiento de hectáreas en el periodo 1900-1970,⁹ fueron expansionistas (Martínez, 2014), achicando al territorio de Tlaquepaque y Tonalá.

San Pedro Tlaquepaque, entre la sumisión y la resistencia

San Pedro Tlaquepaque es un municipio de la segunda mayor metrópoli del país, con grandes tradiciones culturales como la artesanía en barro de fama nacional e internacional, con un corredor de cocina internacional y la denominación para su centro histórico como “Pueblo Mágico” (2018). Asimismo, cuenta con corredores comerciales e industriales, una zona agrícola que abastece de productos al Área Metropolitana de Guadalajara. Al mismo tiempo, existen áreas urbanas como el Cerro del Cuatro que Castells denomina “espacios de exclusión” (Castells, 2012, p. 47) y, dividido en 12 pueblos tradicionales (delegaciones) y la cabecera del municipio San Pedro. Con un ejercicio presupuestal que al cierre del año 2023 fue de \$2,901’721,324.47 millones de pesos (Acuerdo de Ayuntamiento de 26 de enero del 2024).

Para el análisis politológico local y su desempeño metropolitano, son de particular relevancia los elementos estructurales que condicionan la toma de decisiones de los municipios, a partir de “los factores políticos, financieros (fortaleza financiera municipal y la estructura económica por municipio) y económicos (fortaleza demográfica y económica, PIB-ZM), construye una calidad de municipios centrales a Guadalajara y Zapopan; municipios secundarios a Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y San Pedro Tlaquepaque y, por último, los municipios menores: El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo” (Vázquez, 2023, págs. 275-287). Estos factores contextuales que determinan la capacidad política y de gestión pública y, para el caso ubican a Tlaquepaque como un municipio secundario, elementos que impactan y condicionan el desarrollo local y la calidad de vida de sus habitantes.

La condición de municipio secundario continúa siendo un reto para su clase política, que deberá tomar acciones para construir mejores capacidades institucionales. De allí la importancia de aproximarse al desempeño institucional a través de la gestión política y técnica de proyectos y financiamiento para los mismos, lo que expone de primera mano una segunda aproximación puntual a la clase política local.

9 “En 1990 Guadalajara tenía una extensión de 983.63 hectáreas, para 1910 incrementaron a 1,220 hectáreas, en 1920 incremento a 1,337.85 hectáreas; en el año de 1930 ya eran 1,930.00 hectáreas, para 1940 sumaron 1,994.00 hectáreas; para el año de 1950 eran 8,090.00 hectáreas; en el año de 1960 ya tenía 9,469.94 hectáreas y, en el año de 1970 Guadalajara tenía una extensión de 11,005.14 hectáreas. (López, 1996, en Orozco, et ál, p.31).

La administración municipal que asumió la gestión el primero de octubre del 2015, se enfrentó a la gestión de proyectos de infraestructura en la cámara de diputados federal¹⁰ en el mes de noviembre de ese mismo año, a efecto de lograr fondos adicionales al presupuesto municipal para el ejercicio fiscal del 2016 a través de dos fondos: el Fondo para el fortalecimiento de la infraestructura estatal y municipal -Anexo 20.2- y, el Fondo de ampliaciones para proyectos de desarrollo regional -Anexo 20.3-. Asimismo, el gobierno del estado hizo lo propio en materia del Fondo Metropolitano -Anexo 20. Ramo 23-. Para tener un elemento de contraste de los montos logrados por los municipios metropolitanos se agregó una columna con los habitantes por municipio. En materia en cuanto al Fondo de Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal, se exponen en el siguiente cuadro 1 de resultados.

Cuadro núm. 1

Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (Anexo 20.2)

Estado	Municipios del AMG	Monto	Habitantes
Jalisco	El Salto	0	138 226
Jalisco	Guadalajara	60,599,081	1 495 189
Jalisco	Ixtlahuacán de los Membrillos	3,000,000	41 060
Jalisco	Juanacatlán	2,000,000	13 218
Jalisco	San Pedro Tlaquepaque	19,970,000	608 114
Jalisco	Tlajomulco de Zúñiga	40,000,000	416 626
Jalisco	Tonalá	20,000,000	478 689
Jalisco	Zapopan	50,000,000	1 243 756
Jalisco	Zapotlanejo	5,000,000	63 636

Fuente: Elaboración propia a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación DOF del 27 de noviembre del 2015 (Segunda sección), e INEGI 2015.

¹⁰ La conformación de la representación política de Jalisco en la cámara de diputados cambio en razón de los resultados electorales del 2015, una mayoría de movimiento ciudadano en detrimento de acción nacional y del revolucionario institucional. Los equipos técnicos municipales presentan los proyectos técnicos conforme a las reglas de operación publicadas en la Gaceta Parlamentaria por la comisión legislativa de hacienda de presupuesto.

La primera inferencia que salta a la vista es la ausencia de recursos para el municipio de El Salto, independientemente si gestionó o no proyectos. Así como la proporcionalidad en correspondencia con la población para los dos municipios centrales en comparación con los demás municipios; incluso entre los secundarios Tlajomulco, Tonalá y Tlaquepaque. Si bien la población no fue criterio determinante para el otorgamiento de recursos en las reglas de operación, bajo el nuevo enfoque de la agenda metropolitana en la gestión de beneficios no se pueden excluir habitantes de una misma metrópoli: sea por el origen político-partidista de la administración municipal o, por el lugar donde se vive; ambos implican un trato desigual a los habitantes de una misma metrópoli, cuestiones inaceptables desde un enfoque del derecho humano a la ciudad.

La bancada jalisciense mayoritaria en la cámara de diputados fue del partido político Movimiento Ciudadano. Asimismo, cabe hacer mención que el líder político del partido era presidente municipal de Guadalajara.

En cuanto a los resultados en materia del Fondo de ampliaciones para proyectos de desarrollo regional (ver cuadro 2), la desproporción sigue siendo una constante, con excepción al incremento de municipios sin recursos, pues a El Salto se suman Ixtlahuacán de los Membrillos, Tonalá y Juanacatlán, los tres primeros con administraciones emanadas del partido político PRI y este último de MC.

Cuadro núm. 2

Fondo de ampliaciones para proyectos de desarrollo regional (Anexo 20.3)

Estado	Municipios del AMG	Monto	Habitantes
Jalisco	El Salto	0	138 226
Jalisco	Guadalajara	190,232,992	1 495 189
Jalisco	Ixtlahuacán de los Membrillos	0	41 060
Jalisco	Juanacatlán	0	13 218
Jalisco	San Pedro Tlaquepaque	50,000,000	608 114
Jalisco	Tlajomulco de Zúñiga	74,994,468	416 626
Jalisco	Tonalá	0	478 689
Jalisco	Zapopan	152,000,000	1 243 756
Jalisco	Zapotlanejo	13,000,000	63 636

Fuente: Elaboración propia a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación DOF del 27 de noviembre del 2015 (Segunda sección), e INEGI 2015.

En el anexo 2 de la investigación se detallan los proyectos de infraestructura que integran las cantidades de cada municipio. Así el desempeño del mayor grupo parlamentario de Jalisco en la LXIII Legislatura federal. Cabe hacer mención, que para los ejercicios fiscales de 2017 y 2018 algunos municipios no lograron alcanzar los montos del 2016, con la excepción de Guadalajara, Zapopan y Tlajomulco. Esta legislatura fue la última en aprobar fondos extraordinarios, pues, el gobierno federal de la “4T” suprimió los tres fondos referidos del presupuesto de egresos federal para el año 2019, solo quedaron las aportaciones y participaciones federales a los municipios establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

Así la importancia de vivir en un municipio central o primario, con respecto de los conurbados y, no digamos de los rurales en referencia a los urbanos, consideración que se aplica para las zonas metropolitanas del país, como se aprecia en la distribución del fondo metropolitano en el anexo 1 de este trabajo de investigación, siendo elementos comunes en los tres fondos, la discrecionalidad reducida a la capacidad de gestión político-partidista de las y los actores políticos en cada entidad federativa. El territorio y la capacidad política de los representantes ciudadanos cuentan para el desarrollo local.

Los intereses particulares y corporativos frente a la capacidad política para el desarrollo local

En agosto del 52 en el teatro Degollado de Guadalajara, Jalisco, celebraron una asamblea los líderes de la Confederación Única de Trabajadores (CUT), la Confederación Obrera y Campesina de México, la Confederación Proletaria Nacional y la Confederación Nacional de Trabajadores, para constituir la Confederación Revolucionaria Obrera y Campesina CROC en Jalisco (Trujillo, 2005, p.35), siendo su primer dirigente Francisco Silva Romero,¹¹ qué posteriormente en alianza con Heliodoro Hernández Loza, fundaron la Federación Revolucionaria de Obreros y Campesinos FROC. A la muerte de ambos, Salvador Orozco Loreto, asumió la dirigencia sindical de la CROC-FROC (Medina, y Flores, 1999, pp. 195-199), quien fue presidente municipal de Tlaquepaque en el periodo de 1980 a 1982. La sucesión sindical fue de Antonio Álvarez Esparza, quien tuvo de contrincantes a Porfirio Cortés Silva, presidente municipal de Tlaquepaque (1983-1985) y, Alfredo Barba Hernández, presidente municipal de Tlaquepaque (1989-1991) y, regidor de oposición (1995-1997). Cabe hacer mención que Marcos Montero Ruiz, fue el primer presidente municipal de Tlaquepaque (1977-1979) emanado de la CROC.

11 Confederación Revolucionaria Obrera y Campesina CROC, (2004), Historia de la CROC en Jalisco, Consultado el 11 de mayo de 2024, HISTORIA DE LA CROC JALISCO (historiacroc.blogspot.com)

El poder de la CROC en Tlaquepaque, afiliada al partido Revolucionario Institucional (PRI) ha mantenido una fuerte influencia y en ocasiones el control político del municipio de Tlaquepaque, durante las últimas décadas de la segunda mitad del siglo XX y los primeros quince años del siglo XXI bajo el liderazgo de Alfredo Barba Mariscal hijo del expresidente municipal Alfredo Barba Hernández y, presidente municipal de San Pedro Tlaquepaque (2013-2015), regidor de oposición (2018-2021), actualmente controla el PRI municipal, a la CROC local y es dirigente estatal de la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México CATEM y,¹² es líder político del sindicato que agrupa aproximadamente 4 mil de los 5 mil servidores públicos municipales. En la contienda electoral municipal del 2024 se unió a la campaña del partido político MORENA, sin dejar el control del PRI municipal.

El desarrollo de la clase política local en Tlaquepaque ha sido fuertemente marcado por la cultura sindicalista de la CROC y con ello, los intereses corporativos, una cultura política como factor contextual que permea el desarrollo de las habilidades y formación de liderazgos políticos locales, independientemente del origen político-partidista. El contexto importa porque se compenetra en la concepción política de intereses personales, de estrategias en búsqueda o mantenimiento del poder (Nohlen, 2013, p.111).

En este contexto sociopolítico local, la alternancia PRI-PAN de 20 años consecutivos llega a no diferenciarse una de la otra, sus características en materia de administración y gestión local se caracterizan más por una continuidad más que por la innovación pública. Esta alternancia se truncó en las elecciones de junio del año 2015 cuando fue electa presidenta una mujer María Elena Limón García, del partido político Movimiento Ciudadano quien en su juventud militó en el PAN del cual su padre había sido miembro fundador en el municipio. Asimismo, es importante señalar que la primera mujer electa presidenta no solo en San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, sino en la metrópoli. Adicionalmente, suma tres periodos consecutivos gobernados por mujeres del mismo partido político: María Elena Limón García (2015-2018) y una reelección (2018-2021), siendo la primera mujer reelecta presidenta municipal de Área Metropolitana de Guadalajara y, Mirna Citlalli Amaya de Luna (2022-2024), que para el año 2021 nuevamente volvió a ganar dos elecciones,¹³ ante la inconformidad del partido político Morena por un mensaje del Cardenal emérito

12 Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México CATEM, (2023), Directorio de federaciones estatales. Consultado 11 de mayo de 2024, 17:15 hrs. FEDERACIONES ESTATALES | catem

13 La elección del 2 de junio de 2021 que fue anulada por el Tribunal Electoral de la Federación, y la elección extraordinaria del 19 de noviembre del 2021.

de la Arquidiócesis de Guadalajara Juan Sandoval Iñiguez, quién tiene su residencia en la cabecera municipal. Así la segunda mujer presidenta municipal, integrante del mismo equipo político consolidándose 9 años seguidos de gestión municipal (2015-2024), que busca la reelección en las elecciones municipales del 2024.

La administración municipal que inicio en octubre del año 2015, arranco un proceso de cambio institucional en un contexto de cambio de partido político con la resistencia de los partidos políticos que tomaron la presidencia y desataron paros laborales, por otro lado, al mismo tiempo arrancaron los procesos de planeación participativa en las más de 180 de las 200 colonias, cotos y barrios de la municipalidad; lo que fortaleció la capacidad de gestión y con ello un rediseño institucional empujado por una élite burocrática (Arellano, 2018, pp. 189-191), integrada por una mezcla de profesionales, académicos y desde luego lideresas y líderes locales, lo que permitió paulatinamente transformar la administración municipal formulando políticas públicas, entre otras la agenda del agua, una política social con reglas de operación; estrategias de política como la transparencia; programas para el rescate del espacio público y la construcción de la paz, así como de infraestructura básica.

Asimismo, se creó un Sistema de Evaluación del Desempeño. No se adquirió nueva deuda pública y se incrementaron los ingresos propios, lo que en suma contribuyó que durante los periodos de estudio 2015-2020, se impactara positivamente el desarrollo local como se puede apreciar en el Cuadro 3 de la secretaria del Bienestar (CONEVAL, 2015-2020) que a continuación se expone.

Cuadro núm. 3
Reducción de la pobreza en Jalisco, 2015-2020

MUNICIPIOS QUE TUVIERON REDUCCIÓN EN POBREZA, ENTRE 2015 Y 2020							
MUNICIPIO	POBREZA 2015	POBREZA 2020	DISMINUCIÓN EN PERSONAS	MUNICIPIO	POBREZA 2015	POBREZA 2020	DISMINUCIÓN EN PERSONAS
Tlaquepaque	237,221	194,382	-42,839	Cuautitlán de García Barragán	12,082	9,879	-2,203
Guadalajara	370,890	336,622	-34,268	La Huerta	8,771	6,758	-2,013
Encarnación de Díaz	26,075	18,139	-7,936	Huejuquilla el Alto	5,865	3,881	-1,984
Tepatitlán de Morelos	45,375	38,584	-6,791	Tala	26,959	25,088	-1,871
Arandas	33,392	27,061	-6,331	San Gabriel	8,113	6,254	-1,859
Teocaltiche	19,777	14,319	-5,458	Tonila	3,969	2,204	-1,765
Tomatlán	21,320	16,196	-5,124	Atoyac	5,625	3,866	-1,759
Zapotlán el Grande	35,721	30,646	-5,075	Hostotipaquillo	7,324	5,586	-1,738
Cihuatlán	24,552	19,499	-5,053	Tecalitlán	8,535	6,839	-1,696
Ocotlán	33,969	29,340	-4,629	Tapalpa	11,349	9,678	-1,671
Atotonilco el Alto	23,879	19,596	-4,283	Poncitlán	23,404	21,831	-1,573
Autlán de Navarro	23,727	19,668	-4,059	Villa Purificación	6,105	4,575	-1,530
San Juan de los Lagos	29,447	25,392	-4,055	Yahualica de González			
Sayula	18,154	14,387	-3,767	Gallo	9,059	7,596	-1,463
Cuquío	9,285	6,000	-3,285	Tenamaxtlán	4,490	3,085	-1,405
Magdalena	11,051	7,940	-3,111	Mascota	6,053	4,714	-1,339
Zapotlanejo	28,036	24,942	-3,094	Pihuamo	6,236	4,907	-1,329
Casimiro Castillo	10,774	7,969	-2,805	Zapotitlán de Vadillo	4,872	3,572	-1,300
Jocotepec	24,172	21,474	-2,698	Jamay	12,066	10,810	-1,256
Jalostotitlán	15,028	12,346	-2,682	Teuchitlán	3,280	2,057	-1,223
Tecolotlán	7,916	5,363	-2,553	Zapotlán del Rey	8,054	6,833	-1,221
Tamazula de Gordiano	14,008	11,465	-2,543	San Ignacio Cerro Gordo	7,936	6,731	-1,205
				San Juanito de Escobedo	4,962	3,860	-1,102
				Acatitlán	7,433	6,332	-1,101
				Ojuelos de Jalisco	15,574	14,482	-1,092

Fuente: secretaria del Bienestar, gobierno de México, 2021.

La estrategia de acción pública local implementada por el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, a través de su agenda del agua durante dos administraciones consecutivas (2015-2021), se desarrolló a partir de un proceso de planeación participativa. Este proceso identificó la ausencia total de redes de suministro de agua potable y drenaje sanitario en doce colonias, así como deficiencias parciales en cincuenta y seis más. Como respuesta, se diseñó la agenda del agua como una estrategia para reducir el rezago, combatir la pobreza y garantizar el acceso al derecho humano a la ciudad. Los resultados incluyeron la instalación de nuevas redes en zonas desprovistas de servicio, así como la rehabilitación de las existentes, logrando que el 99.5% del territorio municipal contara con infraestructura para el suministro de agua (INEGI 2020). Así como la formulación de proyectos encaminados a compensar los mantos freáticos del Valle de Toluquilla en el municipio.

En el ámbito metropolitano durante este periodo, el gobierno local de Tlaquepaque llevó a cabo una estrategia de política que representó una nueva forma

para abordar las relaciones intergubernamentales (RIG). Cabe hacer mención que la nueva correlación de fuerzas político partidistas abrieron la participación a los nueve municipios (6 de MC y 3 de PRI), así como ante el ejecutivo estatal (PRI) en la definición de las políticas metropolitanas. Con ello avanzó la gestión del territorio a través de las aprobaciones de los programas de Ordenamiento Metropolitano (POTMET) y el de Acción Climática Metropolitana. Así como la agencia metropolitana de urgencias médicas, que no prosperó. Tampoco se logró consenso con el gobernador del PRI para la creación de una agencia metropolitana de resiliencia.

Fueron aprobadas las nuevas agencias metropolitanas de movilidad, bosques urbanos y la policía metropolitana, esta última en dos etapas, en la primera como Agencia Metropolitana de seguridad para la formulación de políticas por la resistencia del gobierno estatal emanado del PRI y, una segunda etapa, ya con un gobernador de Movimiento Ciudadano; cuya propuesta radicaba en una solo corporación metropolitana y que fue aprobada por nueve votos y uno en contra de Tlaquepaque (Chávez, El Occidental, 2019, 16 de agosto), por lo que no entró en vigencia hasta que se atendieron textualmente las observaciones del gobierno de Tlaquepaque, que modificó la naturaleza, para constituirse en un agrupamiento metropolitano sin mando sobre las comisarias municipales.

En esta tesitura, la aprobación del Estatuto Orgánico Interno (reglamento interior) que establece las reglas del juego para el estado y los municipios en la gestión metropolitana, el gobierno local aprobó ajustes en razón de la autonomía municipal, de forma diferente a las otras 8 municipalidades. Será parte de otra investigación el estudio de la citada estrategia metropolitana impulsada por Tlaquepaque dadas complejas condiciones metropolitanas. “la condición política estructural de los integrantes de la junta de coordinación metropolitana puede influir en la toma de decisiones como factor de disparidad, Pues a través de ella se identifica la existencia de grandes asimetrías entre los integrantes de la junta de coordinación Metropolitana” (Vázquez, 2023, p. 288).

Por último, la capacidad para tejer acuerdos con los actores políticos, sociales y económicos enfocados a lograr condiciones para una adecuada gobernabilidad (Camou, 2020, p. 85) para lograr que el desempeño municipal tuviese impactos en la municipalidad y, además lograr la primera Ratificación de Mandato,¹⁴ organizada por un Consejo Municipal de Participación Social y como parte de los 13 nuevos mecanismos de participación del nuevo reglamento de gobernanza (Flores, 2019, pp. 74 y 78), primera reelección electoral de una mujer al frente de un municipio metropolitano en Jalisco, vuelve a Tlaquepaque un caso paradigmático.

14 Periódico Milenio (sábado, 11.05.2024 / 17:26), María Elena se queda en Tlaquepaque, Consultado 11 de mayo de 2024, 17:26 hrs. María Elena se queda en Tlaquepaque - Grupo Milenio

Conclusiones

El diseño institucional del municipio mexicano y con ello, los vacíos en las relaciones intergubernamentales, que incentivan la discrecionalidad y la ausencia de rendición de cuentas en el ámbito metropolitano, no solo no fortalecen las capacidades institucionales y políticas que le permitan lograr los acuerdos en la arena política y económica estatal, con impacto en la efectividad de las políticas públicas de los municipios conurbados; sino que fomentan la exclusión y marginación social. Porque el territorio donde “viven y duermen” quienes trabajan en Guadalajara y Zapopan queda excluido de servicios públicos de calidad, privados de su derecho humano a la ciudad configurando zonas de exclusión en la metrópoli, por lo tanto, distantes de una verdadera gobernanza metropolitana “como un proceso de transacción entre varios actores que usan diversos recursos para gestionar y hacer gobernables estos espacios urbanos (Díaz, 2018, en Arellano, 2023, p. 90).

En ese orden de ideas, los avances en materia de gestión y política pública de los gobiernos locales no centrales, pueden configurarse en buenas prácticas y representar “la terca determinación de no claudicar” y luchar por construir gobiernos responsables a pesar de las condiciones políticas metropolitanas que no favorecen el desarrollo local.

En la geopolítica local de San Pedro Tlaquepaque hay una constante en la historia que es el achicamiento del territorio (Arellano, 2023), en consecuencia, el achicamiento de su clase política que representa un factor contextual que ha contribuido al atraso, no obstante, en ser el primer municipio conurbado a Guadalajara (Álvarez y Bayardo, 2024, p.75), su proceso histórico es un factor contextual determinante en la calidad de municipio secundario (Vázquez, 2023, p. 275). Dado que el desempeño de la clase política local está íntimamente vinculado al contexto socio-político, que atraviesa la dinámica organizacional burocrática, producto de las condiciones sociopolíticas y económicas de sus habitantes y su formación profesional por otro, la capacidad política de actores para tejer acuerdos con los municipios vecinos y con el gobernador, como se puede observar en la gestión de recursos federales adicionales al presupuesto municipal.

Referencias

- Aguilar Luis F. (2020), En Arias Roberto (2021), Gobernanza metropolitana: la importancia del concepto, (pp. 53-63), en Silva Rodríguez Mario Ramón, Coord. *Coordinación, gobernanza y desarrollo de las metrópolis en México: desafíos y oportunidades en La regulación y gestión de las ciudades*. Senado de la República. Instituto de planeación y gestión del desarrollo del área metropolitana de Guadalajara IMEPLAN.
- Álvarez, Dolores y Bayardo, Lilia, (2024), *San Pedro Tlaquepaque Historia breve*, Colección municipios metropolitanos. El Colegio de Jalisco.
- Archivo General del Gobierno (1908), Tomo XXIII, *Legislación de junio de 1906 a octubre de 1908. Colección de los Decretos, Circulares y Órdenes que los Poderes del Estado de Jalisco*. Congreso del Estado de Jalisco.
- Archivo Histórico de Jalisco, (1982), *Organización Municipal del Estado de Jalisco*, Secretaría General de Gobierno.
- Arellano, Alberto (2021), El área metropolitana de Guadalajara: recorrido urbano y travesía político-institucional, *Revista Territorios y Regionalismos*, núm. 6, 2022 Universidad de Concepción, Consultado 8 de mayo de 2023 a las 16:00 hrs. El área metropolitana de Guadalajara: recorrido urbano y travesía político-institucional (redalyc.org)
- Arellano, Alberto, (2016), *La coordinación metropolitana en el sistema Federal experiencias y trazos institucionales*, El Colegio de Jalisco y la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. México.
- Arellano, Alberto, (2018), Los gobiernos de movimiento ciudadano en los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara, (pp. 179-198), en Arellano, Alberto, (Coord.), (2018), *Procesos y estructuras en las elites mexicanas*, El Colegio de Jalisco y la Universidad Autónoma Metropolitana.
- Arellano, Alberto, (2023), Arquitectura institucional para la gobernanza metropolitana en México, (pp. 77-99), en Arellano y Rosiles (Coord.), *La Era de las Metrópolis, Gobierno y políticas metropolitanas*, Tomo I, El Colegio de Jalisco.
- Auditoría Superior de la Federación, (2021), *Diagnóstico de Desarrollo Institucional Municipal*, Cámara de Diputados, Cd. de México.
- Ayuntamiento de Tlaquepaque, Jalisco, (2018), *Plan Municipal de Desarrollo, 2018-2021*, San Pedro Tlaquepaque, Jalisco.
- Borja, Jordi, (2010), Hacer ciudad en el siglo XXI, (pp.601-634), en Ziccardi, Alicia, (Coord.) *Ciudades del 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, UNAM México.
- Cámara de Diputados (2015), *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*, publicado en el diario oficial de la federación del viernes 27 de noviembre del 2015, segunda sección.

- Camou, Antonio, (2020), *Gobernabilidad y democracia*, Cuaderno 6 nueva edición con nota introductoria de Instituto Nacional Electoral, INE.
- Carrión, Fernando (2004) La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa. Consultado 8 de mayo de 2023 a las 16:29 hrs. *La Descentralización. Una Perspectiva Comparada entre América Latina y Europa* (uah.es)
- Castells, Manuel (2010) La región metropolitana en Red como forma urbana de La era de la información: de la descripción a la explicación, (pp.39-53), en Ziccardi, Alicia, Coord. *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, UNAM, México.
- Chávez, Víctor, El Occidental, (2019, 16 de agosto), Tlaquepaque no entra a la Policía Metropolitana y capacita por separado a sus elementos. Consultado 12 de mayo de 2024, 16:40 hrs. Tlaquepaque no entra a la Policía Metropolitana y capacita por separado a sus elementos - El Occidental | Noticias Locales, Policiacas, sobre México, Guadalajara y el Mundo
- Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México CATEM, (2023), Directorio de federaciones estatales. Consultado 11 de mayo de 2024, 17:15 hrs. FEDERACIONES ESTATALES | catem
- Confederación Revolucionaria Obrera y Campesina CROC, (2004), Historia de la CROC en Jalisco. Consultado el 11 de mayo de 2024, 16:00, HISTORIA DE LA CROC JALISCO (historiacroc.blogspot.com)
- Congreso del Estado de Jalisco. *Decreto 16630 que fija los límites territoriales entre los Municipios de Tlaquepaque, Tlajomulco y Zapopan*. Decreto 17157 que modifico el decreto aprobado.
- Consejo Nacional de Población CONAPO, (2021), *Proyección poblacional al 2021*, elaborada por el Consejo Nacional de Población.
- De la Torre, Elena, (1996), El crecimiento histórico del AMG 1900-2020, (p. 31), en Orozco, A., Shalisko, V., Rodríguez, M., Hernández, D., Morfín, J., Chávez, R., (2015), *Área metropolitana de Guadalajara. Expansión urbana. Análisis y prospectiva: 1970-2045*. Instituto Metropolitano de Planeación, IMEPLAN. (51) Expansión Urbana. Área Metropolitana de Guadalajara. Análisis y Prospectiva 1970-2045 | Alberto Orozco Ochoa and Miguel Angel Rodríguez Urrego - Academia.edu
- Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), *Primer trimestre 2022*. Consultada 1 de mayo 2023, a las 14:52. Comunicado de Prensa. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. Primer Trimestre de 2022 (inegi.org.mx)
- Flores, Joel, (2019), La gobernanza a prueba: el caso del reglamento de participación ciudadana de cuatro municipios del área metropolitana de Guadalajara, (pp. 59-85), en Arellano, Alberto, (Coord.), *Procesos de gobernanza, políticas públicas y gobiernos locales*, El Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco.
- Gobierno de la República, (2015), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*,

- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano Consejo Nacional de Población Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Cd. de México. Consultado: 10 de mayo del 2024, 22:30 horas. Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015 | Consejo Nacional de Población | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx)
- Gobierno de México, (2024), *Metrópolis de México 2020*, Grupo Interinstitucional, conformado por un equipo técnico y profesional del Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Cd. de México. Consultado: 10 de mayo del 2024, 22:00 horas. Untitled (www.gob.mx)
- González, Manuel, (2008), *México en el orden de gobierno municipal: ¿espejismo o realidad?*, (pp. 479-489), en Cienfuegos, David, Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica, UNAM, México.
- Goyas, Ramón, (2018), Las tierras de los pueblos de indios en la Nueva Galicia durante los siglos XVI y XVII, *Signos Históricos*, vol. XX, núm. 40, julio-diciembre, 2018, Centro Universitario de los Valles, Universidad de Guadalajara, México.
- Guízar, José, (2023), *Aspectos básicos del ejercicio del gasto federalizado 2023*, INDETEC, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021*. Consultado 23 03 23, 13:05. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2021/doc/cngmd2021_resultados_est_org.pdf
- López, Moreno, (1996), Tendencias de crecimiento de la población y densidad poblacional en Guadalajara, 1900-1970, (p. 31), en Orozco, A., Shalisko, V., Rodríguez, M., Hernández, D., Morfín, J., Chávez, R., (2015), *Área metropolitana de Guadalajara. Expansión urbana. Análisis y prospectiva: 1970-2045*. Instituto Metropolitano de Planeación, IMEPLAN. (51) Expansión Urbana. Área Metropolitana de Guadalajara. Análisis y Prospectiva 1970-2045 | Alberto Orozco Ochoa and Miguel Angel Rodríguez Urrego - Academia.edu
- Martínez, Hirineo, (2003), en Valenzuela V., M. Basilia, Reseña de Límites municipales en Jalisco en Geocalli de Hirineo Martínez Barragán. *Espiral*, vol. XI, núm. 31, septiembre-diciembre, 2004. 323-333. Universidad de Guadalajara, México.
- Medina, Ignacio y, Flores, Manuel, (1999), Sindicalismo en Jalisco: nuevo proceso de fin de siglo. *Espiral*, vol. V, núm. 15, mayo-agosto, 1999. 187-216. Universidad de Guadalajara, México.
- Mouffet, Chantal, (2023), *El poder de los afectos en la política*, Es. Siglo XXI Editores, México.
- Nohlen, Dieter, (2013), *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción en trece lecciones*, Fondo Editorial de la Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- Orihuela, Isela, Coord. (2019), *Dinámicas Metropolitanas*, Instituto de investigaciones doctor José María Luis Mora y CONACYT.

- Orozco, A., Shalisko, V., Rodríguez, M., Hernández, D., Morfín, J., Chávez, R., (2015), *Área metropolitana de Guadalajara. Expansión urbana. Análisis y prospectiva: 1970-2045*. Instituto Metropolitano de Planeación, IMEPLAN. (51) Expansión Urbana. Área Metropolitana de Guadalajara. Análisis y Prospectiva 1970-2045 | Alberto Orozco Ochoa and Miguel Angel Rodríguez Urrego - Academia.edu
- Parsons, Wayne. (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO México, FLACSO Argentina.
- Periódico Milenio (sábado, 11.05.2024 / 17:26), María Elena se queda en Tlaquepaque, Consultado 11 de mayo de 2024, 17:26 hrs. María Elena se queda en Tlaquepaque - Grupo Milenio
- Rojas, Eduardo, (2005), las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo, (pp. 35-59), en Rojas, Eduardo, Cuadrado-Roura, Juan, Fernández, José Miguel (Editores), *Gobernar las metrópolis*, Edición de la Universidad de Alcalá de Henares y el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Ruiz, Carlos, y Arámbula, Enrique, (2021), Derecho constitucional comparado de la metropolización en México y su perfilación como derecho humano, (pp. 33-42), en Silva Mario, *Coordinación, gobernanza y desarrollo de las metrópolis en México: desafíos y oportunidades en La regulación y gestión de las ciudades*. Senado de la república legislatura LXV, IMEPLAN, Guadalajara, Jalisco.
- Sánchez, Antonio, (2016) *Dinámicas del gobierno municipal en el límite de la descentralización*. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos IGLOM.
- Sánchez, Antonio, (2018), La transición de los gobiernos municipales en México: de solución al problema, (pp.139-156), en Castellanos, José, Sánchez, Christian, y Aguilar, Alejandro, (Coord.) *XXIII Congreso Internacional CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública*, Universidad de Guadalajara, México.
- Sánchez, Antonio. García María Luisa. Rosas, Jarumy (coordinadores) (2019), *La trayectoria de los estudios municipales en México*, Universidad de Guadalajara.
- Santín, Leticia y Galván, Francisco, (2012) *Asociacionismo intermunicipal, estrategia para el desarrollo sustentable del territorio y de los servicios públicos en México*, Editorial Arlequín, Guadalajara, Jalisco, México.
- Silva Rodríguez Mario Ramón, Coord. *Coordinación, gobernanza y desarrollo de las metrópolis en México: desafíos y oportunidades en La regulación y gestión de las ciudades*. Senado de la República. Instituto de planeación y gestión del desarrollo del área metropolitana de Guadalajara IMEPLAN
- Torres, Verdin, Arturo D. (2023), La construcción de las metrópolis desde una visión periférica, Zapopan, códigos geopolíticos y políticas públicas, (pp. 291-316) en Arellano y Rosiles, *La Era de las Metrópolis*, Tomo I, El Colegio de Jalisco.
- Trujillo, Ocampo, Gabriel Antonio, (2005), *El trabajo del sociólogo como miembro del comité directivo estatal de la CROC en Jalisco*, Tesis para obtener el grado de licenciado en

sociología, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, Jalisco, México.

Vázquez, María Isela, (2023), Elementos estructurales que condicionan la toma de decisiones de los municipios miembros del Área Metropolitana de Guadalajara, (pp.267-290), en Arellano y Rosiles, *La Era de las Metrópolis*, Tomo I, El Colegio de Jalisco.

Verdugo, Mercedes, (2021), Relaciones Intergubernamentales y Controversia Constitucional. 25 años de conflicto y resistencia del municipio mexicano, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, núm. 24, año XII, 2021, ISSN 0719-1790. 69-92.

Villegas, Moreno, José Luis, (2009), La recepción del principio de subsidiariedad en el ordenamiento local venezolano. Una aproximación, revista *Provincia*, núm. 21, enero-junio, 2009. 79-111. Universidad de los Andes Mérida, Venezuela.

Anexos

Anexo 1: Fondo Metropolitano Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

Fondo Metropolitano	10,400,284,715
Zona Metropolitana de la Ciudad de Aguascalientes	138,098,395
Zona Metropolitana de la Ciudad de Tijuana	119,752,690
Zona Metropolitana de Mexicali	38,796,767
Zona Metropolitana de la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez	89,871,342
Zona Metropolitana de Juárez	53,815,174
Zona Metropolitana de Chihuahua	47,835,710
Zona Metropolitana de Saltillo	119,589,276
Zona Metropolitana de Monclova - Frontera	59,794,638
Zona Metropolitana de Piedras Negras	47,835,710
Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez	47,835,710
Zona Metropolitana de Tecomán	28,701,426
Zona Metropolitana de la Ciudad de León	418,562,469
Zona Metropolitana de La Laja - Bajío	10,763,034
Zona Metropolitana de Morelón - Uriangato	28,701,426
Zona Metropolitana de la Ciudad de Acapulco	109,957,327
Zona Metropolitana de Pachuca	119,330,047
Zona Metropolitana de Tulancingo	35,799,014

Zona Metropolitana de Tula	59,794,638
Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara	1,052,624,815
Zona Metropolitana de Ocotlán	34,680,891
Zona Metropolitana de Toluca	418,562,469
Zona Metropolitana de Morelia	41,856,246
Zona Metropolitana de Cuernavaca	53,815,174
Zona Metropolitana de Cuautla	14,350,712
Zona Metropolitana de Tepic	59,665,023
Zona Metropolitana de la Ciudad de Monterrey	906,486,719
Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca	77,733,029
Zona Metropolitana de Tehuacán	27,864,300
Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro	238,660,095
Zona Metropolitana de la Ciudad de Cancún	116,599,545
Zona Metropolitana de San Luis Potosí-Soledad de G. S	95,606,614
Zona Metropolitana de Río Verde - Cd. Fernández	28,701,425
Zona Metropolitana de la Ciudad de Villahermosa	119,330,047
Zona Metropolitana de Reynosa - Río Bravo	47,835,710
Zona Metropolitana de Matamoros	41,856,247
Zona Metropolitana de Tlaxcala - Apizaco	41,856,247
Zona Metropolitana del Valle de México	4,052,282,679
Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	361,159,617
Zona Metropolitana de la Laguna	623,205,592
Zona Metropolitana de Puerto Vallarta	49,390,370
Zona Metropolitana de La Piedad - Pénjamo	19,134,284
Zona Metropolitana de Veracruz	60,033,817
Zona Metropolitana de Xalapa	23,917,854
Zona Metropolitana de Coatzacoalcos	47,835,710
Zona Metropolitana de Acayucan	22,363,194
Zona Metropolitana de la Ciudad de Mérida	88,376,474
Zona Metropolitana de Zacatecas - Guadalupe	59,665,023

Fuente: Elaboración a partir del DOF del 27 de noviembre del 2015 (Segunda sección)

**Anexo 2: AMPLIACIONES PARA PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL
(ANEXO 20.3)**

GUADALAJARA	
PAVIMENTACIÓN CON CONCRETO HIDRÁULICO, GUARNICIONES, BANQUETAS, RED DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO, ALUMBRADO PÚBLICO Y ARBOLADO, DE LAS PRINCIPALES CALLES EN LA ZONA ORIENTE DE LA CIUDAD, MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO.	50,000,000
REHABILITACIÓN DE MERCADOS MUNICIPALES EN GUADALAJARA, JALISCO	63,380,000
REHABILITACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL MERCADO (LOS ELOTES), MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO.	6,229,302
CONSTRUCCIÓN DE PARQUE LINEAL EN LA AV. PATRIA, MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO.	16,000,000
PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN GUADALAJARA, JALISCO	62,000,000
REHABILITACIÓN DE LA UNIDAD DEPORTIVA CIUDAD DE TUCSON, MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO	18,000,000
REHABILITACIÓN DE LA UNIDAD DEPORTIVA PLAN DE SAN LUIS, MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO	8,550,000
REHABILITACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL CENTRO DE DESARROLLO COMUNITARIO NO. 25 EN LA COLONIA JARDINES DEL SAUZ, MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO.	7,000,000
REHABILITACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL CENTRO DE DESARROLLO COMUNITARIO NO. 13 EN LA COLONIA TETLÁN, MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO.	8,115,690
REHABILITACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL CENTRO DE DESARROLLO COMUNITARIO NO. 19 EN LA COLONIA EL FRESNO, MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO.	8,000,000
TOTAL	190,232,992

SAN PEDRO TLAQUEPAQUE	
CONSTRUCCIÓN DE LA RED DE CICLOPISTAS Y ANDADOR PEATONAL EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TLAQUEPAQUE, JALISCO	5,000,000
REHABILITACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LA UNIDAD DE PROTECCIÓN CIVIL Y BOMBEROS, EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TLAQUEPAQUE, JALISCO	10,000,000
REHABILITACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL MERCADO DE LA ARTESANÍAS EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TLAQUEPAQUE, JALISCO	4,000,000
REMODELACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL MERCADO JUÁREZ, EN LA CABECERA MUNICIPAL DE SAN PEDRO TLAQUEPAQUE, JALISCO	11,000,000
REHABILITACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LA UNIDAD DE PROTECCIÓN CIVIL Y BOMBEROS, EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TLAQUEPAQUE, JALISCO	10,000,000
REHABILITACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL ARCHIVO MUNICIPAL MANUEL CAMBRE, EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TLAQUEPAQUE, JALISCO	10,000,000
TOTAL	50,000,000

TLAJOMULCO	
AMPLIACIÓN A CUATRO CARRILES DE LA AVENIDA ADOLF B. HORN, MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO.	17,309,706
CONSTRUCCIÓN DE LA CALLE JESÚS AGUILAR, MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO.	9,465,473
INCORPORACIÓN VIAL DE LA AVENIDA ADOLFO LÓPEZ MATEOS A CIRCUITO SUR (CAMINO ANTIGUO), EN LA LOCALIDAD DE SAN AGUSTÍN, MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO	5,281,054
PAVIMENTACIÓN DE CALLES EN TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO, EN LA LOCALIDAD DE CUEXCOMATITLÁN	8,625,206
PAVIMENTACIÓN EN EL MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO.	9,263,029
CONSTRUCCIÓN DE LA SEGUNDA ETAPA DEL PUNTO RECREATIVO CHULAVISTA, MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO.	3,850,000
REHABILITACIÓN DE PLAZA PÚBLICA SAN JUAN EVANGELISTA, MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO.	4,200,000
REHABILITACIÓN DE PLAZA PÚBLICA SANTA CRUZ DEL VALLE, MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO	4,000,000

CONSTRUCCIÓN DE CENTRO DE DESARROLLO COMUNITARIO EN SANTA CRUZ DE LAS FLORES, MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO	7,000,000
CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE LINEAL EN LA AVENIDA AURORA BOREAL EN EL FRACCIONAMIENTO AGAVES, MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO.	6,000,000
TOTAL	74,994,468

ZAPOPAN	
CONSTRUCCIÓN DE LA VIALIDAD CON CONCRETO HIDRÁULICO DE LA AV. RAMÓN CORONA, INCLUYE: GUARNICIONES, BANQUETAS, RED DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO, ALUMBRADO PÚBLICO Y FORESTACIÓN, MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO	33,120,000
CONSTRUCCIÓN DE VIALIDADES CON CONCRETO HIDRÁULICO, GUARNICIONES, BANQUETAS, RED DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y ALUMBRADO PÚBLICO, EN EL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO	40,050,000
REENCARPETAMIENTO DE VIALIDADES EN LA COLONIA PARQUES DEL AUDITORIO, INCLUYE: GUARNICIONES, BANQUETAS, RENIVELACIONES DE POZOS Y CAJAS, SEÑALAMIENTO VERTICAL Y HORIZONTAL, MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO	10,000,000
REENCARPETAMIENTO DE VIALIDADES, EN EL FRACCIONAMIENTO TABACHINES, LOMAS DE TABACHINES, LOMAS DEL VERGEL, COLINAS DE TABACHINES, LA MARTINICA, EMILIANO ZAPATA Y BALCONES DE LA CANTERA, INCLUYE: GUARNICIONES, BANQUETAS, RENIVELACIÓN DE POZOS Y CAJAS, SEÑALAMIENTO VERTICAL Y HORIZONTAL, MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO	15,000,000
REENCARPETAMIENTO DE VIALIDADES, EN LA COLONIA SANTA MARGARITA, INCLUYE: GUARNICIONES, BANQUETAS, RENIVELACIÓN DE POZOS Y CAJAS, SEÑALAMIENTO VERTICAL Y HORIZONTAL, MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO	25,280,000
CONSTRUCCIÓN DE CENTRO DE DESARROLLO INFANTIL LA LOMA, MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO	14,000,000
REHABILITACIÓN DE INSTALACIONES Y CONSTRUCCIÓN DE CENTRO COMUNITARIO DENTRO DE LA UNIDAD DEPORTIVA DEL POLVORÍN, MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO	14,550,000
TOTAL	152,000,000

ZAPOTLANEJO	
PAVIMENTACIÓN CON CONCRETO HIDRÁULICO, INCLUYE GUARNICIONES, BANQUETAS, RED DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO, ALUMBRADO PÚBLICO Y ARBOLADO EN AV. ZAPOTLANEJO, MUNICIPIO DE ZAPOTLANEJO, JALISCO.	7,500,000
PAVIMENTACIÓN CON CONCRETO HIDRÁULICO, INCLUYE GUARNICIONES, BANQUETAS, RED DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO, ALUMBRADO PÚBLICO Y ARBOLADO EN LA CALLE ALBERTO CÁRDENAS, MUNICIPIO DE ZAPOTLANEJO, JALISCO.	2,100,000
PAVIMENTACIÓN CON CONCRETO HIDRÁULICO, INCLUYE GUARNICIONES, BANQUETAS, RED DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO, ALUMBRADO PÚBLICO Y ARBOLADO EN LA CALLE CARLOS RIVERA ACEVES, MUNICIPIO DE ZAPOTLANEJO, JALISCO.	1,200,000
PAVIMENTACIÓN CON CONCRETO HIDRÁULICO, INCLUYE GUARNICIONES, BANQUETAS, RED DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO, ALUMBRADO PÚBLICO Y ARBOLADO EN LA CALLE FRANCISCO MEDINA ASCENCIO, MUNICIPIO DE ZAPOTLANEJO, JALISCO.	2,200,000
TOTAL	13,000,000

Fuente: Elaboración propia a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación DOF del 27 de noviembre del 2015 (Segunda sección),

Asentamientos humanos invisibilizados: un estudio de la conceptualización y medición de los asentamientos irregulares en México desde tres cifras clave

ARTÍCULO CIENTÍFICO

ABRIL VARELA VARELA

Investigadora independiente

 orcid.org/0000-0002-8091-0017

abvarela@colmex.mx

Resumen

En México no hay un registro oficial nacional de asentamientos humanos irregulares; sin embargo, el gobierno ha empleado diversas fuentes y datos en un intento de cuantificar dicho fenómeno. Aunque esto ha permitido al gobierno proporcionar algunas cifras, lo cierto es que se ha omitido un análisis de las implicaciones teórico-metodológicas subyacentes en estas estimaciones a fin de valorar no solo sus alcances y límites para dicho fin, sino para esclarecer cómo se ha comprendido el fenómeno de los asentamientos irregulares en el país. Esta investigación examina tres cifras presentes en documentos gubernamentales y fuentes oficiales, siguiendo una revisión documental y análisis de contenido, con el objetivo de explorar cómo el gobierno de México ha definido y medido los asentamientos irregulares. Un estudio relevante dado que la ausencia de una definición legal de alcance nacional de estos asentamientos, y la falta de consenso sobre su operacionalización, se ven acentuadas ante la reciente sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la necesidad de generar información específica sobre estos espacios. Entre los hallazgos, el trabajo muestra que: a) el concepto de asentamiento informal promovido por organismos internacionales debe adecuarse a las particularidades del caso mexicano; b) en el país hay una diversidad de definiciones de asentamientos irregulares en las legislaciones estatales que complica la aproximación de una medición nacional a partir de registros locales; c) el indicador de vivienda sin escrituras no necesariamente captura la complejidad conceptual de la ocupación irregular del suelo; d) se identifica a la normativa de suelo como un criterio central en la definición de los asentamientos irregulares, relacionado con la política de regularización del país.

Palabras clave: Asentamientos irregulares, ocupación del suelo, inseguridad de la tenencia, normativa del suelo

Cómo debe citarse este artículo:

Varela, A. (2025). Asentamientos humanos invisibilizados: un estudio de la conceptualización y medición de los asentamientos irregulares en México desde tres cifras clave. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (5), 146-180. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 19/08/2024

Aceptado: 15/11/2024

Introducción.

En México no hay un registro nacional oficial de asentamientos irregulares que permita recopilar datos precisos sobre su cantidad, ubicación y la población que en ellos habita. A esto se suma que las estimaciones empleadas en ámbitos gubernamentales para cuantificar estos espacios han caído en interpretaciones divergentes,¹ evidenciando con ello la falta de claridad en su medición. Así, por ejemplo, si bien se ha comunicado que en el país hay entre 6.3 y 7.5 millones de “lotes” en condiciones de irregularidad, lo cierto es que estas cifras no parten del mismo enfoque para abordar el fenómeno de asentamientos irregulares, ni sus métodos tienen el mismo alcance espacial ni temporal -como se verá en esta investigación-, por lo que utilizarlos como cifras de un mismo rango no sería lo adecuado. De este modo, se observa que las estimaciones empleadas para cuantificar el fenómeno no han logrado subsanar la ausencia de un registro nacional oficial.

En este contexto, la organización TECHO² presentó en 2018 una demanda de amparo directo en contra del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reclamando que no generar información relativa a los asentamientos informales vulnera los derechos humanos de la población que en ellos habita, específicamente el derecho a una vivienda digna, y el derecho a la igualdad y no discriminación. Siendo, en efecto, un argumento reconocido en la literatura especializada que la falta de datos compromete la capacidad gubernamental de identificar y responder de manera eficaz a las necesidades de la población que habita estos espacios (Vera y Rodríguez, 2021).

En respuesta a dicha demanda, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió una sentencia de resolución al Amparo en Revisión 635/2019 concediendo que el INEGI debe generar, obtener, analizar y difundir información estadística y geográfica sobre los asentamientos humanos informales (SCJN, 2020). Empero, como se verá en esta investigación, INEGI no ha logrado atender plenamente lo establecido en esta sentencia, por lo que persiste una falta de información precisa sobre los asentamientos humanos irregulares en el país. No obstante, cabe

1 En México, algunas notas periodísticas señalan que en el país hay entre 6.3 y 7.5 millones de “lotes” en condiciones de irregularidad; sin embargo, en ocasiones, esta cifra se ha comunicado como entre 6.3 y 7.5 millones de “personas” o “familias” que residen en asentamientos irregulares (Kumamoto, 2024; Escobar, 2023). Si bien las cifras reportadas se mantienen constantes, esta falta de precisión en las unidades empleadas para referirse a estos datos distorsiona en última instancia la comprensión de la magnitud del fenómeno de los asentamientos irregulares en el país. Asimismo, a pesar de que dichas notas mencionan que la información fue proporcionada por el INSUS, este no sería el caso en cuanto esta institución indica en algunos documentos que la cifra de lotes irregulares estaría entre 7 y 7.5 millones (INSUS, 2020).

2 TECHO es una asociación civil que tiene por misión trabajar en los asentamientos populares para superar la pobreza.

señalar que otras instancias gubernamentales han empleado diversas fuentes y aproximaciones -incluyendo información generada por INEGI- en un intento por medir dicho fenómeno, aunque sin necesariamente aclarar los alcances y límites de sus estimaciones.

En este sentido, la presente investigación identifica tres cifras claves en documentos y fuentes gubernamentales que han sido utilizadas con el objetivo de cuantificar los asentamientos irregulares. En este estudio, se examinan estas cifras a fin de esclarecer sus disparidades subyacentes, ya que se argumenta que cada una conlleva su propia comprensión de los asentamientos irregulares en términos de sus causas, procesos y consecuencias, y con ello, su interpretación como problema público. Al explorar los alcances y límites de las prácticas actuales de definición y medición de este fenómeno socioespacial, la investigación pretende contribuir al debate académico y político sobre la gestión de los asentamientos irregulares en el país, proponiendo una reflexión crítica sobre la comprensión de estos espacios en el contexto mexicano. En particular, se sostiene que esta reflexión es necesaria, puesto que, pese a lo establecido en la sentencia de la SCJN (2020) de retomar el enfoque descrito por ONU-Hábitat de asentamientos informales, el debate sobre las definiciones, metodologías y enfoques para tratar este tipo de asentamientos debe considerarse como inconcluso.

El artículo está dividido en cuatro apartados, más su respectiva introducción y conclusiones. En el primero, se presenta de manera sucinta el debate teórico que enmarca la presente investigación respecto a la conceptualización y medición del fenómeno de asentamientos irregulares, particularmente a la luz de la sentencia de la SCJN (2020), la cual establece la propuesta conceptual de asentamientos informales. Ubicando, con ello, al mercado de suelo y al uso de suelo como enfoque central para abordar el fenómeno en México. Posteriormente, en el segundo apartado, se examina la cifra de 9 mil 180 asentamientos humanos irregulares proporcionada por el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMDT). Este apartado presenta la definición de asentamiento irregular que sigue INEGI en dicho instrumento, pero también evidencia la diversidad de las definiciones de asentamientos irregulares en las legislaciones estatales.

En el tercer apartado, se examina la cifra de 6.3 millones de viviendas sin escrituras, como dato proporcionado por INEGI a partir de un método estadístico probabilístico. Esta cifra se ubica en el marco de la política de regularización impulsada actualmente por el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), como una política centrada en el problema de la falta de certeza jurídica. Asimismo, se describen los límites de los métodos estadísticos para medir adecuadamente

el fenómeno de la irregularidad. Finalmente, en el cuarto apartado, se retoma la cifra de 7.5 millones de “lotes irregulares” que ha sido empleada también por el INSUS como una estimación del número de asentamientos irregulares en el país. Se identifica que esta cifra proviene de una investigación académica en el contexto específico de la irregularidad en suelo de propiedad social, lo que lleva a posicionar a la normativa del suelo como eje central en la identificación y conceptualización de asentamientos irregulares en México.

¿Asentamientos irregulares o informales? Un debate inconcluso.

En su sentencia, la SCJN (2020) señalaba que se deberá tomar como referencia para la generación de información de asentamientos informales en México, lo descrito en la Declaración de Pretoria de la reunión temática de Hábitat III. En esta Declaratoria, los asentamientos informales son entendidos como áreas residenciales en las cuales: a) los habitantes no tienen seguridad de la tenencia respecto de las tierras o viviendas en las que habitan, con modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal; b) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana o no tienen acceso a ellos; y c) las viviendas podrían no cumplir con las normas edilicias y de planificación vigentes, y a menudo están ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas (ONU-Hábitat, 2015).

En los alegatos relacionados con el Amparo en Revisión 635/2019 (SCJN, 2020), INEGI reconocía no disponer de información relativa a la identificación de los asentamientos humanos en los términos delineados por la propuesta de la ONU-Hábitat. No obstante, debe mencionarse que en México se han utilizado diversas fuentes, aproximaciones y definiciones en la búsqueda de dimensionar y atender a los asentamientos que emergen de un proceso de urbanización caracterizado por darse “al margen” de las regulaciones correspondientes. Este fenómeno, empero, no se ha tratado mediante el término de asentamiento informal, sino desde asentamiento humano irregular, como concepto que surge en el país en el ámbito político-administrativo en los años cuarenta por el proceso de regularización impulsado por el gobierno (Tomas, 1996). Y si bien este término ha estado presente en la esfera pública durante décadas, el abordaje de los asentamientos irregulares se ha caracterizado por la imprecisión conceptual y metodológica, lo que para algunos ha contribuido a no tener una respuesta política efectiva (Ruiz, 2015).

Esta imprecisión conceptual queda evidenciada en una reciente publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *“Informando lo informal. Estrategias para generar información en asentamientos precarios”* (Acevedo, et al., 2021), la cual ofrece fichas informativas por cada país miembro de la organización con un resumen de definiciones generales y principales indicadores para dimensionar los asentamientos informales. Para el caso de México, aunque el documento retoma el término de asentamiento irregular como la aproximación conceptual utilizada en el país, la definición que se presenta en la ficha corresponde solamente al concepto de *asentamiento humano* establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU),³ limitándose a agregar que se entiende por informalidad “si no es planificada o regulada por el Estado” (p.326). Esto ante la ausencia de una definición explícita de asentamientos humanos irregulares en la LGAHOTDU.

Sin embargo, al centrarse en dicha legislación, el documento del BID no considera otras fuentes relevantes al explorar cómo se ha comprendido a los asentamientos irregulares en México. En particular, deja de lado la aproximación que sigue INEGI en sus proyectos estadísticos que abordan el tema, o la definición utilizada por el INSUS en el marco de la política de regularización, las cuales se abordarán en esta investigación. Esta omisión se da a pesar de que en los indicadores presentados en la misma ficha se menciona a ambas instituciones, INEGI y el INSUS, como fuentes claves para la caracterización de este tipo de asentamientos.⁴ En cualquier caso, la publicación del BID refleja un problema de mayor alcance respecto a la falta de claridad, e incluso desconocimiento, de las prácticas actuales de definición y medición de los asentamientos irregulares en el país, razón por lo cual resulta pertinente el esfuerzo exploratorio y de síntesis que ofrece la presente investigación.

En este escenario, la sentencia de la SCJN parece tratar de dar mayor claridad conceptual al fenómeno al retomar la propuesta de la ONU-Hábitat sobre los asentamientos informales. Siendo este un enfoque generalmente aceptado dentro de la comunidad internacional, especialmente al enmarcárseles como una meta de los objetivos de desarrollo del milenio (Zambrano-Barragán et al., 2021). Sin embargo, a pesar de un discurso predominante promovido por organismos

3 Se debe resaltar la confusa redacción de la Ficha para el caso mexicano. Esta hace alusión, en concreto, asentamiento humano entendido como “un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran” (Artículo 3, LGAHOTDU).

4 Entre estos indicadores se considera: Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias INEGI; y Datos (padrón) de beneficiarios del Programa de regularización de asentamientos humanos irregulares, coordinado por el INSUS.

internacionales en torno al concepto de asentamientos informales, lo cierto es que no hay un acuerdo internacional sobre la definición de este tipo de asentamientos, los cuales toman diversos nombres en los distintos países, y cambiando a lo largo del tiempo. Más aún, debe decirse que la medición del fenómeno siguiendo la definición de la ONU-Hábitat ha experimentado desafíos significativos (Vera & Rodríguez, 2021), por lo que no hay un acuerdo internacional sobre la incorporación de manera sistemática en las estadísticas nacionales de este tipo de asentamientos (Acevedo et al., 2021). Pero esto no significa que no se hayan realizado esfuerzos de estandarización de su medición.

En 2002, ONU-Hábitat (2003) diseñó una metodología con fines comparativos para medir los alcances logrados en el cumplimiento de la meta 11, objetivo 7, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de mejorar significativamente la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales para el año 2020. En esta metodología, la ONU (2015) sigue una operacionalización de cinco “privaciones” que afectan a los habitantes de los barrios marginales, los cuales viven con una o más de las siguientes carencias: acceso al agua potable; acceso a instalaciones sanitarias mejoradas; vivienda digna (sin hacinamiento); calidad/durabilidad estructural de la vivienda; y derecho a la tenencia. Cada una de estas variables tiene su propio debate respecto a cuáles indicadores serían adecuados (UN-Hábitat, 2021). Ahora, pese a este esfuerzo de sistematización metodológica, la misma ONU-Hábitat reconoce la falta de información relativa a los asentamientos informales definidos de forma más amplia, y no únicamente como barrios marginales (ONU, 2015).⁵ Esto lleva a diferenciar estos dos conceptos, en cuanto los *slums* o barrios marginales son la forma de los asentamientos informales que se encuentran en una condición de mayor exclusión (UN-Hábitat, 2013).

En efecto, como señalan Van de Pas et al (2022), en el plano internacional, cada vez más investigadores reconocen que las prácticas urbanas informales están presentes en todos los estratos sociales en todo el mundo, con diversos actores siguiendo sus propios intereses, y no sólo para que los pobres puedan satisfacer sus necesidades de vivienda. En América Latina, Fernandes (2011) ya señalaba que los asentamientos informales representan una amplia gama de categorías socioeconómicas. Mientras que, en México, la irregularidad se ha reconocido como una cuestión que no es exclusiva de los pobres, sino también de clases medias o altas (Delgadillo, 2016), por lo que no implica obligatoriamente la precariedad en las viviendas (IMEPLAN, 2021).

5 En este sentido, el organismo ha identificado al hacinamiento como uno de los principales indicadores que los distinguen (UN-Hábitat, 2021).

Una consecuencia de esta perspectiva que enfatiza en tratar el tema de asentamientos informales desde la pobreza se vincula con lo que Van et al (2022) han señalado como un “sesgo temático” en la literatura de la informalidad urbana que, sobre todo en el norte global, tiende a enfocarse en los más pobres de los pobres. Esto ha contribuido a una perspectiva teórica dualista de la economía informal que explican la conformación de asentamientos informales por grupos marginalizados que no tienen acceso formal a la vivienda; o de una perspectiva estructuralista donde este tipo de asentamientos son resultado de la exclusión de ciertos grupos. Se trata, por ejemplo, de la Teoría de la Marginalidad que refiere a grupos que quedan al margen del progreso y de la transformación social, la cual ha sido calificada por González (2012) como la primera interpretación sistemática sobre este tipo de asentamientos. No obstante, esta no sería la única perspectiva teórica que se ha desarrollado al tratar este tema.

Dado que los asentamientos humanos informales están vinculados a las dinámicas de la economía informal, de esta han emergido algunas de las principales propuestas teóricas para el abordaje de este tipo de asentamientos. De manera tal que, como señala Connolly (2012), la discusión no se quedó en la arena del mercado laboral, sino también en la producción y consumo de espacios habitacionales. En este sentido, se han desarrollado cinco perspectivas teóricas, a saber, la dualista, estructuralista, legalista, voluntarista, modelo holísticos (Dell’Anno, R., 2022); cada una de las cuales tendría sus propias implicaciones legales, políticas y sociales. En América Latina, ha sido la perspectiva legalista de Hernando Soto la que ha influenciado principalmente el enfoque de las políticas públicas para atender a los asentamientos irregulares.

Fundamentalmente, los legalistas abogan por la formalización de la propiedad de la tierra en estos asentamientos para integrarlos a la economía formal, argumentando que esta seguridad sobre sus activos les permite a los residentes liberar capital e impulsar el desarrollo local.⁶ Según Dell’Anno (2022) estos actores *escogen* operar de manera informal para evitar los costos, tiempo y esfuerzo del registro formal, por lo que no es una función de la pobreza, ni consecuencia del capitalismo tardío. En este escenario, se da paso al concepto de *mercado informal*, al reconocerse que la ocupación de suelo se da por medio de un mercado (Schechinger, C. M., 2012), con sus propios procedimientos y mecanismos contractuales (Abramo, 2012), y prácticas sociales al analizar las relaciones sociales de propiedad (Azuela, 1993).

6 En México, por ejemplo, el Programa Institucional del INSUS 2020-2024 presenta como uno de sus objetivos prioritarios el contribuir al ejercicio del derecho a la propiedad urbana, a través de acciones de regularización para la población que carece de certeza jurídica del suelo que ocupa.

Ahora bien, como sugiere Atkinson (2024), las condiciones en los asentamientos informales son tan complejas y multifacéticas que demandan una combinación de perspectivas, y que las características de los asentamientos informales requieren una personalización específica de los enfoques teóricos existentes. Esta labor teórica implica, primeramente, deconstruir el término de asentamiento informal usado por ONU-Hábitat, el cual ha sido utilizado como una categoría totalizadora que homogeneiza discursivamente las formas que toma este fenómeno en los diferentes contextos. Como tal, se ha hecho notar que este “no refleja ni considera las muchas variaciones y características que presentan estos asentamientos en diversas partes del mundo” (Ruiz, 2015). En este sentido, desde una mirada poscolonial, Van de Pas et al (2022) recomiendan tratar a este tipo de asentamientos considerando sus propias formas y auto-representación, lejos de las imaginaciones “extranjeras”. Por esta razón, como se argumentó en una publicación previa, habría que concebir la propuesta conceptual de la ONU-Hábitat de asentamientos informales como líneas generales que deben adecuarse a las particularidades del caso mexicano (Franco y Varela, 2023).

Algunas de estas especificidades se verán a lo largo de esta investigación, sin embargo, se puede mencionar de manera breve las siguientes. Primero, la inseguridad de la tenencia de la propuesta de la ONU-Hábitat se acota en México en torno a la falta de certeza jurídica como consecuencia de procesos de ocupación irregular del suelo. Segundo, la carencia de servicios e infraestructura no se presenta como un requisito indispensable para definir un asentamiento como irregular en el país, en la medida en que se identifican procesos de autogestión de estos servicios ante las autoridades locales. En este sentido, las políticas basadas en la autoconstrucción que habrían caracterizado a este tipo de asentamientos se revelaron especialmente atractivas en el plano político como mecanismo de cooptación de la movilización de los pobladores (González, 2012). Tercero, la comprensión de los asentamientos irregulares se aleja de la propuesta de la ONU-Hábitat (2015) en relación con el incumplimiento de las normas edilicias. Esto se debe a que, aunque el incumplimiento de la zonificación secundaria también ha sido vinculado a la “irregularidad” en el contexto mexicano, suele referirse más a edificaciones u obras en zonas centrales o densamente urbanizadas, en lugar de caracterizar a los asentamientos humanos.

Por lo anterior, la presente investigación no usa indistintamente asentamiento informal e irregular, al sostener que el primero tiene connotaciones específicas en el marco de la propuesta de la ONU-Hábitat, mientras que asentamiento irregular tiene sus particularidades en el contexto mexicano, influenciadas en gran medida por el enfoque de la política gubernamental. Es decir, al ser la acción pública parte

central del análisis, esta investigación se acota conceptualmente al término de asentamiento irregular. Por ello, se da una prioridad a una perspectiva desde la gestión del suelo, antes que de atención de la pobreza. De esta manera, habría que retomar el argumento de Abramo, P. (2012) quien considera que la *informalidad* es un término descriptivo y preanalítico que sirve para describir determinados fenómenos, ubicándolo en la dimensión urbana para lo que aquí compete, y que, dice el autor, remite al uso del suelo urbano.

Registros locales y la diversidad de definiciones de asentamientos irregulares.

En atención a la sentencia de la SCJN (2020), INEGI realizó un proyecto único de geovisualización sobre asentamientos informales llamado “Indicadores relacionados con la Declaración de Pretoria”. Aunque la presente investigación no pretende profundizar en este proyecto, al considerar que este no proporciona una medición ni caracterización adecuada de los asentamientos humanos irregulares en México, si se identifican en él ciertos aspectos que conviene señalar. En primer lugar, el proyecto de INEGI no retoma la propuesta metodológica de la ONU-Hábitat sobre barrios marginales, dejando de lado, en particular, las variables de la calidad/durabilidad estructural de la vivienda, y la superficie habitable suficiente. En segundo lugar, el proyecto se limitó a integrar variables provenientes de diversas fuentes estadísticas, sin una estructura metodológica claramente definida, lo que explicaría por qué se incluyeron algunos indicadores no convencionales para medir o caracterizar a este tipo de asentamientos, como el porcentaje de localidades con problemas de contaminación ambiental acústica o por plagas.

Sobre todo, el proyecto de INEGI falla en presentar una cifra integral del total de asentamientos informales, su ubicación, o de la población que reside en ellos. En consecuencia, políticas relevantes para la atención de los asentamientos irregulares en México, como el Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH), no solo no retoman el proyecto de INEGI, sino que utilizan otras fuentes para estimar el total de asentamientos irregulares en el país. En cualquier caso, lo observado en este proyecto lleva a concluir que, si bien la sentencia de la SCJN (2020) plantea que la información generada por INEGI debe adecuarse a la definición de asentamientos informales adoptada por ONU-Hábitat (2015), no queda claro cómo llevar a cabo esta aproximación.

Ahora bien, en los alegatos relacionados con el Amparo en Revisión 635/2019 (SCJN, 2020), INEGI argumentó que recaba información sobre el tema

de asentamientos humanos irregulares a través del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMDT). Ciertamente, este programa estadístico de periodicidad bienal desarrollado por el INEGI incluyó en su cuestionario, a partir de 2017, una subsección sobre el tema de asentamientos irregulares. En específico, este solicita que se registre la cantidad de este tipo de asentamientos que existen en el municipio o demarcación territorial, así como la cantidad total de polígonos, superficie y lotes que abarca, y la población que los habita.

A diferencia del proyecto de INEGI “Indicadores relacionados con la Declaración de Pretoria”, el CNGMDT sí presenta cifras sobre el total de asentamientos irregulares. En concreto, los resultados del último CNGMDT (publicado en 2023, pero con datos de 2022), indican que en México hay 9 mil 180 asentamientos humanos irregulares, compuestos por 717,224 lotes, ocupando una superficie de 133,023 hectáreas, y con 1,245,273 personas viviendo en estos asentamientos (INEGI, 2023). Estas cifras estarían ofreciendo un panorama general de la dimensión del fenómeno; sin embargo, estas no se han incorporado ampliamente en los documentos gubernamentales relativos a la cuestión de los asentamientos irregulares, aun cuando al CNGMDT se le ha atribuido un papel clave en el quehacer gubernamental.⁷ De hecho, ha sido solo recientemente que INEGI retoma información proporcionada por el CNGMDT respecto a los asentamientos irregulares, al ser este censo la fuente del 65.3% de los indicadores agrupados en el proyecto “Indicadores relacionados con la Declaración de Pretoria”. Así pues, debido a su continua consideración en el tema de los asentamientos irregulares, resulta pertinente llevar a cabo un análisis más detallado del CNGMDT a fin de valorar en qué medida permite una adecuada comprensión del fenómeno a escala nacional.

En primer lugar, debe mencionarse que el CNGMDT presenta resultados que se basan en un subregistro, dado que solo 335 municipios de los 2,475 censados respondieron contar con un registro o relación de los asentamientos irregulares, y proporcionaron subsecuentemente datos sobre el total de estos asentamientos (INEGI, 2023). Esto significa que la cifra de 9 mil 180 asentamientos humanos irregulares corresponde a información de solo el 13.5% de los municipios censados. Esto explicaría por qué los estados que presentan un menor número de asentamientos irregulares son en realidad aquellos estados con un porcentaje bajo de municipios que reportan contar con un registro de este tipo de asentamientos (ver Tabla 1). Esta observación resulta particularmente relevante a fin de no

7 El CNGMDT genera información estadística y geográfica sobre la gestión y el desempeño de la Administración Pública municipal, con la finalidad de que dicha información se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional (INEGI, 2022).

distorsionar la comprensión de la magnitud y la distribución geográfica de los asentamientos irregulares en el plano nacional. Sin embargo, cabe hacer notar que esta distribución geográfica solo estaría desagregada a nivel municipal, ya que la información del CNGMDT no permite ubicar de manera precisa a los asentamientos humanos irregulares.

En este sentido, dado que poder identificar la ubicación de estos asentamientos formaba parte del acto reclamado en el Amparo 635/2019, el CNGMDT no estaría cumpliendo con los requisitos de la generación de información establecidos por la Sentencia de la SCJN (2020), específicamente, el hacer posible la ubicación de estos asentamientos.

Tabla núm. 1
Distribución estatal de municipios con registro de Asentamientos Irregulares en México
(2023)

	Total de municipios	Cuenta con registro o relación de los AHI	% de municipios con registro	Total de AHÍ
Aguascalientes	11	9	81.8	327
Baja California	7	4	57.1	203
Baja California Sur	5	1	20.0	30
Campeche	13	4	30.8	55
Chiapas	124	8	6.5	170
Chihuahua	67	8	11.9	120
Ciudad De México	16	10	62.5	966
Coahuila	38	7	18.4	17
Colima	10	3	30.0	253
Durango	39	6	15.4	233
Guanajuato	46	28	60.9	919
Guerrero	85	5	5.9	113
Hidalgo	84	3	3.6	49
Jalisco	125	57	45.6	1661
Estado De México	125	48	38.4	2273
Michoacán	113	16	14.2	283
Morelos	36	3	8.3	35
Nayarit	20	5	25.0	45
Nuevo León	51	3	5.9	14

Oaxaca	570	6	1.1	10
Puebla	217	11	5.1	232
Querétaro	18	11	61.1	266
Quintana Roo	11	1	9.1	14
San Luis Potosí	58	5	8.6	16
Sinaloa	18	7	38.9	107
Sonora	72	7	9.7	25
Tabasco	17	3	17.6	10
Tamaulipas	43	7	16.3	129
Tlaxcala	60	7	11.7	13
Veracruz	212	30	14.2	206
Yucatán	106	2	1.9	2
Zacatecas	58	10	17.2	384
TOTAL NACIONAL	2475	335	13.5	9180

Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2023)

En su momento, INEGI presentó ante la SCJN el argumento de que las Entidades Federativas y los Municipios tienen la obligación legal de generar información acerca de los asentamientos irregulares o informales (SCJN, 2020). Ciertamente, algunos estados, como Aguascalientes, Querétaro y San Luis Potosí, especifican en sus legislaciones estatales esta obligación; sin embargo, en el plano nacional, este tipo de disposiciones legales son más una excepción que una regla. Asimismo, el hecho de que exista dicha disposición en las legislaciones estatales no garantiza que esta se acate, ni que se genere la información de manera adecuada -ni siguiendo los mismos parámetros- para caracterizar a estos asentamientos. De cualquier forma, la sentencia de la SCJN (2020) concluyó que, aunque otras autoridades tienen ciertas facultades relacionadas con la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, ello no impide a INEGI generar información sobre estos espacios, como parte de sus obligaciones institucionales.

De este modo, se observa que en el país coexisten dos aproximaciones de recolección de datos sobre asentamientos humanos irregulares; sin contar, por el momento, a instancias nacionales como el INSUS, la cual ha sido considerada como fuente de información relevante en este sentido (Zambrano-Barragán, Suárez Buitrón y Villavicencio, 2021). Por un lado, desde el ámbito local, está la recopilación a través

de procedimientos administrativos estatales, en los cuales los municipios generan información específica que se proporciona a una entidad estatal, comúnmente una dependencia en materia urbana. Por otro lado, se encuentra la obtención de datos por parte de INEGI, como instancia que genera información estadística y geográfica para el diseño de las políticas públicas, esto a través del CNGMDT u otro instrumento geoespacial o estadístico.

Aunque el CNGMDT de INEGI y los registros estatales tienen diferentes escalas de alcance, a saber, lo nacional y estatal, ambos parten del municipio como fuente de origen, ya que estos son los encargados de proporcionar la información a las dependencias correspondientes. Esto no significa, sin embargo, que la información presentada por estos coincida necesariamente entre ellos -como se evidencia en el caso de Aguascalientes⁸, lo que refiere a diferencias en su procedimiento. En particular, se aborda aquí el CNGMDT, como un instrumento de recolección que se basa en información proporcionada por el funcionariado local, pero que no se verifica documentalmente para respaldar su precisión y veracidad, lo que puede llevar a ciertos errores⁹.

Ciertamente, dado que el funcionariado municipal llena los cuestionarios del CNGMDT, este exhibe ciertos sesgos que restringen su capacidad como instrumento de recolección. En concreto, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022), el CNGMDT presenta dos tipos de sesgos: primero, existe el riesgo de que el funcionariado proporcione respuestas sesgadas a las preguntas, ya sea de manera positiva o negativa, dependiendo de si perciben que podrían enfrentar consecuencias adversas o ser recompensados según el contenido de sus respuestas. Segundo, el funcionariado tiene capacidad limitada para recordar con precisión las respuestas al cuestionario, o para estar completamente informados sobre todos los aspectos incluidos en él.

8 Un ejemplo de esto es el estado de Aguascalientes, donde los municipios reportaron al CNGMDT un total de 327 asentamientos irregulares, esto con información disponible a 2022 y que fue proporcionada por el 81.8% del total de municipios (INEGI, 2023). En contraste, en notas periodísticas de ese año, se hablaba de 245 asentamientos humanos en el marco de la presentación del Inventario de los Asentamientos Humanos Irregulares del estado de Aguascalientes.

9 Esto se ilustra con el caso de lo reportado por el municipio de Tulancingo de Bravo del estado de Hidalgo al CNGMDT de 2021. En ese año, este municipio reportó una cantidad total de superficie de asentamientos irregulares de 2,907,591.64 hectáreas (lo que equivale a 29,075.9 km²), a pesar de que el estado de Hidalgo tiene una extensión menor a 21 mil km², de acuerdo con datos del INEGI. Este "error" no solo afecta la cifra total de asentamientos irregulares de México del año 2021, distorsionando su magnitud, sino que tiene implicaciones directas en el análisis de la política pública que trata dicho fenómeno. Esto ya que, si se hace una comparación con datos del CNGMDT de 2023, se vería una "disminución" de la superficie ocupada por asentamientos irregulares en el país al pasar de 5,094,023.58 hectáreas en 2021 a 133,023 hectáreas en 2023. Así, por ejemplo, un medio de comunicación retomó esto bajo el título de que los asentamientos irregulares se "achicaron", pareciendo insinuar que esto es resultado de acciones adoptadas para prevenir el surgimiento o expansión de estos asentamientos (Osorio, 2024).

Estos sesgos no serían ajenos al tema de asentamientos irregulares pues, como Jiménez (2006) menciona, es común que las dependencias gubernamentales presenten datos deliberadamente subestimados por razones políticas, pero también que los errores en el cálculo de la magnitud del fenómeno de asentamientos irregulares “sean resultado de limitaciones técnicas para medir el crecimiento informal de la ciudad” (p.26). De manera tal que el funcionariado podría deliberadamente subreportar el número de asentamientos irregulares, o bien, proporcionar información incorrecta debido a la falta de conocimiento sobre el registro de este tipo de asentamientos.

Por otra parte, con el fin de evitar sesgos de respuesta ante posibles variaciones en su interpretación por parte del funcionariado, INEGI establece una definición de asentamientos irregulares en el glosario del cuestionario del CNGMDT. En concreto, INEGI (2023) define a dichos asentamientos como “los núcleos de población ubicados en áreas o predios fraccionados o subdivididos sin la autorización correspondiente, independientemente de su régimen de tenencia de la tierra” (p.14).¹⁰ A pesar de que el CNGMDT proporciona esta definición, lo cierto es que no hay garantía de que los registros municipales de asentamientos irregulares la retomen, ya que se evidencia que en algunas legislaciones estatales se establece una definición diferente, la cual podría ser la principal referencia para dichos registros locales y para el funcionariado.

En México, la LGAHOTDU no dispone una definición de los asentamientos humanos irregulares de alcance nacional. Este vacío normativo ha permitido que las legislaciones estatales formulen sus propias definiciones, lo que ha dado lugar a una variedad de conceptualizaciones en torno a dicho fenómeno. Así pues, de las legislaciones estatales en materia urbana (principalmente de desarrollo urbano o asentamientos humanos), cuatro de ellas retoman textualmente la definición de INEGI (2023) presentada en el CNGMDT (Chiapas, Coahuila, Nayarit, Tabasco); en trece no fue posible identificar una definición explícita de los asentamientos irregulares;¹¹ mientras que el resto presentan definiciones particulares, aunque algunas de estas relativamente similares a la de INEGI (ej. Zacatecas) (ver Tabla 2).

10 Cabe señalar que en previas ediciones del CNGMDT, específicamente de 2019 y 2017 del CNGMDT, a dicha definición se le incluía el enunciado: “o se ubique en zonas de restricción, riesgos o de amortiguamiento”.

11 Estos estados son: Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Sonora, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán.



Tabla núm. 2

Definiciones de asentamientos humanos irregulares en las legislaciones estatales de México diferentes a la utilizada por INEGI (2023).

Estado	Legislación	Definición de Asentamientos Humano Irregular
Aguascalientes	Código Urbano para el Estado de Aguascalientes (20/12/2022).	Núcleo de población ubicado en áreas o predios que fueron fraccionados o subdivididos sin la autorización correspondiente, o situados en zonas de restricción, zonas de riesgos o de amortiguamiento, situación con la que dichos habitantes carecen de certeza jurídica sobre la propiedad ocupada y/o de servicios públicos básicos (Artículo 4, fracción VIII)
Baja California	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California (Última reforma 17/02/2023)	El establecimiento de un grupo de personas, sin autorización previa de la autoridad competente, en un terreno urbano o rústico no destinado para su urbanización de conformidad con los Planes y Programas estatales o municipales de desarrollo urbano (Artículo 6, fracción XXXII).
Chihuahua	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua (Última Reforma 04/05/2022)	Establecimiento de un conglomerado demográfico con el conjunto de sus sistemas de convivencia en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran, sin contar con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes para ello (Artículo 7, fracción X).
Colima	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima (31 de diciembre de 2022).	Aquel que concurre o que se gesta, sin la acreditación legal de la propiedad o sin las autorizaciones administrativas previstas en esta Ley para urbanizar, edificar y ocupar áreas o predios, cualquiera que sea su régimen de tenencia de la tierra (Artículo 201, fracción I)
Durango	Ley De Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Del Estado De Durango (Última Reforma, 22/12/2022)	Núcleos de población ubicados en áreas o predios fraccionados o subdivididos sin la autorización correspondiente, cualquiera que sea su régimen de tenencia de la tierra y su grado de consolidación y urbanización (Artículo 3, fracción VII)
Guerrero	Ley Número 790 de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero (31 de agosto de 2018)	Núcleos de población ubicados en áreas o predios fraccionados o subdivididos sin la autorización correspondiente, cualquiera que sea su régimen de tenencia de la tierra y su grado de consolidación y urbanización (Artículo 3, fracción VI)
Hidalgo	Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo. (Última Reforma 21/10/2022)	El establecimiento de un conglomerado demográfico con el conjunto de sus sistemas de convivencia, establecido sin autorización en términos urbanísticos ambientales de las Autoridades Municipales, en una determinada zona de los centros de población por lo general en zonas periféricas o suburbanas, cualquiera que sea su régimen jurídico de tenencia de la tierra, aunque este fenómeno se presenta con mayor frecuencia en tierras ejidales o comunales (Artículo 4, fracción III)

Jalisco	Ley para la Regularización y Titulación de Predios Urbanos en el Estado de Jalisco	los predios o fraccionamientos irregulares son “aquellos en los que concurre un asentamiento humano, como un hecho social de apropiación de los inmuebles, sin la acreditación del título original de propiedad o las autorizaciones administrativas de constitución, de conformidad con la normatividad que regule la urbanización, utilización o subdivisión de predios” (Art. 1; fracción X)
Michoacán	Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo (Última Reforma 30/06/2022).	Núcleo de población ubicado en áreas o predios subdivididos, sin contar con la autorización del Ayuntamiento, o con ella, pero sin haber acatado los lineamientos y disposiciones de la autorización (Artículo 2, fracción I)
Nuevo León	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado De Nuevo León (Última Reforma 25/11/2022).	El establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran el cual fue ocupado por invasión o mediante operaciones traslativas de dominio, sin autorización de la autoridad competente (Artículo 3, fracción X)
Puebla	Ley De Ordenamiento Territorial Y Desarrollo Urbano Del Estado De Puebla (21/10/2022)	Conglomerado de personas establecido sin autorización, en un área física y/o geográficamente localizada de restricción natural o artificial, riesgos o de amortiguamiento, cualquiera que sea su régimen de propiedad; al margen de leyes, planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico; carente de los requerimientos mínimos de infraestructura, equipamiento y servicios básicos para su buen funcionamiento (Artículo 3, fracción V) ... Se considerarán como asentamientos humanos irregulares aquellos que, durante el desarrollo de construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles, violen la Ley, reglamentos, planes o programas contemplados en esta Ley y originen un deterioro en la calidad de vida de las personas (Artículo 214)
Querétaro	Ley Para La Regularización De Asentamientos Humanos Irregulares, Predios Urbanos, Predios Rústicos, Predios Familiares Y Predios Sociales Del Estado De Querétaro (última reforma 14/01/2022)	El conglomerado demográfico establecido en un área físicamente localizada y lotificada para fines de vivienda, sin contar con las autorizaciones correspondientes de la autoridad competente, en términos de lo previsto por el Código Urbano del Estado de Querétaro (Artículo 2, fracción I)
Quintana Roo	Ley De Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial Y Desarrollo Urbano del Estado De Quintana Roo. (Publicada 16/08/2018)	núcleos de población ubicados en áreas o predios ocupados, fraccionados, lotificados, subdivididos o construidos, sin contar con las autorizaciones urbanísticas correspondientes, cualquiera que sea su régimen de tenencia de la tierra, o que teniendo dichas autorizaciones las obras ejecutadas no concuerden con las mismas (Artículo 7, fracción VII)
San Luis Potosí	Ley De Ordenamiento Territorial Y Desarrollo Urbano Del Estado De San Luis Potosí (Última Reforma 15/06/2023)	la ocupación de un conglomerado humano de una porción de suelo o tierra determinada, sin autorización y al margen de las leyes y de los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano (Artículo 4, fracción XIV)

Tamaulipas	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas. (última reforma, 7 de diciembre de 2022)	Es el conglomerado de personas, elementos naturales y obras materiales, establecidas en un área físicamente localizable, que al constituirse no cumplieron con lo ordenado por las leyes y normas aplicables en su tiempo (artículo 4, fracción XIII)
Zacatecas	Código Territorial y Urbano para el Estado De Zacatecas y sus Municipios (Publicación 31/08/2019)	Asentamientos humanos en áreas o predios fraccionados o subdivididos sin la autorización correspondiente, cualquiera que sea su régimen jurídico de propiedad o de tenencia (Artículo 5, fracción IV)

Fuente: Elaboración propia a partir de las legislaciones estatales en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La siguiente nube de palabras, como representación visual que compara la frecuencia de su uso, permite identificar el aspecto central de las definiciones de asentamiento irregular en las legislaciones estatales: esto es, lo relativo a la autorización. De este modo, aun con sus diferencias, la gran mayoría de las definiciones estatales en el país refieren principalmente a establecimientos, conglomerados o núcleos de población con terrenos fraccionados o subdivididos sin “la autorización correspondiente”, de manera similar a la definición de INEGI (2023) del CNGMDT. Sin embargo, no debe perderse de vista particularidades importantes en estas definiciones estatales. Entre ellas, que la definición presente en la legislación de Aguascalientes sería la más cercana a la comprensión de asentamientos informales de la propuesta de la ONU; o que la legislación de Hidalgo reconoce que este fenómeno se presenta con mayor frecuencia en tierras ejidales (como se verá en el último apartado).

Figura núm. 1

Definiciones de Asentamientos Irregulares en las legislaciones estatales en México (2023), visualización a través de una nube de palabras



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, cabe señalar que, incluso si todos los estados pudieran adherirse a la definición de INEGI, esto no necesariamente garantiza que se trate de la misma manera en los registros locales. Esto como consecuencia de la falta de consenso en México sobre cómo operacionalizar el concepto de asentamientos irregulares al no contar con un registro nacional, sino más bien con registros locales en los que cada entidad define y operacionaliza el concepto según su criterio particular, lo que resulta en una diversidad de enfoques y criterios de medición que pueden variar significativamente de un lugar a otro.

El Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (2021), por ejemplo, utiliza la siguiente definición operativa de asentamiento irregular: poseer un mínimo de 10 núcleos habitacionales próximos entre sí, que no cuentan acceso regular al menos a un servicio básico de manera formal, y no tener una situación regular sobre la tenencia de la tierra, incluyendo sitios en proceso de legalización, pero aun sin títulos de propiedad. Esta definición operativa incluye la falta de acceso a servicios básicos, empero, este aspecto no se contempla en la definición de asentamiento irregular establecida en la legislación estatal de Jalisco (Ver Tabla 2). Por tanto, se puede observar una discrepancia entre la definición de asentamiento irregular presente en la legislación estatal, y la forma en qué se mide o registra por parte de las diferentes instancias locales o, en este caso, metropolitanas.

En suma, aunque el INEGI presenta una definición de asentamientos irregulares en el marco del CNGMDT, y la mayoría de las definiciones en las legislaciones estatales coinciden con ella en términos generales, no queda claro cómo se está operacionalizando. Es decir, no se especifica cuáles son las variables e indicadores utilizados para caracterizar y medir este fenómeno. Esta investigación no aborda en profundidad dicho aspecto; sin embargo, se reconoce su relevancia y su potencial como base para estudios futuros sobre las prácticas locales de medición de asentamientos humanos irregulares. En particular, el presente texto plantea que, si los registros municipales de asentamientos irregulares siguen definiciones y operacionalizaciones diferentes entre sí —como parece ser el caso—, deben asumirse inconsistencias metodológicas al momento en que el funcionariado reporta información al CNGMDT. Esto dificulta la comparabilidad y la coherencia de los datos recopilados, complicando la elaboración de una cifra de alcance nacional.

Irregularidad desde la falta de certeza jurídica y los límites de los métodos estadísticos.

La Política Nacional de Suelo, elaborada por INSUS (2020), señalaba que “actualmente no existe un inventario preciso de asentamientos irregulares; sin embargo, INEGI estima que 27% de las viviendas urbanas en el país no cuentan con escrituras, lo que equivale a 6.3 millones de viviendas” (p. 23). En efecto, una de las características de los asentamientos informales es que sus habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan (ONU-Hábitat, 2015). Esto podría explicar por qué, ante la falta de un inventario preciso de asentamientos irregulares, el INSUS ha empleado la cantidad de viviendas propias habitadas que no cuentan con escrituras o títulos de propiedad como indicador para estimar la presencia de este tipo de asentamientos en el país.

Al definir a los asentamientos humanos irregulares, empero, el INSUS (2023) incluye otros componentes, además de la inseguridad de la tenencia, que están presentes en la propuesta de la ONU-Hábitat (Franco y Varela, 2023), pero que al mismo tiempo adapta al contexto mexicano. Dicha definición está formulada de la siguiente manera en las Reglas de Operación del PRAH para el ejercicio fiscal 2024:

el conjunto de terrenos fraccionados o subdivididos que fueron ocupados sin la documentación legal que acredite su propiedad; las personas que habitan en estos asentamientos suelen autogestionar su vivienda y servicios, y se ubican en zonas que no fueron evaluadas por la autoridad local competente para determinar si el suelo ocupado es apto para ser urbanizado.

Esta definición incluye un aspecto de autogestión que va más allá del acceso a servicios públicos, pues se vincula a conceptos como asentamientos populares o autogestionados, que emergen en otros ámbitos de la sociedad civil y la academia, y que buscan reivindicar la demanda de vivienda por parte de la población excluida de los mercados formales de vivienda, así como sus formas de organización social (Connolly, 2013; Barragán et al., 2021). Aunque estos conceptos han comenzado a incorporarse recientemente en la política pública e instancias gubernamentales, su adopción ha estado acompañada por cierta ambigüedad.¹² De manera similar, al momento de operacionalizar la definición de asentamiento irregular del PRAH, este aspecto de autogestión termina por no estar presente.

¹² De acuerdo con lo establecido en las reglas del PRAH (2024), el INSUS incluye en su definición de asentamientos humanos irregulares procesos de autogestión de vivienda y servicios. Sin embargo, las Reglas para la Contratación y Escrituración de Lotes Susceptibles de Regularizar (2022) publicadas por INSUS, que establecen los procedimientos jurídicos-operativos para la regularización del suelo, define al asentamiento humano irregular a partir de la definición de asentamiento humano de la LGAHOTDU y de asentamiento irregular de INEGI (2021), por lo que no se menciona los procesos de autogestión.

En efecto, el INSUS (2024) utiliza solo información sobre las viviendas sin escrituras o título de propiedad para definir la población potencial que se beneficia del programa PRAH; esto es, habitantes que “no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan”. Dejando de lado otros componentes presentes en la misma definición del PRAH 2024, particularmente los procesos de autogestión de la vivienda y servicio. En este sentido, aunque el PRAH retoma el índice de marginación urbana elaborado por CONAPO en su población objetivo (como habitantes con grado de marginación urbana de bajo a muy alto), este índice no solo comprende una dimensión de acceso a servicios públicos -no desde la autogestión-, sino que incluye otras dimensiones como la salud y la educación. Por tanto, este índice debe verse como criterio de focalización del programa, y no aspecto clave en la definición ni medición del fenómeno de asentamientos irregulares, como si lo es la falta de certeza jurídica.

Ahora bien, el programa PRAH establece en sus reglas de operación que se busca atender a personas “que no han podido llevar a cabo procesos de regularización que les permitan acceder a la formalidad y a la acreditación legal del lote en el que se encuentra su vivienda, por estar localizado en un asentamiento humano irregular” (INSUS, 2023; párr. 16). Se identifica así la premisa que ha sostenido el uso del indicador de viviendas sin escrituras para medir asentamientos irregulares: las poblaciones que residen en este tipo de asentamientos no cumplen con los requisitos necesarios para la obtención de escrituras formales que respalden su propiedad, al no contar con las autorizaciones correspondientes respecto a la ocupación del suelo.

Esta premisa lleva implícita una comprensión de la irregularidad de los asentamientos humanos como un fenómeno socioespacial de dos dimensiones (Clichevsky, 2000; Duhau, 1993; Connolly, 2012). Por un lado, la irregularidad se relaciona con los actos jurídicos sobre bienes inmuebles que acreditan y respaldan el derecho de propiedad o posesión, como de transmisión o adjudicación. Actos que deben estar inscritos en los inventarios pertinentes para asegurar que los derechos de propiedad se trasladen de forma adecuada y debidamente documentada, a fin de garantizar la seguridad de la tenencia desde la certeza jurídica. Por otro lado, la irregularidad es también la ocupación de tierras sin condiciones urbano-ambientales para uso residencial, así como el incumplimiento de las regulaciones y normas urbanísticas o medioambientales vinculadas al suelo.

Al reconocer estas dimensiones de la irregularidad, se ha argumentado en otros textos que, aunque las viviendas sin escrituras o títulos de propiedad se refieren explícitamente a la falta de certeza jurídica, en realidad solo están sugiriendo de manera indirecta procesos irregulares de la ocupación del suelo (Franco y Varela,

2023). Esto ya que, de fondo, no cumplir con la normatividad pertinente no es la única razón que explicaría por qué una vivienda no cuenta con escrituras o títulos de propiedad. Por ejemplo, las personas que no han realizado el trámite de escrituración reportan entre sus razones que este trámite se considera caro o simplemente difícil, así como la creencia de que no hace falta tener dicho documento (Escobar, 2023). O bien, como plantea el Programa Nacional de Vivienda 2021-2024, existen prácticas de tenencia de la tierra que no se basan en la formalización legal, en cuanto la población cuenta con el reconocimiento de las autoridades de sus comunidades. Por consiguiente, sin una pregunta en los instrumentos de recolección que permita profundizar en las razones del porqué la vivienda no cuenta con escrituras o títulos de propiedad, los alcances de este indicador para reflejar la ocupación irregular del suelo son limitados. De ahí que se han sugerido otras aproximaciones para acotar este indicador, como no considerar las viviendas sin escrituras o título de propiedad que contaron con financiamiento formal (Franco y Varela, 2023).

Por otra parte, al examinar más de cerca este indicador, habría que señalar que la cifra de viviendas sin escritura o título de propiedad en México puede variar según la fuente que se considere, por lo que el porcentaje de estas oscila entre un 16.6% y un 27.2% respecto al total de viviendas particulares habitadas propias nacionales.¹³ La disparidad en estos datos se explica principalmente por las variaciones en los diseños metodológicos del tamaño de muestra empleada en estos programas estadísticos. Sin embargo, ya que todos ellos se basan en métodos estadísticos y modelos probabilísticos (incluyendo el Censo en cuanto se trata del cuestionario ampliado), es necesario tomar en cuenta los alcances y límites de los datos, debido a las restricciones inherentes asociadas a este tipo de métodos y modelos.

En primer lugar, la información recopilada mediante estos métodos estadísticos, como los censos o encuestas, dependen de la calidad de las respuestas proporcionadas por las personas encuestadas. En este sentido, las personas pueden experimentar desconfianza al divulgar información sobre la legalidad de su tenencia, o existe la posibilidad de que afirmen poseer documentos que respalden su propiedad, a pesar de que estos documentos carezcan de validez legal, de acuerdo con las disposiciones legales. De ahí que se necesite cotejar la información con registros administrativos, como el Registro Público de Propiedad, para examinar de manera adecuada la falta de certeza jurídica. Esto, sin embargo, resulta complicado

13 El Censo de Población y Vivienda 2020 ubica el porcentaje de viviendas sin escritura o título de propiedad en 16.6% de las viviendas particulares habitadas propias; para la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020 este porcentaje sería del 25.23%; y para la Encuesta Nacional de Vivienda 2020 sería de un 27% total de viviendas en el país. Es así que la PNV 2021-2024 indica que el 16% de las viviendas del país carecen de tenencia segura por falta de escrituras, mientras que en la PNS se hable de un 27%.

dado que estos registros también enfrentan sus propios desafíos en términos de veracidad y actualización.

Segundo, dado que el indicador de viviendas sin escrituras se obtuvo mediante un modelo probabilístico, y no de un censo poblacional, no es posible desagregar la información a una escala geográfica más precisa, como el Área Geoestadística Básica (AGEB), que permita identificar posibles ubicaciones de los asentamientos irregulares. Esto en cuanto la ubicación se podría inferir a partir del establecimiento de agrupaciones de viviendas sin escrituras en unidades espaciales como el AGEb. De manera tal que este indicador, con fuente de INEGI, no cumple con lo planteado por la SCJN (2020), respecto a que la información sobre asentamientos irregulares debe permitir su ubicación.

Tercero, algunas investigaciones dan cuenta de que las viviendas en asentamientos irregulares no siempre son censadas, por lo que terminan siendo “zonas de silencio” ante la falta de información (Poskus, 2021), haciendo imposible su identificación y caracterización. Toscana (2021), por ejemplo, indicaba sobre su objeto de estudio que no le fue posible calcular el índice de marginación de su unidad espacial, como consecuencia de la falta de información estadística generada por el INEGI para asentamientos irregulares. Así, el Informe A/HRC/25/54 de la ONU relativo al derecho de la vivienda adecuada ya señalaba que es usual que los habitantes de asentamientos humanos informales, y que carecen de una tenencia jurídicamente reconocida, no sean incluidas en censos u otros sistemas oficiales de recopilación de datos (Rolnik, 2013). Por ello, uno de los actos reclamados en el Amparo 635/2019 (SCJN, 2020) fue precisamente la discriminación institucional cometida al excluir de los censos de población a las personas que habitan estos espacios.

En suma, los métodos estadísticos se enfrentan a ciertos desafíos como fuente de recolección de información para el caso específico de las viviendas sin escrituras, y de los asentamientos irregulares en general, que llevan a subestimar la verdadera magnitud del fenómeno. De ahí que exista, en el ámbito internacional, “cierto consenso en que la cantidad de población residiendo en asentamientos informales está subestimada, ya que muchos hogares no figuran en las estadísticas oficiales o lo hacen incorrectamente” (Vera y Rodríguez, 2021; p. 37). Más aún, debido a que la información censal es la base o insumo para elaborar planes urbanos y programas gubernamentales, asegurarse de incluir a la población de los asentamientos irregulares no queda solo en un plano estadístico-descriptivo, sino que tiene implicaciones en términos de políticas públicas para atender a esta población.

La normativa del suelo como aspecto central de la

caracterización de la irregularidad en el país.

El Programa Nacional de Vivienda (PNV) 2021-2024 de México reconoce que no existe un registro o medición oficial que permita conocer la magnitud exacta del problema de inseguridad de la tenencia en el país. No obstante, el PNV 2021-2024 retoma un dato específico proporcionado por el INSUS, esto es, que en el país se estima que existen aproximadamente 7.5 millones de lotes irregulares de “uso habitacional”. No puede dejar de señalarse la ironía que, para hablar de inseguridad de la tenencia, el PNV retome datos del INSUS, quien a su vez declara no tener cifras exactas, cómo vimos en el apartado anterior. En cualquier caso, en el PNV 2021-2024 no queda claramente establecido a qué refiere esta “irregularidad” de los lotes, por lo que conviene examinar los alcances y límites de la cifra para garantizar la precisión, relevancia e interpretación correcta de los datos, así como para identificar posibles sesgos y esclarecer las condiciones específicas en las que se obtuvo dicho dato. Esto en cuanto esta cifra se ha utilizado en el contexto de cuantificar a los asentamientos irregulares.

El PNV 2021-2024 identifica como referencia bibliográfica de la cifra de 7.5 millones de lotes irregulares al documento de las Reglas de Operación del PRAH para el ejercicio fiscal 2019. Al rastrear esta fuente, las reglas de operación del PRAH 2019 indican textualmente que se estima que en México hay entre 7 y 7.5 millones de predios irregulares; pero no se presenta información que especifique la procedencia de esta cifra, ni tampoco queda claro por qué en el PNV 2021-2024 no se retoma esta cifra expresada en un rango (una cuestión que cobra sentido una vez que se contrasta con la fuente original). Sería más bien en posteriores ejercicios fiscales del PRAH, así como en la Política Nacional de Suelo (PNS), que se podría localizar una fuente bibliográfica que permita rastrear el origen de la cifra.

En términos generales, las Reglas de Operación del PRAH para el ejercicio fiscal 2024 y la Política Nacional de Suelo indican que hay entre 7 y 7.5 millones de predios irregulares en 74 zonas metropolitanas del país. Identificando como fuente bibliográfica de esta cifra al artículo de Clara Salazar, “*Los cambios al sistema de tenencia de la tierra en México y su impacto en la regularización de asentamientos informales*”; y al libro de María Cruz, “*Periferias metropolitanas. Políticas públicas y medio ambiente*”. Ahora bien, cabe señalar que algunas imprecisiones en la referencia bibliográfica de Cruz¹⁴ hicieron imposible encontrar una cifra similar a la

¹⁴ La referencia bibliográfica presentada en el PNS corresponde, de hecho, a un libro colectivo en el que Cruz es coordinadora, además de ser coautora en ciertos capítulos, por lo que no hay una claridad del texto que supuestamente da origen a la cifra. Asimismo, se hace la observación de que, a diferencia de las ROP del PRAH del año 2020 a 2023 en los que se cita a Cruz (2012), en el PRAH de 2024 es Cruz (2010).

de 7 o 7.5 millones de predios irregulares en el documento atribuido a la autora, por lo que la presente investigación no profundizará en esta fuente. Y aunque la referencia al texto de Salazar también incurrió en algunos errores, estos no fueron tales que impidieron ubicar la cifra de 7.5 millones de predios irregulares a fin de examinar la definición de la “irregularidad”, así como la metodología que se empleó para calcular la cifra en cuestión.

En su investigación, Salazar (2016) establece que “en la periferia de las 56 zonas metropolitanas del país, puede haber alrededor de *siete y medio millones* de predios en situación de irregularidad, solo sobre propiedad social” (p. 286). A pesar de que esta cifra se ha comunicado utilizando el término “predios irregulares”, es necesario matizar esta afirmación, ya que se trata propiamente de la delimitación de 7,429,604 *solares urbanos* de los *ejidos certificados* en 56 zonas metropolitanas de México. Así pues, para examinar esta cifra, conviene esclarecer primeramente el significado de los términos utilizados como unidades de medición. En la legislación en materia agraria, los solares urbanos se entienden como “Terrenos destinados a la edificación de casas, superficie lotificada ubicada en la zona de urbanización dentro de las tierras del asentamiento humano del ejido o comunidad” (Procuraduría Agraria-SEDATU, 2014; p.228). Por su parte, el ejido es un régimen *sui generis* que refiere a las “tierras sujetas a un régimen especial de propiedad social en la tenencia de la tierra; constitucionalmente se reconoce dicha personalidad y se protege de manera especial su patrimonio” (Procuraduría Agraria-SEDATU, 2014; p.153).

En la presente investigación, no se profundiza en estos términos por cuestiones de espacio, pero se espera que estas sucintas definiciones sean suficiente para la comprensión del cálculo de la cifra presentada por Salazar (2016), la cual es planteada por la autora de la siguiente manera:

En las 56 ZM del país se delimitaron 1428 km² para asentamiento humano de los ejidos. Si consideramos que esa área ha pasado ya por un proceso de urbanización irregular, y tomamos como base que las regularizaciones de asentamientos humanos realizadas por la Corett, define en promedio 52 solares urbanos por hectárea, sería de esperarse como resultado, la delimitación de 7'429,604 solares urbanos sólo en las zonas metropolitanas del país (p.293).

Al hablar de solares urbanos, Salazar (2012; 2016) estaría considerando específicamente la superficie destinada para asentamientos humanos de los ejidos, partiendo del supuesto de que esa área ha experimentado ya un proceso de urbanización irregular, constituyendo su propio segmento de mercado dentro del suelo ejidal. Así pues, dado que los solares urbanos son susceptibles de aprovecharse para uso urbano, la urbanización irregular a la que refiere la autora se

trata propiamente de procesos de compraventa irregular que vulneran los derechos de propiedad y la transferencia de los solares urbanos, antes que el incumplimiento del uso del suelo siguiendo las regulaciones del suelo ejidal. De este modo, Salazar estaría ubicando como problema la falta de certeza jurídica de los poseedores *de facto* de solares urbanos, especialmente de aquellas personas ajenas al ejido.

La cifra de 7.5 millones corresponde, entonces, a solares urbanos en *presunta* situación de irregularidad en lo que respecta a la falta de certeza jurídica de sus poseedores. Por ende, no se estaría tratando de 7.5 millones de lotes irregulares de *uso habitacional* como lo planteaba el PNV 2021-2024 en un sentido general, sino de aquellos terrenos específicos destinados al asentamiento humano del ejido en suelo de propiedad social. Ni tampoco se trata de una cifra calculada respecto a las 74 zonas metropolitanas como señala el PNS, pues la autora refiere a 56 zonas metropolitanas, como unidades que corresponden a los resultados del ejercicio de delimitación e identificación de zonas metropolitanas de 2005 elaborado por el grupo interinstitucional SEDESOL-CONAPO-INEGI. Al final, este tipo de distorsiones de la presentación de cifra contribuyen a la pérdida de la especificidad del contexto y sentido original en el cual la cifra fue formulada por Salazar.

A lo anterior se suma que, a más de diez años de su publicación -y con datos de más de quince años¹⁵, la cifra proporcionada por Salazar (2012, 2016) puede considerarse desfasada o desactualizada. Particularmente en un escenario en el que la actualización constante de este tipo de cifras sobre asentamientos informales o irregulares es necesaria dado el dinamismo de las lógicas de urbanización contemporáneas, pues estas hacen que la información sobre estos asentamientos se desactualice rápidamente (Jiménez, 2006; Vera y Rodríguez, 2021). No obstante, debe reconocerse que, a pesar de su desactualización y ciertas limitantes metodológicas,¹⁶ la aproximación de Salazar refleja una comprensión de la formación de los asentamientos irregulares desde las particularidades del tipo de propiedad que no solo es relevante, sino también pertinente en el contexto mexicano.

Fundamentalmente, Salazar comprende los asentamientos humanos irregulares desde la categoría de propiedad social ejidal (centrándose, de hecho,

15 La superficie destinada a asentamientos humanos corresponde a la certificación de núcleos 4,060 agrarios en el periodo 1993 y 2008 por PROCEDE (Salazar, 2009).

16 Entre ellas está el hecho de que, al enfocarse en las zonas metropolitanas, este cálculo no considera otras formas espaciales, como las conurbaciones, que también experimentan un crecimiento urbano sobre el suelo ejidal de propiedad social. Además, la cifra de 52 solares urbanos por hectárea es una estimación ante la falta de una medición oficial del número de solares urbanos, lo que limita la precisión del cálculo final. A esto se suma que, dado que este cálculo utiliza las regularizaciones realizadas por la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) como base para tener una estimación del número posible de solares urbanos, se subestima el efecto que tuvo las reformas Constitucionales de 1992 en la pérdida de hegemonía de la CORETT sobre los procesos de regularización de los asentamientos humanos en propiedad social, como la misma autora reconoce Salazar (2012; 2016).

en los solares urbanos) al sostener que la expansión de las ciudades mexicanas y la formación de asentamientos irregulares ha sido resultado de procesos de compraventa irregular de suelo ejidal. Esto refleja una comprensión de los asentamientos irregulares desde el marco del régimen ejidal, siendo los ejidos los que posibilitaron la extensión rápida de este tipo de asentamientos, principalmente a partir de los años sesenta del siglo pasado (Tomas, 1996). Sin embargo, el ejido, como propiedad social, es solo uno de los tipos de propiedad o regímenes de la tenencia en México en los que se experimentan procesos de ocupación irregular del suelo. En este sentido, la literatura también ha dado cuenta de la formación de asentamientos irregulares en propiedad privada, particularmente en la primera mitad del siglo XX (Caraveo, 2009; Tomas, 1996; Azuela, 1996).

En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el país hay tres tipos de tenencia de la tierra: la propiedad privada, la propiedad social (ejidal o comunal) y la propiedad pública. Desde esta perspectiva, en el documento *“Tenencia de la tierra, derechos a la vivienda y Género – marco nacional y urbano: México”*, ONU-Hábitat (2005) propone una clasificación de la informalidad a partir de los procesos de ocupación de suelo por tipo de tenencia de la tierra. Esta aproximación estaría reconociendo que los procesos de ocupación irregular tienen sus propias particularidades según el tipo de propiedad, con dinámicas subyacentes que definen y caracterizan a los asentamientos irregulares. No obstante, esta clasificación no dimensiona de manera adecuada la normativa de suelo como característica determinante de la irregularidad de un asentamiento en el contexto mexicano. Esto hace eco con lo planteado por Connolly (2012) respecto a que la regularidad es mucho más que contar con un título de propiedad, pues también hace referencia al apego de la normativa del suelo.

En México, se observa, por ejemplo, como algunas investigaciones consideran que un asentamiento es irregular por estar dentro de polígonos sujetos a la normativa de conservación ecológica (Toscano, 2021; Cortes, 2019). Esto sin que necesariamente se tome en cuenta que los territorios del suelo de conservación pueden ser de propiedad social, pública o privada. Es decir, se ubica la irregularidad en el marco de la normativa del suelo, antes que la propiedad en sí misma. Esto iría en línea con la definición de asentamientos irregulares utilizada por INEGI (2023) de núcleos de población ubicados en áreas o predios fraccionados o subdivididos sin la autorización correspondiente, independientemente de su régimen de tenencia de la tierra.

La normativa del suelo gobierna el derecho de propiedad en una determinada área geográfica, esto mediante un conjunto de regulaciones, leyes y políticas

gubernamentales establecidas por las autoridades competentes que definen cómo se pueden utilizar dichas áreas. Esto significa que el derecho a la propiedad está condicionado a las necesidades colectivas por lo que no puede contravenir el uso o fin al que está sujeto el inmueble de acuerdo con la normativa aplicable (Díaz, 1987; Dorantes, 2020; Baca, 2012). La zonificación¹⁷ es un claro ejemplo de este conjunto de regulaciones, pudiendo ser una zonificación *primaria* que refiere a la distinción de Áreas Urbanizadas y Áreas Urbanizables; o zonificación *secundaria* que comprende la determinación de los Usos de suelo en un Espacio Edificable y no edificable, así como la definición de los Destinos específicos.

De acuerdo con las disposiciones de la LGAHOTDU, la zonificación primaria debe establecerse en los programas municipales de desarrollo urbano, en los que se identifican, entre otros elementos: las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables; las zonas asociadas al suelo urbano para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como las reservas territoriales; la identificación y medidas para la protección de las zonas de salvaguarda y derechos de vía, especialmente en áreas de instalaciones de riesgo o sean consideradas de seguridad nacional.

Esta zonificación primaria se identifica en esta investigación como un aspecto fundamental en el enfoque de la normativa de suelo en la comprensión de los asentamientos irregulares utilizada en México. En esta línea se encuentra, por ejemplo, la propuesta del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (IPDP) de una tipología de asentamientos humanos irregulares a partir de la categoría de normativa del suelo en los que estos se ubican, atribuyendo a cada categoría distintas características, orígenes y desarrollo de los asentamientos (IPDP, 2022). En específico, el IPDP identifica a los asentamientos humanos irregulares en suelo urbano y aquellos en suelo de conservación, siguiendo la clasificación primaria presente en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Aunque estas son dos categorías iniciales, lo cierto es que estas son todavía demasiado amplias para tratar a los asentamientos irregulares; particularmente la de suelo urbano, pues esta contempla incluso la ocupación de “edificaciones abandonadas”, lo cual refiere a un fenómeno específico en sí mismo y diferente al de asentamientos irregulares.

Por otra parte, en la *Guía Metodológica de elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano*, se establece que los instrumentos de planeación municipal deben cuantificar y localizar a los asentamientos irregulares

17 La zonificación es definida por la LGAHOTDU como la “determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las Reservas, Usos de suelo y Destinos, así como la delimitación de las áreas de Crecimiento, Conservación, consolidación y Mejoramiento.” (Art. 3, fracción XL)

en “zonas expuestas a zonas de riesgo potencial, de valor ambiental, en zonas de propiedad pública (derechos de vía) y en zonas profundamente degradadas, pobres e inseguras” (SEDATU-SEMARNAT-GIZ, 2017; p. 151). Pero también la superficie de suelo patrimonial con problemas de ocupación por asentamientos irregulares. Estas categorías de zonificación se identifican en la presente investigación como aquellos espacios en los que los asentamientos humanos *no son regularizables*.

Ciertamente, de acuerdo con las leyes y reglamentos nacionales y estatales, los asentamientos irregulares no son regularizables si se localizan en: zonas de riesgo, áreas naturales protegidas, o en áreas de salvaguarda y amortiguamiento en torno a la infraestructura o equipamientos de seguridad nacional o de protección en derechos de vía o zonas federales. Por esta razón, se sostiene que el enfoque de la normativa de suelo en la comprensión de los asentamientos irregulares de México, particularmente desde una zonificación primaria, se relaciona con la política de regularización impulsada en el país, como eje principal de atención de este fenómeno. Es decir, los asentamientos humanos son considerados irregulares en la medida en que no pueden ser regularizados al incumplir con las regulaciones y normativas legales que rigen la tenencia de la tierra. Así, Tomas (1996) ya ubicaba la invasión de un terreno que los poderes públicos se niegan a regularizar como una de las características de la diversidad de los asentamientos irregulares.

Bajo esta distinción de lo regularizable y no regularizable, el tipo de propiedad emerge como una condicionante para atender el fenómeno de asentamientos irregulares, en términos de acción pública. Azuela (1996), por ejemplo, habla del régimen ejidal como uno con connotaciones jurídicas y políticas específicas que implican un tipo de regularización distinta de la que ocurre en la propiedad privada.¹⁸ En este sentido, la LGAHOTDU señala que la regularización de la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares en suelo de propiedad social se ajustará a las disposiciones jurídicas locales de Desarrollo Urbano, a la Zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia, y a las normas mexicanas o normas oficiales mexicanas aplicables en la materia. Por ello, no es lo mismo un asentamiento irregular de propiedad pública en suelo de conservación, que un asentamiento en propiedad social ejidal en suelo de conservación. Ya que en esta última no solo estaría el debate entre la legislación agraria y la legislación urbana, sino también la legislación ambiental, está como una imbricación entre normativa que complejiza los procesos de regularización (Trujillo, 2023).

18 En línea con Salazar (2009), inclusive se podría hacer una distinción de los componentes del ejido (ej. Solares urbanos), en cuando cada uno de estos tiene sus particularidades en la aplicación de los instrumentos jurídicos para su incorporación al desarrollo urbano.

Conclusiones

A partir de analizar tres cifras clave, se han identificado diversos enfoques conceptuales y metodológicos empleados en el ámbito gubernamental para cuantificar los asentamientos irregulares en México, poniendo de manifiesto las disparidades y limitaciones inherentes a las prácticas actuales de medición y definición de dicho fenómeno en el país. Así pues, en este último apartado, se presentan algunas conclusiones específicas que pueden delinearse de este análisis.

Primero, ante la falta de una definición legal de asentamiento irregular de alcance nacional, los estados utilizan distintas definiciones de asentamientos irregulares en sus legislaciones estatales. Y aunque estas definiciones parecieran “coexistir” sirviendo su propio ámbito gubernamental, esta diversidad complica establecer un marco conceptual compartido para la identificación, registro y atención de estos asentamientos. Esto resulta particularmente problemático en el marco del CNGMDT, ya que este censo recaba información sobre los asentamientos irregulares a partir de los registros municipales. Con ello, una posible línea de investigación a futuro podría incluir un análisis comparativo de cómo los diversos registros municipales definen y operacionalizan los asentamientos irregulares. Sin embargo, se resalta que en realidad son pocos los municipios que cuentan con dicho registro, y que la información proporcionada por el funcionariado municipal a este censo puede estar sesgada. Por consiguiente, es pertinente pensar en un registro nacional que estandarice no solo la definición de asentamientos irregulares, sino también los criterios de su operacionalización y los métodos de recolección de datos.

Segundo, la política de regularización impulsada en México ha concebido a la falta de certeza jurídica como la problemática principal de los asentamientos irregulares, por lo que esta se vuelve eje central de la definición y operacionalización de este tipo de asentamientos. De este modo, se ha utilizado el indicador de viviendas sin escrituras para “medir” los asentamientos irregulares en el marco del PRAH. Sin embargo, no puede perderse de vista que este indicador sirve para comprender el fenómeno de asentamientos irregulares solo en la medida en que esta falta de certeza sea consecuencia de los procesos de ocupación irregular del suelo, lo cual no se puede garantizar con la información proporcionada por los modelos probabilísticos del INEGI. Más aún, tampoco se puede garantizar que el diseño de muestreo probabilístico sea adecuado, en términos de representatividad y fiabilidad, ya que es frecuente que los asentamientos irregulares no sean censados.

Tercero, se identifica a la política de regularización como un aspecto clave para la definición de la irregularidad de los asentamientos humanos. De esta manera, un asentamiento es considerado irregular en la medida en que no es regularizable según las restricciones de la normativa del suelo, siendo el tipo de propiedad una condicionante de los procedimientos específicos para su regularización. Esto conlleva, en particular, a extender la comprensión de los asentamientos irregulares más allá de la propiedad social de suelo ejidal, en cuanto esta no agota la imbricación de la normativa del suelo y el tipo de propiedad que configura dicho fenómeno socioespacial.

Al final, ninguna de las tres aproximaciones cuantitativas aquí analizadas ha hecho posible caracterizar de manera precisa a los asentamientos irregulares en el país, ni establecer su ubicación. Más aún, aunque se ha “medido” el fenómeno de asentamientos irregulares en México, la claridad y coherencia conceptual sobre los asentamientos humanos irregulares es un asunto que no ha sido resuelto. Siendo el caso de que una definición clara proporcionaría una comprensión precisa de lo que se busca identificar, estableciendo con ello parámetros específicos para el registro de estos asentamientos. Sin estas consideraciones teórico-metodológicas, estas “mediciones” llevan a una percepción errónea de la situación de los asentamientos irregulares, contribuyendo con ello a su invisibilización en la esfera pública.

De esta manera, habría que caracterizar a los asentamientos irregulares no como invisibles, sino como invisibilizados. Ya que lo “invisible” hace alusión a lo que natural o circunstancialmente no se puede ver, sin embargo, los asentamientos irregulares han sido un fenómeno presente y perceptible en el proceso de urbanización de las ciudades mexicanas. En cambio, lo “invisibilizado” sugiere la acción de hacer que este tipo de asentamientos deje de ser visible o reconocido, al ocultarlo, ignorarlo o excluirlo deliberadamente, lo que subraya un proceso intencional o resultado de estructuras de poder. Es decir, los asentamientos como realidades que son sistemáticamente apartados de la consideración pública, el reconocimiento o la representación en diferentes ámbitos de la sociedad.

Referencias

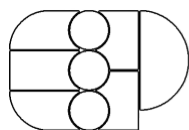
- Acevedo, P. Poskus, M Vera, P. & Zambrano-Barragán P. (eds.), (2021) *Informando lo informal: estrategias para generar datos en asentamiento precarios* (pp. 31-65). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/informando-lo-informal-estrategias-para-generar-informacion-en-asentamientos-precarios>
- Abramo, P. (2012). La ciudad informal com-fusa: el mercado y la producción de la territorialidad urbana popular. In C. E. Salazar (Ed.), *Irregular: Suelo y mercado en América Latina* (pp. 85–124). Colegio de Mexico. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt14jxpwm.6>
- Atkinson, Christopher L. (2024). “Informal Settlements: A New Understanding for Governance and Vulnerability Study” *Urban Science* 8, no. 4: 158. <https://doi.org/10.3390/urbansci8040158>
- Azuela, A. (1993). Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 55(1), 133–168.
- Azuela, A. (1996). Los asentamientos populares irregulares en las periferias urbanas de América Latina. En A. Azuela, & F. Tomas (eds.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, (pp. 12-35). UNAM-IIS-PUEC.
- Baca Olamendi, J.G. (2012). Las modalidades a la propiedad como fundamento del derecho urbanístico mexicano. *Revista de Derecho Notarial Mexicano* (125). Asociación Nacional del Notariado México A.C. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-notarial/article/viewFile/7063/6342>
- Caraveo C., B., (2009). El problema de la vivienda en Ciudad Juárez: los asentamientos humanos irregulares. *Nóesis. Revista De Ciencias Sociales Y Humanidades*, 18(36), 156-167. <https://www.redalyc.org/pdf/859/859198400008.pdf>
- Clichevsky, Nora (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. CEPAL, Santiago de Chile.
- Connolly, P. (2012). La urbanización irregular y el orden urbano en la zona metropolitana del Valle de México de 1990 a 2005. En C. E. Salazar (Ed.), *Irregular: Suelo y mercado en América Latina* (pp. 379–425). Colegio de Mexico. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt14jxpwm.14>
- Connolly, Priscilla (2013) La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano. En Ramírez, Blanca y Pradilla, Emilio (eds.), *Teorías sobre la Ciudad en América Latina Vol. II*, (pp. 505-562). México DF: UAM - X/SITESA,
- Cortes Lara, M. A. (2018). *Las urbanizaciones populares de origen irregular y su proceso de consolidación con relación a la configuración socio-espacial de la ciudad*. Universidad de Guadalajara & Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. https://www.researchgate.net/publication/336315895_Las_urbanizaciones_

- populares_de_origen_irregular_y_su_proceso_de_consolidacion_con_relacion_a_la_configuracion_socio-espacial_de_la_ciudad
- Delgadillo, Víctor. (2016). Ciudades iletradas: orden urbano y asentamientos populares irregulares ciudad de México. *Territorios*, 35, 81-99. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/territ35.2016.04>
- Dell’Anno, R. (2022). Theories and definitions of the informal economy: A survey. *Journal of Economic Surveys*, 36, 1610–1643. <https://doi.org/10.1111/joes.12487>
- Díaz y Díaz, M. (1987). Proceso constitucional y relaciones de propiedad. Notas para el análisis del caso mexicano. *Revista de Investigaciones Jurídicas*, 11 (11), 189-251.
- Dorantes Díaz, F.J. (2020). La función social de la propiedad. Su evolución, metodología y prospectiva en la Constitución mexicana. En Juan A. Cruz Parceró (ed.) *Los Derechos Sociales en México. Reflexiones sobre la Constitución de 1917*. (pp. 155-170). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6409/7.pdf>
- Duhau, Emilio. (1993). La urbanización popular en América Latina: ¿Institucionalización o pactos sociales implícitos?, Azuela Antonio (ed.), *La Urbanización Popular y el Orden Jurídico en América Latina* (pp. 19-30) UNAM, México.
- Escobar, S. (2023, 23 de agosto). Ensuelo, la nueva estrategia nacional para generar oferta de suelo y vivienda adecuada en México. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/econohabitat/Ensuelo-la-nueva-estrategia-nacional-para-generar-oferta-de-suelo-y-vivienda-adecuada-en-Mexico-20230823-0011.html>
- Franco Pérez, D. M., & Varela Varela, A. (2023). Repensar la política de suelo en asentamientos irregulares: hacia un modelo de gestión y acompañamiento para la producción social de la vivienda y el hábitat. *Revista Vivienda Infonavit* 7(2), 59-65. <https://revistavivienda.infonavit.org.mx/2024/01/25/repensar-la-politica-de-suelo-en-asentamientos-irregulares-hacia-un-modelo-de-gestion-y-acompanamiento-para-la-produccion-social-de-la-vivienda-y-el-habitat/>
- González, S. J. (2012). Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para repensar líneas de actuales. In C. E. Salazar (Ed.), *Irregular: Suelo y mercado en América Latina* (pp. 33–84). Colegio de México. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt14jxpw.5>
- Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN) (2021). Caracterización social y de Entorno Urbano en Asentamientos Irregulares en situación de pobreza en el Área Metropolitana de Guadalajara, Jalisco, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021* (última actualización 28 de febrero de 2022). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021: Documento de diseño*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463904335.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023* (última actualización 28 de febrero de 2024). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2023/>
- Instituto Nacional del Suelo Sustentable. (2022). Diagnóstico del Pp S-213. Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH). INSUS. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/759066/Diagn_stico_del_Pp_S213_PRAH_220907_VP_Publicar.pdf
- Instituto Nacional del Suelo Sustentable. (2020). Política Nacional de Suelo. SEDATU-INSUS. <http://insus.gob.mx/archivos/PSN/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Suelo.pdf>
- Instituto Nacional del Suelo Sustentable. (2023). Reglas de Operación del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH), para el ejercicio fiscal 2024. DOF: 29/12/2023. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5713237&fecha=29/12/2023#gsc.tab=0
- Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. (2022). *Asentamientos Humanos Irregulares: Diagnóstico, prospectiva y estrategia de atención integral*. IPDP, Ciudad de México. <https://ipdp.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/63a/482/80e/63a48280e36f7893549739.pdf>
- Jiménez Huerta, E. R. (2006). Acceso a suelo formal y asentamientos irregulares. Aguascalientes un caso singular. *Caleidoscopio - Revista Semestral De Ciencias Sociales Y Humanidades*, 10(20), 25–56. <https://doi.org/10.33064/20crscsh356>
- Kumamoto, P. (2024, 9 de enero). La vivienda en México, primera parte. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pedro-kumamoto/2024/01/09/la-vivienda-en-mexico-primera-parte/>
- ONU-Hábitat. (2005). Tenencia de la tierra, derechos a la vivienda y género. Marco Nacional y Urbano: México. *Serie de Análisis sobre la ley, la tenencia de la tierra y el género en América Latina*. Programa de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas.
- ONU-Hábitat. (2015, 29 de mayo). Temas Habitat III, Issue Paper 22: Asentamientos informales. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible* (Hábitat III). https://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). (2021). Indicator 11.1.1: Proportion of urban population living in slums, informal settlements or inadequate

- housing. SDG Indicator Metadata (Harmonized metadata template - format version 1.1). Actualizado el 20 de diciembre de 2021. <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-11-01-01.pdf>
- Osorio, V. (2024, 11 de marzo). 'Achican' asentamientos irregulares. *Reforma*. <https://www.reforma.com/achican-asentamientos-irregulares/ar2771218>
- Poskus, M. (2021). El dato no es neutral. Complejidades en la producción y utilización de información sobre asentamientos informales. En P. Acevedo, M. Poskus, F. Vera, & P. Zambrano-Barragán (eds.), *Informando lo informal. Estrategias para generar información en asentamientos precarios* (pp. 70-78). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/informando-lo-informal-estrategias-para-generar-informacion-en-asentamientos-precarios>
- Procuraduría Agraria-SEDATU. (2014). *Ley Agraria y Glosario de términos jurídico-agrarios 2014*. https://pa.gob.mx/pa/conoce/publicaciones/ley_glosario2014/glosario2014_25sep14_hq.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Informe De Desarrollo Humano Municipal 2010-2020: una década de transformaciones locales para el desarrollo de México*. PNUD México. <https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/informe-de-desarrollo-humano-municipal-2010-2020-una-decada-de-transformaciones-locales-en-mexico-0>
- Rolnik, Raquel. (2013, 30 de diciembre) Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, A/HRC/25/54, ONU: Consejo de Derechos Humanos. <https://www.refworld.org/es/ref/themreport/unhrc/2013/es/96736>
- Ruiz Hernández, Iván Elías. (2015). Identificación de asentamientos irregulares y diagnóstico de sus necesidades de infraestructura en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. *Investigaciones geográficas*, (87), 88-101. <https://doi.org/10.14350/rig.41793>
- Salazar, C. (2009). La disponibilidad de suelo social en las áreas metropolitanas del país. *Estudios Agrarios* (41). Procuraduría Agraria. https://www.pa.gob.mx/publica/rev_41/ANALISIS/8%20Clara%20Salazar.pdf
- Salazar, C. E. (2012). Los ejidatarios en el control de la regularización. En C. E. Salazar (ed.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (pp. 265-305). El Colegio de México.
- Salazar, C. (2016). Los cambios al sistema de tenencia de la tierra en México y su impacto en la regularización de asentamientos informales. En E. Fernandes, & B. Alfonsin (eds.), *A construção do direito urbanístico na América Latina* (pp. 285-294). Belo Horizonte: Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente.
- Schechinger, C. M. (2012). Curar o vacunar, dos políticas en tensión: la regularización frente a las reservas territoriales en el desarrollo sustentable.. In C. E. Salazar (Ed.), *Irregular: Suelo y mercado en América Latina* (pp. 125-158). Colegio de Mexico.

- <http://www.jstor.org/stable/j.ctt14jxpwm.7>
- SEDATU-SEMARNAT-GIZ. (2017). Guía Metodológica de elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484508/04_02_1.2_PMDU2017_Guiametodologica.pdf
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2023, 16 de marzo). Comunicado oficial de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [comunicado de prensa]. <https://bit.ly/3UzXbaa>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2020, 17 de junio), Amparo en Revisión 635/2019, Primera Sala, (Min. Norma Lucía Piña Hernández), México. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2022-02/Resumen%20AR635-2019%20DGDH.pdf>
- Tomas, F. (1996). Los asentamientos populares irregulares en las periferias urbanas de América Latina. En A. Azuela, & F. Tomas (eds.), *El acceso de los pobres al suelo urbano* (pp. 12-35). UNAM-IIS-PUEC.
- Toscana Aparicio, A. (2021, 21 enero). Reconstrucción postsísmica en el suelo de conservación ecológica de la Ciudad de México: experiencias de un asentamiento irregular. *Sociedad y Ambiente*, 24. <https://doi.org/10.31840/sya.vi24.2206>
- Trujillo Díaz, A. (2023). Narrativas de académicos y representantes gubernamentales sobre las poblaciones “irregulares” en zonas de conservación en el sur de México. *Derecho y Realidad*, 21 (41), 15-33. DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v21.n41.2023.16953>
- Van de Pas, N., de Kort, D., Koster, M., & Meijl, T. van. (2022). The Political Potential of Urban Informality in the Global North: A Rancièrian Perspective. *Journal of Developing Societies*, 38(2), 224-243. <https://doi.org/10.1177/0169796X221089463>
- Vera, F., & Rodríguez, S. (2021). ¿Cómo ver la ciudad informal? Técnicas emergentes para visibilizar la informalidad. En P. Acevedo, M. Poskus, P. Vera, & P. Zambrano-Barragán (eds.), *Informando lo informal: estrategias para generar datos en asentamiento precarios* (pp. 31-65). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/informando-lo-informal-estrategias-para-generar-informacion-en-asentamientos-precarios>
- Zambrano-Barragán, P., Suárez Buitrón, G., & Villavicencio, V. (2021). Estado de los datos nacionales sobre informalidad. En P. Acevedo, M. Poskus, F. Vera, & P. Zambrano-Barragán (eds.), *Informando lo informal. Estrategias para generar información en asentamientos precarios* (pp. 246-259). Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/informando-lo-informal-estrategias-para-generar-informacion-en-asentamientos-precarios>



Gobernanza en gobiernos locales en relación con el desarrollo territorial endógeno

ENSAYO ACADÉMICO

GUILLERMO GASTÓN COLELLA

Universidad Nacional de Quilmes

 orcid.org/0009-0005-4846-6154

gcolella@uvq.edu.ar

Resumen

El tema central de este ensayo es la Gobernanza en el desarrollo territorial endógeno. Para abordarlo, se presentan las nociones de territorio y desarrollo territorial, destacando que la Gobernanza local o territorial desempeña un papel esencial como eje coordinador en este proceso. En consecuencia, el objetivo general es ofrecer una definición de gobernanza local o territorial. La conclusión principal señala que esta gobernanza es un proceso político que se materializa en un modelo específico de gestión pública a nivel estatal local. En este marco, el gobierno local asume la responsabilidad de coordinar interacciones y acciones conjuntas con actores sociales tanto internos como externos al territorio, mediante relaciones interdependientes en un contexto descentralizado y colaborativo. Este enfoque, basado en una lógica de redes, busca fortalecer un tejido social denso que permita definir, de manera participativa y deliberativa, objetivos y metas colectivas.

Palabras Clave: Gobernanza local o territorial, Gobiernos locales, desarrollo territorial endógeno.

Cómo debe citarse este artículo:

Colella, G. (2025). Gobernanza en Gobiernos locales en relación con el Desarrollo Territorial endógeno. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (5), 181-200. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 11/05/2024

Aceptado: 31/10/2024

Introducción

Una sólida interacción entre una sociedad civil articulada, sus instituciones y la economía (Rodríguez-Pose, 1999) es fundamental para determinar y potenciar la capacidad de desarrollo de un territorio. En este sentido, las políticas de desarrollo deben generar y consolidar acuerdos colectivos en la sociedad local para poder implementar un desarrollo endógeno. Una perspectiva teórica, que parte del carácter endógeno del desarrollo, no tiene solo en cuenta factores económicos y productivos del territorio, sino que, como argumentan Camagni y Capello, el capital territorial es “...el conjunto de activos localizados: naturales, humanos, artificiales, organizacionales, relacionales y cognitivo, que constituyen el potencial competitivo de un determinado territorio.” (2013, p. 1387). Rodríguez Miranda (2006) entiende que, además de los elementos anteriormente mencionados, la innovación en el territorio guarda relación con la cooperación público-privada, la participación, el nivel de confianza y la relación entre los actores e instituciones que se relacionan en un territorio. Es así que, los activos intangibles y la interacción entre los actores del territorio (Rodríguez Miranda y Vial Cossani, 2021) como factores extraeconómicos del proceso de desarrollo poseen suma importancia.

Ahora bien, *¿Cuál es el pegamento que aglutina los factores económicos y extraeconómicos para confluiren un proceso de desarrollo territorial?* En otras palabras, *¿Qué es lo que permite la interrelación de los diversos elementos que componen el capital territorial para orientar las potencialidades del territorio a un desarrollo sostenible y sustentable?* La respuesta que plantea este ensayo es que para diseñar e implementar de manera exitosa un proceso de desarrollo territorial, es fundamental que el Gobierno local *coordine interacciones y acciones conjuntas* con diversos actores sociales, tanto internos como externos al territorio. Esto debe lograrse mediante un *proceso político* aticulado en un *modelo de gestión* descentralizado y cooperativo, basado en una lógica de redes formales e informales. El propósito primordial de este enfoque es la construcción de un tejido social sólido, que permita definir de manera participativa y deliberativa los objetivos y metas colectivas tendientes al Bien Común. Ergo, el tema en el que se enmarca la presente obra es la *Gobernanza local o territorial en el desarrollo territorial endógeno*.

En el libro “Gobernanza en Gobiernos locales. Índice para medir el grado de gobernanza en Gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires” (Colella, 2022) nos preguntamos, *¿Qué se entiende por gobernanza en los Gobiernos Locales?*, desde una óptica de la Nueva Gestión Pública elaboramos una definición considerando a la

gobernanza en gobiernos locales como un modelo de gestión pública. La definición elaborada fue:

...un proceso descentralizado y cooperativo con una lógica de redes¹ –formales o informales–; en el que participan el Estado local, actores claves –con presencia, impacto y cercanía en el territorio– del sector privado, grupos de interés y otros niveles de gobierno. En este proceso, el Gobierno local no gobierna por subordinación tomando decisiones unilaterales, sino que tiende a hacerlo coordinando las interacciones y acciones conjuntas de los diversos actores, con la intención de que se sostengan en el tiempo; para dirigir a la sociedad, definiendo de manera participativa y deliberativamente objetivos y metas colectivas; planificando, ejecutando y evaluando conjuntamente obras públicas, programas de desarrollo social y de diversas índoles, proyectos de inversión y de desarrollo económico, y prestación de servicios públicos. Esta forma de gobierno relacional basada en redes² conformadas por las gestiones locales y por diferentes actores privados, grupos de interés y otros niveles estatales varían de municipio en municipio y tienen diferentes impactos en cada territorio. (Colella, 2022, pp. 59-60)

La elaboración del concepto de gobernanza como modelo de gestión pública surgió de la necesidad de responder a una segunda pregunta que nos hicimos en el mencionado libro, esta fue: ¿En qué grado los Gobiernos locales utilizan el modelo de gestión de gobernanza local?, siendo que los Gobiernos locales bonaerenses hacen frente a un escenario en el que (Pulvirenti, 2009) no se les reconoce la autonomía municipal, deben (López Acotto, Martínez y Grinberg, 2011; Cravacuore, 2016) enfrentarse a dificultades para acceder a recursos presupuestarios y, sumado a esto último, en el que (Cravacuore, 2007; Merlo Rodríguez, 2012; Elz, 2017) los procesos neoliberales de las últimas dos décadas del siglo pasado en la Argentina, más la reforma constitucional de 1994, fueron el motor de una reforma estatal que propició una descentralización que, de forma desordenada, sumó a las tareas tradicionales de los municipios nuevas funciones, pero sin destinar los fondos presupuestarios necesarios para llevarlas a cabo.

En el presente ensayo, como objetivo general, queremos volver sobre la definición citada para reelaborarla, ya no con base en la situación de los municipios bonaerenses, sino en vistas del desarrollo territorial en general, para ofrecer una definición de gobernanza local o territorial. Para llevar a cabo este objetivo, primero,

1 Siguiendo a Agustí Cerrillo i Martínez, se entiende por red a un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos (2006, p. 24)

2 Bajo esta definición, las redes son relaciones estructurales –con un grado elevado de flexibilidad e informalidad– de interdependencia, consenso y cooperación entre grupos de interés y el Estado; para movilizar diferentes recursos que están dispersos entre los actores públicos estatales, actores de la sociedad civil y del sector privado; en pos de la elaboración y aplicación de programas, políticas y servicios públicos. Esta es la postura de Erik-Hans Klijn (1998) en “Policy networks: an overview” cuando define a las redes de políticas públicas como relaciones sociales más o menos estables entre actores interdependientes para abordar problemas y/o programas de políticas.

debemos establecer qué entendemos por territorio. Segundo, cómo concebimos al desarrollo territorial. Finalmente, en tercer lugar, definiremos a la gobernanza con relación al desarrollo territorial.

¿Qué es el Territorio?

Para Ciccolella (1998), la globalización ha ocasionado una redistribución territorial con una lógica de incorporación/exclusión de territorios. En algunos casos, regiones, sectores sociales y sectores productivos ven acelerada su modernización al ingresar al sistema mundializado. En otros, se integran a una velocidad más lenta, pudiendo sufrir transformaciones traumáticas en lo social; otros, directamente, quedan excluidas del proceso. Esto deviene en una fragmentación territorial en la que (Clemente y Girolami, 2006) se da una situación de emergencia de vulnerabilidad de poblaciones excluidas y un contexto fecundo para la instalación de unidades de base que se enfocan en la intervención social para paliar la situación de crisis.

Reboratti (2001) concibe al territorio como un espacio concreto que es efectivamente apropiado y utilizado por sus habitantes, por medio de una organización y gestión de recursos, produciéndose en los sujetos y actores colectivos un grado de identificación con el territorio. Albuquerque (1999) coincide en la noción de la identidad propia del territorio y en la identificación de sus habitantes con este. Retomando a Reboratti (2001), una cuestión fundamental de la territorialidad, la cual define el comportamiento de los actores sociales, es la distancia, la cual enmarca procesos de índole privados o públicos dentro del territorio. Esta dimensionalidad no debe ser considerada exclusivamente en términos geográficos de cercanía, sino en cuanto al uso y apropiación de un espacio concreto, pues un territorio virtual puede no tener la propiedad de “contigüidad” que posee un municipio, como tampoco lo tiene una multinacional con sus nodos administrativos, de producción y de ventas. Estos elementos suponen un límite, ya sea virtual o real, que determina quién está adentro o pertenece y quién está afuera o no pertenece.

Roccatagliata (2008), en sintonía con Ciccolella, entiende que los avances tecnológicos y la globalización modificaron la forma de pensar y teorizar sobre el territorio. La actual lógica espacial de un mundo globalizado ha llevado a la recomposición, refuncionalización y redescubrimiento, y reinención de los territorios. En este marco, el autor considera que los territorios futuros deben ser pensados desde la interrelación entre las dimensiones geográfica, política,

económica y social. Dependiendo de cómo se ordenen estas dimensiones según la estructura del territorio, y de cómo las combine el investigador en su análisis, se obtendrán diferentes “imágenes contrastantes” para analizar dinámicas, lógicas sistémicas, evolución de componentes territoriales, y velocidad dual de desarrollo e inclusión o de declive y exclusión.

Altschuler (2008), en sintonía con Clemente y Girolami, incorpora a su análisis la dimensión de conflicto en el territorio por contradicciones de índole local, regional, nacional y global. Estos conflictos, en los cuales aparecen nuevos actores sociales y colectivos, modifican y moldean el territorio debido a disputas por acrecentar la correlación de fuerzas para determinar los sentidos y el uso del territorio. Asimismo, dichas contradicciones (Altschuler, 2013) toman una especificidad concreta en cada territorio, por lo que las dinámicas de los procesos sociales, políticos y económicos son immanentes de cada territorio.

Madoery (2008), al igual que los anteriores autores, propone que la instalación de la aldea global ha traído cambios espaciales y temporales al territorio, lo que acarrea cambios en las estructuras y relaciones de la sociedad. La complejidad, dinámica y los fenómenos multifacéticos devienen en nuevas formas de organización, por lo tanto, la construcción del espacio y las formas sociales no son ahistóricas. Pugna una lógica global de desterritorialización homogeneizadora, frente a una de afirmación de identidades locales, las cuales se hallan delimitadas, en un territorio de hábitos cotidianos establecidos por la proximidad. Por lo tanto, se dan en simultáneos procesos de convergencia y polarización de los territorios. En relación con la lógica de afirmación de identidades locales, Bertoni, Castelnovo, Cuello, Fleitas, Pera, Rodríguez y Rumeau (2011) sugieren que el territorio es una forma de sistema complejo³ utilizado como un recurso con historia y como una construcción social colectiva de los sujetos que lo habitan, donde se producen relaciones de diferente índole, constituyéndose como base de la existencia humana.

Costamagna (2015), al igual que los autores precedentes, considera que el concepto de territorio no se limita a establecer un espacio geográfico como medio físico en el que se dan actividades sociales y económicas, sino que también abarca al conjunto de actores sociales, ya sean individuales o colectivos, que habitan el territorio, con su respectiva organización social, política y cultural. No obstante, el autor agrega la importancia de preservar un medioambiente sano. En esta línea, Arocena y Marsiglia (2018) interpretan que un territorio no refiere solamente a un espacio físico-geográfico limitado, si no que en él se encuentra una sociedad local que

3 Entendido como un sistema en donde sus componentes interactúan entre sí y están determinados por las interrelaciones de la totalidad organizada.

produce riquezas, teniendo al menos un control parcial de la misma, lo que deviene en la aparición de jerarquías y relaciones de poder (características socioeconómicas). Además, la sociedad local comparte un proceso histórico de formación, una identidad común colectiva y una “manera de ser determinada” (características culturales singulares). Esto permite que la sociedad local se comporte con una lógica sistémica, donde individuos y grupos pueden articular diferentes dimensiones para pensar un proyecto en común. Por otro lado, los territorios se encuentran dentro de un mundo globalizado, pero este no es una adición y uniformización de territorios locales, puesto que cada territorio local mantiene y reclama su singularidad y especificidades.

Finalmente, Ludmer (2020) coincide con los autores anteriores en cuanto a la nueva aparición de territorios, lógicas de territorialización y desterritorialización, y relaciones de proximidad, pero argumentando desde una posición de mayor abstracción. Considera al territorio como una noción o sentido para pensar el nuevo mundo globalizado. Por lo tanto, las formas de territorialización son instrumentos conceptuales de los sujetos para diagramar y delimitar el territorio. Este, como instrumento conceptual, es también un articulador subjetivo de procesos sociales, culturales, políticos, económicos, estéticos, legales, afectivos, de género, de tensiones, lingüísticos, filosóficos, etc.

En síntesis, el proceso de globalización (Ciccolella, 1998) genera una fragmentación territorial, bajo una lógica de incorporación/exclusión de territorios, provocando (Clemente y Girolami, 2006) una situación de vulnerabilidad de poblaciones excluidas y de urgencia (Costamagna, 2015) de preservación de un medioambiente sano. Dentro de este marco, cada territorio (Reboratti, 2001) emerge como un espacio concreto que es apropiado y utilizado por sus habitantes, por medio de una organización y gestión de recursos, lo cual crea (Albuquerque, 1999) una identidad e identificación propia de los habitantes; por lo que pugna (Madoery, 2008) una lógica global de desterritorialización homogeneizadora frente a una de afirmación de historias e identidades locales, las cuales (Bertoni, Castelnovo, Cuello, Fleitas, Pera, Rodríguez y Rumeau, 2011) son construidas colectivamente. Dentro de la configuración territorial se dan (Roccatagliata, 2008) interrelaciones entre las dimensiones geográfica, política, económica y social. La dimensión de conflicto (Altschuler, 2008) también está presente, por contradicciones de índole local, regional, nacional y global, lo que lleva a (Altschuler, 2013) dinámicas sociales, políticas y económicas específicas en cada territorio. Todos estos elementos dan cuenta de que (Arocena y Marsiglia, 2018) la sociedad local se comporta sistémicamente, donde sujetos y colectivos pueden articular diferentes dimensiones para pensar un

proyecto en común, empleando (Ludmer, 2020) instrumentos conceptuales como articuladores de subjetividades.

El Territorio desde una epistemología de la Complejidad

Las conceptualizaciones expuestas anteriormente permiten apreciar la multidimensionalidad con la que diferentes autores interpretan lo que es el territorio. En este sentido, consideramos que el marco epistémico de la complejidad es adecuado para abordar la comprensión y definición de territorio, considerado como un sistema complejo.

Desde este punto de vista, debemos partir (Morín 1977) desde el vocablo latino *complexus*, que significa “lo que está tejido junto”. Esto en 2 sentidos. Primero, según Morín (1977) las propiedades de un sistema complejo emergen en el proceso de observación, es decir, no son inherentes al observador o al todo complejo observado, por lo tanto, siguiendo a Rolando García (2006), nos encontramos con un *complejo empírico* tal cual se da en la realidad, el cual es inabordable en sus detalles, propiedades y límites por el investigador. Consecuentemente, este crea un modelo de *complejo construido* para tratar de describir y explicar las interrelaciones, estructura y funcionamiento del complejo empírico observado. Es en este constructo teórico-abstracto-complejo en el que los miembros de un grupo interdisciplinario pueden producir un entendimiento colectivo, desde distintas ramas del saber, sobre el sistema complejo empírico. Segundo, ligado al punto anterior, lo que hace *complejo* a un sistema es su cualidad de “estar tejido junto”, es decir, este (García, 2006) no se puede descomponer en las partes que lo componen, si así se hiciere (en caso de ser empíricamente posible) ya no se estaría en frente de un empírico complejo, pues la *descomponibilidad* elimina la *interdefinibilidad* de sus componentes.

Este punto acarrea la problemática de establecer los límites de un sistema complejo. Al estar los componentes interrelacionados e interdefinidos, en y por el todo organizado que constituyen, nunca es claro el límite del sistema complejo, debiéndose admitir que los límites conceptuales establecidos por el complejo construido pueden cercenar componentes, interrelaciones o interdefinibilidades del complejo empírico. Si se considera este problema en el caso del territorio, a prima facie, parecería no haber dificultades por la existencia de límites de carácter político, como ser un municipio o alcaldía, una provincia o estado, una región, o una nación. Pero al momento de analizar un territorio con base a sus límites de producción, lingüísticos, culturales, ecosistémicos, migraciones, atención efectiva del sistema

sanitario, territorio virtual, criminalidad, etc., el problema de límites bien definidos (considerando que queda por dentro y que por fuera del sistema complejo) queda a la vista.

Según Morín (1977) los términos organización-interrelación-sistema son una tríada indisociable de un sistema complejo. *Organización* es el orden (lugar) que poseen las partes dentro de un todo. *Interrelación* son las formas y tipos de relación (unión) que tienen los elementos entre sí dentro del todo y con el todo en sí mismo. *El Sistema* reseña las propiedades y características de un todo interrelacionado y unido de forma compleja.

Cuando pensamos en un territorio, gracias a las definiciones abordadas, sabemos que este no está compuesto solamente por un espacio geográfico, sino también por actores sociales individuales y colectivos que lo habitan: por construcciones políticas, relaciones de poder, relaciones culturales, por una historia en común, un lenguaje, un sistema productivo, comercio, un sistema jurídico, un medioambiente, un sistema de creencias, conflicto, contradicciones, etc. Analizando el territorio y su estructura desde una episteme de la complejidad se debe dar cuenta de la organización (lugar) e interrelación (unión) que se les atribuirán a estos elementos en el sistema como complejo construido; pues esto establecerá qué componentes del territorio serán ponderados para analizar en la investigación y a cuáles se les dará un rol secundario, ya que, como se vio, no es posible abarcar todos los componentes e interrelaciones de un sistema complejo. Finalmente, *sistema* hace referencia a las “*emergencias*” dentro de un sistema complejo. Estas son *características que aparecen en un sistema como un todo organizado*, por ende, si se lo divide en las partes que lo conforman las características emergentes desaparecen (propiedad de no-descomponibilidad de un sistema complejo).). Asimismo, la emergencia es indeducible porque no depende o no surge de las propiedades de las partes por separado. Por ejemplo, si descomponemos una melodía en cada una de las notas musicales que la componen, la melodía desaparece, pues esta es una *emergencia* de la unión de las notas musicales; asimismo, desde notas musicales consideradas aisladamente no podemos prever cómo se oirá la unión de todas ellas en una melodía. Aplicando las nociones de sistema y emergencia al territorio, lo que se deduce es que, en el complejo abstracto, lo que es objeto de estudio y análisis son las *interrelaciones* de los componentes del territorio y no los componentes en sí mismos (siendo que estos componentes son subsistemas). Al abordar y desarrollar un territorio se trabaja sobre las *emergencias*, es decir, sobre las cualidades sistémicas de un territorio, pudiendo ser analizadas también las microemergencias que aparecen en los subsistemas por pertenecer a un todo organizado de forma compleja. Por

ejemplo, desde los sistemas complejos es más fecundo estudiar la interrelación y las propiedades sistémicas emergentes entre el subsistema producción y el subsistema educación, y las microemergencias que aparecen en cada uno de estos subsistemas, que estudiar a cada subsistema en sí mismo y sus propiedades aisladas.

Por otra parte, la estructura, emergencias, orden e interrelaciones que se dan en un territorio considerado como un sistema complejo son mutables y temporales. El *sistema* (Morín, 1977) organiza diversos elementos, los cuales presentan diferencias entre sí. Esta organización no reprime la diversidad al convertirla en unidad, lo cual lleva al conflicto (por ejemplo, la noción homogeneizadora de nacionalidad no elimina las diferentes etnias dentro del territorio). Ergo, en un territorio la diversidad no queda anulada, aunque pueda quedar solapada. Los conflictos en el territorio si bien pueden estar inhibidos, siempre permanecen en forma latente, ocasionando que el sistema se reorganice constantemente, evolucione, se metamorfosee o colapse. De aquí que procesos endógenos y exógenos en el territorio van a modificar a los actores sociales, ya sean individuales o colectivos, y van a modificar las correlaciones de poder. El desarrollo territorial se encuentra atravesado y condicionado por factores endógenos y exógenos. El ecosistema de un territorio, aunque cuente con una fuerte legislación que proteja el medioambiente, puede llegar a degradarse por sucesos que acontecen en un territorio en la otra punta del planeta.

Ahora bien, se vio que el fenómeno que se quiera analizar en el territorio como sistema complejo dependerá de los límites abstractos que el investigador establezca, como así también del orden-relación-sistema que se le adjudiquen en el complejo abstracto a los elementos que componen el sistema complejo. Además, el fenómeno a analizar se yerge sobre las interrelaciones de los componentes y no sobre estos en sí mismos. De aquí que nos preguntemos ¿Qué interrelaciones ponderar para analizar la estructura, funcionamiento y desarrollo del territorio? García (2006) sugiere abordar los *flujos* (en nuestro caso, que estamos abordando el territorio, pueden ser: de mercancías, energía, créditos, información, producción, comercio, cultural, lingüístico, de leyes, creencias, acuerdos políticos, de conflictos, etc.) haciendo hincapié en su *velocidad de cambio*, la cual se encuentra vinculada a la escala temporal de los fenómenos que se desean estudiar. Los procesos que son muy lentos con relación a una escala de tiempo establecida por la investigación pueden ser considerados como una constante, mientras que los que varían o fluctúan considerablemente en dicha escala pueden llegar a determinar reorganizaciones profundas del sistema en su conjunto. Es decir, pueden ocasionar recomposiciones, refuncionalizaciones, redescubrimientos y reinvencciones en los territorios. Esta es una pista para saber qué interrelaciones, procesos, subsistemas, actores sociales

-individuales y colectivos- deben ser ponderados en la investigación como variables intervinientes o independientes para explicar el objeto de estudio analizado en el territorio, como para así también determinar la ponderación que tienen en el desarrollo del territorio; considerando que distintos tipos de desarrollos tendrán distintas variables intervinientes e independientes ponderadas. Se debe tener en cuenta que los subsistemas y los distintos niveles de gobierno que coexisten sobre el territorio son susceptibles de ser analizados en otro nivel diferente al de las emergencias sistémicas. Al analizar las propiedades sistémicas emergentes de un territorio, considerado como un sistema complejo, los datos observados que pertenecen a diferentes escalas de estudio no deben mezclarse. Pues, como se dijo, si bien todos los elementos en un territorio están interrelacionados, no todos tienen la misma preponderancia en una misma escala temporal en el fenómeno estudiado, como así tampoco tienen la misma preponderancia en el diseño, implementación y monitoreo de una estrategia de desarrollo territorial.

Finalmente, al considerar al territorio como un sistema complejo se le atribuyen propiedades sistémicas de resiliencia que hacen referencia (García, 2006) a la capacidad que tiene el sistema a adaptarse a perturbaciones endógenas o exógenas de determinada magnitud. Esto significa que los territorios tienen la capacidad de hacer frente a situaciones conflictivas exógenas o endógenas. Esto no quiere decir que los subsistemas de un territorio no queden trastocados o posteriormente vulnerables a dichas perturbaciones, sino que todos estos subsistemas y el territorio en su totalidad tiene la cualidad de readaptarse, ya sea a un contexto globalizado que genera perturbaciones exógenas, o, por ejemplo, a un conflicto gremial o étnico endógeno. Claro está que estas readaptaciones llevarán a cambios estructurales, organizativos, interrelacionales y de propiedades emergentes del territorio, lo que puede concluir en una metamorfosis de las características sistémicas del territorio. En caso de no producirse la readaptación, el territorio, como sistema complejo, puede colapsar; por ejemplo, la disolución de la URSS, de Yugoslavia o de Checoslovaquia. El problema es que las readaptaciones, metamorfosis o desintegración de las estructuras sistémicas no siempre son predecibles debido a la *contingencia* inherente a los sistemas complejos, por lo que no siempre pueden predecirse los cambios estructurales de un territorio.

¿Qué es el Desarrollo Territorial?

Para Arocena y Marsiglia (2018) al ser el territorio un medio donde se dan interacciones entre actores, elementos materiales e inmateriales y distintas dimensiones de la acción; y al ser un conjunto articulado que se basa en la solidaridad, la confianza y la ayuda mutua, queda posibilitada la creación de una *red de innovación* y el desarrollo territorial. Lo que se ve facilitado por la *proximidad*⁴ de un mismo territorio que habilita la cooperación, coordinación, negociación y construcción de objetivos comunes. No obstante, para los autores el desarrollo territorial no es un camino lineal de progreso con una meta específica, sino que existen una pluralidad de modos de desarrollo. En otras palabras, el desarrollo no es homogéneo para todos los territorios, sino que, debido a las características inmanentes de cada uno de ellos, los procesos de desarrollo territorial poseen características endógenas particulares. Además, dichos procesos deben tener en cuenta factores exógenos y la posición que tiene cada territorio en la estructura del sistema mundial. En decir, interactúan al mismo tiempo en el proceso de desarrollo territorial la *historia local*, el *modelo* (como se estructura internamente el territorio) y el *sistema mundo*. Es por ello que varían los *agentes históricos del desarrollo* en cada territorio, aunque existe una coexistencia entre singularidades de cada desarrollo territorial y elementos en común a estos.

El desarrollo territorial (Arocena y Marsiglia 2018) debe enfocarse en las *capacidades centrales* del humano, lo que permite la integración social gozando de una vida prolongada, saludable y creativa, gracias a un desarrollo equitativo (local y global) de recursos, libertades y oportunidades. Además, debe garantizar la sostenibilidad de sí mismo, la interculturalidad y el cuidado del medioambiente. Para esto es menester la búsqueda de un aumento de la participación ciudadana en decisiones colectivas. En otros términos, es indispensable el diseño de una nueva institucionalidad democrática en donde diferentes actores e intereses acuerden agendas públicas mediante una estrategia que haga hincapié en los ejes de reconocimiento, participación y redistribución. Los Gobiernos Locales –y la política– son el actor estratégico para construir dichos procesos interinstitucionales de negociación y articulación en el territorio. Empero, los actores empresariales⁵, los actores socioterritoriales⁶, los profesionales y ONGs (que residen en el territorio e intervienen en él), los dirigentes políticos con anclaje territorial y los actores

4 La proximidad es considerada por los autores (Arocena y Marsiglia 2018) como un bien político ya que genera lazos de solidaridad e identidad en un escenario de sociedad del anonimato, reforzada ésta por la robotización y la intermediación de herramientas electrónicas (aunque los territorios virtuales pueden ayudar a generar proximidad e identidad compartida)

5 Que se desarrollen bajo una lógica de “modo de acumulación flexible” y de “empresa red”, estando conectados al sistema productivo-empresarial del territorio -como a nodos virtuales de comunicación-, y que ayuden a una diversificación industrial.

6 Que pueden ser militantes territoriales que tienen racionalidades defensivas, reivindicativas u ofensivas y que buscan generar organización, o voluntariados que solo buscan satisfacer una necesidad.

generadores de conocimiento⁷, son necesarios como *agentes de cogestión del desarrollo* para llevar a cabo procesos de desarrollo territorial sostenible.

Desde esta perspectiva, el desarrollo territorial hace hincapié en que actores públicos de diferentes niveles estatales, del sector privado y de la sociedad civil busquen nuevas formas de cooperación, aunando fuerzas y recursos, para concretar objetivos en los ámbitos económicos, socioculturales y medioambientales. No obstante, dicha cooperación se enfrenta a la dificultad de que los diferentes actores sociales poseen diferentes estrategias e intereses, muchas veces contrapuestos o, incluso, contrarios al proceso de desarrollo territorial. Las luchas de poder que dimanan de esta situación hacen menester la búsqueda de *actores estratégicos* que reconcilien y equilibren los diferentes intereses y lógicas de los actores territoriales. De aquí la importancia de analizar el *sentido de la acción* de los actores locales para saber quién es un *agente de desarrollo local*, siendo este quien busca realizar propuestas para capitalizar mejor las potencialidades locales.

Rodríguez Miranda (2006) se posiciona desde el *DETE*⁸, proponiendo que las interacciones sinérgicas entre la innovación, la organización de la producción, las economías de la aglomeración urbana y las instituciones son el factor principal del desarrollo económico territorial. En este marco, las *redes de innovación* para la creación y adaptación de tecnologías son las que nutren los procesos de innovación. Pero, para que los entornos innovadores sean posibles es necesaria

...una estrategia de desarrollo económico que apunte a fortalecer las relaciones del sistema productivo local y sus capacidades de innovación debería tener en cuenta como herramienta para viabilizar el proyecto, la cooperación público-privada, favoreciendo el diálogo, el asociacionismo, el incremento del nivel de confianza y la participación de los actores locales, todos elementos del capital social con que cuenta el territorio. (Rodríguez Miranda, 2006, pp. 60-61)

En lo referente a las instituciones, estas son la cristalización (Rodríguez Miranda 2006) de una cultura local que permite mediar los objetivos y acciones de los diversos actores, para establecer soluciones cooperativas que benefician al desarrollo. Las instituciones y las reglas de juego que de ellas dimanan guardan relación con el *capital social*, entendido este como la capacidad real de alinear los recursos asociativos (relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación) de las distintas redes sociales en pos del beneficio del conjunto.

Por su parte, Alburquerque (2015) menciona que los Proyectos de

7 Como centros de estudio, universidades de “modalidad dos” donde priman intereses ligados al contexto social para abordar problemáticas, y centros de investigación científica y de desarrollo tecnológico que realicen desarrollos, acciones innovadoras y transferencia tecnológica accesible y de bajo costo al entorno territorial.

8 Desarrollo Económico Territorial Endógeno.

Competitividad Territorial del FOMIN tuvieron como uno de sus objetivos principales fomentar la gobernanza para fortalecer las ventajas competitivas de los territorios y así mejorar la competitividad de las pymes en pos de generar desarrollo territorial. Esto se realizó coordinando “...actores claves del contexto institucional local, incluyendo gobiernos, actores productivos, universidades y centros tecnológicos, así como organizaciones de la sociedad civil de dicho territorio.” (Alburquerque, 2015, p.15). Por otro lado, el enfoque del desarrollo territorial (Alburquerque 2015) posee una visión sistémica de la competitividad y del desarrollo económico y social, siendo estos el resultado de la interacción de los niveles: meta, micro, meso y macro. Sin entrar en la especificidad de cada uno de estos niveles, es de nuestro interés señalar que el *nivel micro* tiene que ver con la incorporación de innovaciones por medio de una serie de acciones, siendo una de estas la creación de redes de cooperación empresarial y tecnológica. El *nivel meso* tiene por objetivo impulsar un territorio favorable a las innovaciones, para esto se hace menester incentivar la

...cooperación pública privada, la coordinación institucional eficiente entre los diferentes niveles de las administraciones públicas y entre los distintos departamentos de las mismas, el fomento de redes de cooperación empresarial, y la creación de instituciones compartidas para la gestión y gobernanza de las estrategias territoriales... (Alburquerque, 2015, p. 29)

Finalmente, el *nivel meta*, que tiene que ver con la activación de actores locales y la creación de una visión estratégica consensuada, tiene como una de sus acciones a realizar el impulso del asociativismo y la participación ciudadana.

En sintonía con estos autores, Costamagna y Larrea (2017) entienden al desarrollo territorial como un “proceso de construcción de capacidades cuya finalidad es mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar de una comunidad” (Alburquerque, Costamagna y Ferraro, 2008, citado por Costamagna y Larrea, 2017, p.15). Para lograr una transición desde el Desarrollo Económico Local hacia una visión integradora del desarrollo territorial es menester una reinterpretación del concepto de gobernanza en la que se elaboren nuevas relaciones y acciones colectivas para transformar las relaciones históricas entre el gobierno y la sociedad civil, permitiendo esto que el desarrollo no se enfoque solamente en lo económico (DEL), sino también en lo ambiental, lo urbano, lo social-educativo y lo institucional (DT). Es en este sentido que los autores entienden que los “*qués*” del desarrollo territorial pueden ser definidos por medio de una gobernanza que permita establecerlos participativamente. De aquí “...la necesidad de personas que generarán las condiciones para que el proceso participativo especificado se pudiera producir.” (Costamagna y Larrea, 2017, p. 101), estas personas son los *facilitadores* en

los procesos de participación e innovación social.

Con base en los postulados de los autores anteriormente presentados, en este trabajo se entiende al desarrollo territorial como: un *proceso de construcción y/o potenciación de las capacidades de los actores sociales* (individuales y colectivos), *de las capacidades de la sociedad local en su conjunto* (que posee características y patrones culturales e institucionales⁹ singulares) y *de las potencialidades de las características socioeconómicas de un territorio determinado*.

Se entiende por “*capacidades de los actores sociales*” los conocimientos adquiridos en el sistema educativo (conocimiento tecnológico) y en el hacer cotidiano (conocimiento técnico), el Know How y el Know what, prácticas asociativas, deliberativas y participativas, conocimientos culturales e históricos territoriales, etc. Por “*capacidades de la sociedad local*” se entienden las redes y las interrelaciones entre grupos de interés, el sector privado, diferentes niveles de gobierno, instituciones civiles, etc. Y entendiéndose por “*potencialidades de las características socioeconómicas de un territorio determinado*” la flexibilidad del sistema productivo y organizacional empresarial, la innovación y el acceso a la tecnología, el comercio, la accesibilidad a materia prima, infraestructura comunitaria compartida¹⁰, medioambiente sano, etc.

Gobernanza en Gobiernos locales en relación con el Desarrollo Territorial

Al ser el territorio un sistema complejo, en el que sus componentes son heterogéneos e interdependientes¹¹, surgen diversos conflictos políticos, problemáticas sociales y expectativas de la ciudadanía que pueden convertirse en procesos complejos de difícil solución. Según las definiciones que fueron abordadas, la *configuración territorial* (Santos, 1996) abarca todos los objetos que componen al territorio, tanto recursos naturales, como recursos artificiales creados por el ser humano, estableciéndose una interdependencia entre lo natural y artificial. Cada territorio (Schmidt, 2014) es un espacio apropiado y dominado por *relaciones de poder* específicas, en el cual hay

9 Seguimos la definición que toma Andrés Rodríguez-Pose de instituciones de North: las reglas del juego en nuestra sociedad, o, de manera más formal, los límites diseñados por el hombre que determinan la forma de las relaciones sociales. En este sentido [las instituciones] estructuran los incentivos que actúan sobre la interacción humana, ya sean políticos, sociales o económicos (1990: 3). (North, 1990, citado por Rodríguez-Pose, 1999, p. 776

10 Por ejemplo: rutas, fuentes de electricidad y tendido eléctrico, sistema cloacal, agua, telecomunicaciones, medios de transporte, sistema de salud, sistema educativo, etc.

11 Están interrelacionados e interdefinidos.

una diversidad de espacios sociales entrelazados que se *interpenetran* y *superponen* entre sí. Por lo tanto, se materializan *contradicciones sociopolíticas* y *conflictos de intereses* de manera efectiva. Como *el territorio es una producción conflictiva y contradictoria*, determinada por relaciones sociales de poder, los actores pugnan por la apropiación y dominación material-concreta, simbólico-cultural y política, desplegando *estrategias de territorialidad* que delimitan y afirman el control sobre un área geográfica de múltiples maneras.

En consecuencia, *el Gobierno local no posee la capacidad suficiente para dirigir de forma unilateral a la sociedad y direccionar a su antojo los recursos del Estado*. Por el contrario, se encuentra en una situación de condicionamiento en la que debe consultar y hacer participar a diferentes actores endógenos y exógenos, con impacto en el territorio, para coordinar interacciones y acciones conjuntas que permitan realizar o fortalecer acciones de gobierno. Por lo tanto, generar interacciones y acciones conjuntas que busquen crear un consenso en el que se consoliden acuerdos, sostenidos en el tiempo, sobre objetivos y metas que propendan al Bien Común, por medio de la planificación y ejecución de una estrategia de desarrollo territorial endógeno.

Estos acuerdos van moldeando la organización de las partes dentro de un todo. Es decir, van estableciendo un *equilibrio dinámico* en el que queda determinado, por un periodo de tiempo limitado, el lugar en la estructura sistémica que ocupan los diferentes actores sociales, y su capacidad de acción, en función de la unión por medio de interrelaciones en las que se crea, disputa y ejerce poder. De aquí que cada territorio considerado como un sistema complejo posea propiedades y características específicas. Y que la estructura, emergencias, orden e interrelaciones sean mutables y temporales.

Por otra parte, los acuerdos y objetivos colectivos se ven plasmados en la idea de *Razón de Estado*:

La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer.... La "razón" del Estado, consiste, pues, en reconocerse a sí mismo y a su ambiente y en extraer de este conocimiento las máximas del obrar...se modificarán fluidamente de acuerdo con los cambios en el Estado mismo y en su ambiente.... Para cada Estado hay en cada momento una línea ideal del obrar, una razón de Estado ideal. (Meineke,1997, p. 3)

La Razón de Estado permite apreciar la dimensión procedimental o formal del Estado, pues *pone en movimiento* a la burocracia estatal hacia la consecución del objetivo acordado conjuntamente, sin perder de vista las nociones de unidad política (supervivencia del sistema complejo) y mantenimiento de la existencia misma del Estado. Consiguientemente, para que metas consensuadas colectivamente se conviertan efectivamente en una Razón de Estado es necesaria la *creación o potenciación de interrelaciones entre el Gobierno local y los actores sociales estratégicos para el desarrollo; y, el aumento cuantitativo y cualitativo del tejido social de la sociedad local.*

Desde el enfoque que se viene sosteniendo, la posibilidad de implementación de la Razón de Estado por parte del Gobierno local está dada por la *gobernanza local o territorial*. Esta debe ser considerada, por un lado, como un *proceso político*; por otro, como un *modelo de gestión de la NGP*. Estos 2 aspectos no deben ser pensados como las dos caras de una moneda, sino como dos metales amalgamados que conforman a la moneda como una aleación.

Vista desde un ángulo, la gobernanza local o territorial es un *proceso político descentralizado y cooperativo* donde se constituyen y robustecen interrelaciones con una lógica de redes –formales y/o informales–. Estas redes se sustentan en un tejido social denso a la vez que lo crean. Cabe destacar que, cómo concuerdan diversos autores, las redes dependen de la confianza. Antonio Vázquez Barquero escribe “... el sistema de relaciones económicas dentro de la red se basa en el conocimiento que unos actores tienen de los otros, en la confianza mutua que existe entre ellos” (2005, p. 51). No obstante, las redes no solo dependen de la confianza, sino que también ayudan a construirla y fortalecerla.

Vista desde otro ángulo, La gobernanza local o territorial es un *modelo de administración estatal* de la NGP que se basa en una *lógica procedimental participativa y deliberativa*; en la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de: políticas públicas, obras públicas, servicios públicos, legislación, innovaciones, etc. *La gobernanza como modelo de gestión pública es la concretización en el Estado de la gobernanza como proceso político en la sociedad civil.*

Sin más, utilizando elementos desarrollados en los apartados anteriores, definimos a la gobernanza local o territorial como:

Un proceso político descentralizado y cooperativo con una lógica de redes –formales y/o informales–; en el que participan el Estado local (como actor principal) y actores claves –con presencia, impacto y cercanía en el territorio– del sector privado, de la sociedad civil (tanto actores individuales como grupos de interés) y de otros niveles de estatalidad.

En este proceso, el Gobierno local no gobierna con una lógica de “subordinación plena a él” tomando decisiones unilaterales, sino que tiende a hacerlo coordinando las interacciones y acciones conjuntas de los diversos actores territoriales y extraterritoriales (con impacto en el territorio) con la intención de que se consoliden acuerdos, sostenidos en el tiempo, sobre objetivos y metas que conduzcan al Bien Común de la sociedad local.

De este modo, los Gobiernos locales y los agentes del desarrollo territorial buscan diseñar una estrategia de Desarrollo Territorial¹²; que, al ser implementada exitosamente, aumente cuantitativa y cualitativamente el tejido social de la sociedad local, mediante la creación o potenciación de las interrelaciones entre los actores sociales estratégicos, en un proceso que busca definir de forma deliberativa y participativa metas colectivas.

Este proceso político le brinda una Razón de Estado al Gobierno local que administra el aparato estatal local con un modelo de gestión pública que planifica, ejecuta, monitorea y evalúa conjuntamente con actores sociales endógenos y exógenos con presencia en el territorio: políticas públicas, obras públicas, servicios públicos, legislación, innovaciones, etc.,

Este tipo de gobernanza relacional, basada en la construcción de un tejido social denso por medio de la creación de redes, debido al capital territorial de cada lugar, varía de territorio en territorio, teniendo diferentes especificidades e impactos en cada uno de estos.

Conclusión

La globalización ha transformado los territorios, generando dinámicas de inclusión y exclusión, provocando una fragmentación territorial y una redistribución desigual. Existe una tensión entre la desterritorialización impuesta por la globalización y la afirmación de identidades locales que redefine los usos del espacio, lo que resalta la importancia de preservar la sostenibilidad y las particularidades culturales de cada lugar. La apropiación del territorio por parte de sus habitantes es clave para generar identidad y sentido de pertenencia, ya que el territorio es un sistema complejo basado en relaciones sociales.

En este escenario, se concibe al desarrollo territorial como: un proceso de construcción y/o potenciación de las capacidades de los actores sociales, de las

12 Que favorezca las dimensiones micro, macro, meso y meta del desarrollo.

capacidades de la sociedad local en su conjunto, y de las potencialidades de las características socioeconómicas de un territorio determinado.

Para que esta concepción del desarrollo territorial sea plausible es esencial la Gobernanza local o territorial. Esta es aquí concebida como: un proceso político que se plasma en el aparato estatal local con un modelo determinado de gestión pública. En este proceso el Gobierno local coordina interacciones y acciones conjuntas con agentes del desarrollo endógenos y exógenos del territorio, por medio de interrelaciones generadas en un proceso descentralizado y cooperativo; con una lógica de redes entre actores sociales estratégicos, que tiene como objetivo diseñar e implementar una estrategia de desarrollo territorial, sustentada en la construcción y fortalecimiento de un tejido social denso, en el cual se define de manera participativa y deliberativa, objetivos y metas colectivas.

Referencias

- Albuquerque, F. (1999). Identidad y Territorio. En M, Elgue (Ed). *Globalización, desarrollo local y redes asociativas* (pp. 30-48). *Los Clúster y la competitividad*. Buenos Aires: Corregidor.
- Albuquerque, F., Dini, M.; Pérez, R. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial. En P, Costamagna. y S, Pérez Rozzi (Eds.). *Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial* (pp. 11-43). *Los aprendizajes desde ConectaDEL, FOMIN, BID, ConectaDEL*.
- Altschuler, B. (2008). Desarrollo y territorio como ámbitos de disputa: economía social, concentración económica y modelos de acumulación. Curitiba: Editorial Esplendor.
- Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Theomai*, (27-28), 64-79.
- Arocena, J., & Marsiglia, J. (2018). *La escena territorial del desarrollo: Actores, relatos y políticas*. España: Taurus.
- Barquero, A. V. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Bertoni, R.; Castelnovo, C.; Cuello, A., Fleitas, S.; Pera, S.; Rodríguez, J.; Rumeau, D. (2011). *¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo? Construcción y análisis de problemas del desarrollo*. Montevideo: Universidad de la República.
- Camagni, R; Capello, R. (2012). Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union. *Regional Studies*, (47:9), 1383-1402, DOI: 10.1080/00343404.2012.681640. Disponible

- desde:<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343404.2012.681640>
- Ciccolella, P. (1998). Transformaciones macroeconómicas en la Argentina y reestructuración territorial en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En C, De Mattos; D, Hiernaux; Dr, Botero (Eds.). *Globalización y Territorio. Impactos y perspectivas* (pp. 7-19). Santiago: PUC de Chile/Instituto de Estudios Urbanos: Fondo de Cultura Económica.
- Clemente, A.; Girolami, M. (2006). *Territorio, emergencia e intervención social*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos, (1990–2005). en: D. Cravacuore; R. Israel, (Eds.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990–2005)* (pp. 25-49). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes–Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2016). Gobiernos locales en Argentina. En J. Ruano de la Fuente; M. Vial Cossani (Eds.) *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica* (pp.15-40). Chile: CLAD
- Colella, G. (2022). *Gobernanza en Gobiernos locales, índice para medir el grado de gobernanza en Gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Autores de Argentina:
- Costamagna, P. (2015). *Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico ya la investigación acción en casos de estudio en Argentina. Perú y País Vasco*: Universidad de Deusto.
- Costamagna, P.; Larrea, M. (2017). Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social. Orkestra. Fundación Deusto Publicaciones-UTN FRRA
- Elz, R.; Raimodo, H; y Saravia, Y. (2017). *El municipio y la tarea de enfrentar las funciones*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María.
- García, R. (2006). *Sistemas complejos: conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- López Acotto, A.; Martínez, C.; Grinberg, I. (2011). Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ludmer, J. (2020). *Aquí América latina: una especulación*. Canopus Editorial Digital SA.
- Madoery, O. (2008). *Otro desarrollo: El cambio desde las ciudades y regiones*. Universidad Nacional de San Martín: UNSAM EDITA.
- Merlo Rodríguez, I. (2012, Oct 30 - Nov 2). Modelos de organización pública local y calidad de sus políticas: Gobiernos locales con amplia autonomía y limitadas capacidades vs. Gobiernos locales con limitada autonomía y amplias capacidades. El caso argentino. Ponencia. XVII Congreso Internacional del CLAD, De la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- Meineke, F. (1997). *La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna*. España: Centro de estudios políticos y constitucionales.

- Morín, E. (2001). *El Método 1, La naturaleza de la naturaleza*. España: Cátedra.
- Morín, E. (2004). La epistemología de la complejidad. *Gazeta de Antropología*, (20), 1-13, ISSN: 0214-7564. Disponible desde: http://www.observatoriocultural.udgvirtual.udg.mx/repositorio/bitstream/handle/123456789/849/Morin-la_epistemologia.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Morín, Edgar. (2005). *Complejidad restringida, complejidad general*. Ponencia. *Intelligence de la complexité: épistémologie et pragmatique*. Francia.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.
- Pulvirenti, O. (2009). *Autonomía Municipal en Iberoamérica*. Argentina: S/N.
- Reboratti, C. (2001). *Ambiente, Sociedad y Territorio. Una visión geográfica de nuestro mundo*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Roccatagliata, J. (2008). *Argentina: una visión actual y prospectiva desde la dimensión territorial*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Emecé.
- Rodríguez Miranda, A. (2006). Desarrollo económico territorial endógeno: Teoría y aplicación al caso uruguayo. *Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE; DT02/06*.
- Rodríguez Miranda, A.; Vial Cossani, C. (2021). Medición y agenda para el desarrollo territorial en América Latina. El índice de Desarrollo Regional LATAM. *Universidad Autónoma de Chile & Universidad de la República, Santiago de Chile*. Online (12/06/2022): Disponible desde: <https://ediciones.uautonoma.cl/index.php/UA/catalog/view/84/173/556-1>.
- Rodríguez-Pose, A. (1999). Instituciones y desarrollo económico. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (XXI, 122) 775-784.
- Santos, M. (1996). *Metamorfosis del Espacio Habitado*. Barcelona: Oikos-tau.
- Schmidt, M. (2014, diciembre). Territorio(s), desarrollo (in)sustentable y naturaleza colonizada. Una propuesta de abordaje conceptual. *Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales PAMPA* (N°10). pp. 101-129. Argentina.

El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA-FAO-SAGARPA) en la Montaña de Guerrero: una mirada desde las experiencias no contempladas en su diseño

EXPERIENCIA DE GESTIÓN PÚBLICA

FREDYD TORRES OREGÓN

Universidad Autónoma del Estado de México

 orcid.org/0000-0002-3156-0495

ftorreso@uaemex.mx

Resumen

El presente trabajo demuestra cómo la puesta en marcha de un proyecto alimentario, diseñado y planeado por especialistas, en la práctica no necesariamente corresponde a la metodología planteada. El desconocimiento del contexto social da lugar a eventos inesperados, informalidades, prácticas arraigadas, personajes singulares, intereses de los agentes sociales, entre otros factores. Tal es el caso de la implementación del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA-FAO-SAGARPA) en la Montaña de Guerrero. Este trabajo describe, precisamente, los eventos experimentados por el coordinador técnico del PESA que no fueron contemplados en la metodología del proyecto.

Palabras Clave: Proyecto alimentario, metodología, contexto social, eventos inesperados, PESA, FAO, SAGARPA, Montaña de Guerrero.

Cómo debe citarse este artículo:

Torres, F. (2025). El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA-FAO-SAGARPA) en la Montaña de Guerrero: una mirada desde las experiencias no contempladas en su diseño. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (5), 201-215. <http://www.esferapublica.mx>

Introducción

Cuando se plantean ambiciosos proyectos de intervención gubernamental en zonas o territorios de México, generalmente se pasa por alto el contexto social en el que se pretende llevar a cabo mejoras de tipo económico, social, alimentario, ambiental, entre otros. Por un lado, se asume que quienes planean y organizan dichos proyectos son expertos en la materia, especialistas con amplia experiencia en la asesoría a gobiernos locales, estatales y de otros países; estos especialistas recrean escenarios y expectativas para los distintos ámbitos de gobierno a los cuales ofrecen sus servicios.

Por otro lado, con frecuencia sucede que los técnicos, conocedores del campo de trabajo y operadores de los ambiciosos proyectos elaborados por los especialistas, incursionan en territorios muchas veces de forma ingenua, sin mala fe, confiados en las directrices del proyecto: "nomás es cosa de apegarse al manual", diría *vox pópuli*. Esto fue precisamente lo que ocurrió con el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA-FAO-SAGARPA) durante su primera etapa, implementado en ocho municipios¹ de la Montaña de Guerrero entre 2005 y 2006. El proyecto tenía como objetivo combatir el problema de la inseguridad alimentaria en localidades rurales consideradas de alta y muy alta marginación social.

En el presente trabajo se describe el papel de personajes y eventos no previstos en la implementación del PESA en la Montaña de Guerrero. La experiencia profesional se narra en primera persona para ofrecer una perspectiva más clara de lo que realmente se vive, se conoce y se experimenta durante la intervención gubernamental en localidades rurales indígenas de México. La oportunidad de coordinar el PESA en la Montaña de Guerrero surgió a partir de una invitación directa de un colega del Estado de México, quien consideró mi perfil profesional y mi origen en la entidad.

El trabajo se divide de la siguiente forma: en el primer apartado, describo mis vicisitudes en la búsqueda de una oficina en la ciudad de Tlapa de Comonfort, Guerrero, para nuestra Agencia de Desarrollo Rural (ADR), responsable del PESA; en el segundo apartado, expongo las primeras experiencias de la ADR durante los primeros recorridos por los municipios y comunidades seleccionadas por el proyecto; en el tercer apartado, se describen las tensiones entre la ADR y el gobierno del Estado de Guerrero, a raíz del surgimiento de objetivos contrapuestos entre ambos agentes. Finalmente, se presentan las conclusiones de la experiencia.

1 Metlatonoc, Cochoapa El Grande, San Miguel Amoltepec Nuevo, San Miguel Amoltepec Viejo, Atlamajalcingo del Monte, Acatepec, Tlacoapa, Iliatenco.

Primera tarea: seleccionar oficina para la ADR en Tlapa de Comonfort, Guerrero

Una vez que acepté la responsabilidad de coordinador técnico del PESA en la región Montaña de Guerrero, se me indicó la primera tarea: rentar un inmueble que fungiera como oficina de la ADR en esta región. Para ello, debía trasladarme lo más pronto posible a la ciudad de Tlapa de Comonfort. Me despedí de mi esposa y mi hija, de escasos dos años, en Zihuatanejo, Gro., con las esperanzas puestas en mi nuevo trabajo. Viajé a Chilpancingo. Como no había salidas frecuentes en autobús desde esta ciudad a Tlapa, me acerqué a Chilapa de Álvarez. Allí me dijeron que desde esa ciudad salían taxis colectivos con mayor frecuencia hacia Tlapa. "Puede ser una mejor opción", pensé..

Los taxis colectivos en Chilapa presentan algunas restricciones: primero, dependiendo de la complejión de los pasajeros, puede que acomoden tres o cuatro en el asiento trasero; en el asiento del copiloto encajan dos, sin importar que uno de ellos vaya casi encima del conductor. Segundo, no hay paradas para necesidades biológicas, por lo que debes prevenirlo antes de subir al taxi, ya que el viaje es de 4 horas continuas hasta la ciudad de Tlapa, o un poco más si no se presentan imprevistos en la carretera, como cierres o bloqueos, mítines o deslaves debido a las inclemencias del tiempo.

En cada curva que avanzamos, siento que salgo disparado de la unidad. Cuando el taxi vira hacia la derecha, voy casi encima de los compañeros pasajeros; al virar la unidad hacia la izquierda, la gente se me viene encima. En ese momento, parece desprenderse la puerta del taxi. En medio de tantas curvas y apretujado, medito si fue buena idea aceptar el trabajo: de haberme quedado en Zihuatanejo, posiblemente estaría en la playa, sin dinero, pero más tranquilo. También pienso si a mi familia le gustará el nuevo domicilio. A medida que avanza el taxi, se profundiza mi nostalgia por el territorio abandonado.

Casi al anochecer, llegamos a la ciudad de Tlapa. Busco la dirección de la casa provisional referenciada por mi jefe de la ADR. Tengo suerte, porque la vivienda se localiza en la entrada principal de la ciudad, pero con la consigna de buscar, de inmediato, un inmueble preferentemente en el centro y con ciertas condiciones básicas para fungir como oficina. La vivienda consiste en una pieza pequeña en el segundo piso que más bien parece una sala de billar; la pieza de abajo es un negocio de materiales para la construcción.

Me instalo con lo único que llevo: una mochila con poca ropa y una cobija. Al segundo día de mi estancia, se me proporciona una pequeña mesa, dos sillas de plástico y una computadora de escritorio. Mi jefe me avisa que muy pronto llegará un técnico del PESA para capacitarme sobre la mecánica del proyecto. Así fue. En menos de una semana, ya está conmigo dicha persona. Después de su presentación, me habla de las bondades del PESA y los logros de este en otras regiones de México y Centroamérica. Antes de marcharse, convenimos seguir en contacto para el trabajo por venir.

Como señalé líneas atrás, es necesario buscar un inmueble más acorde a una oficina. Decido visitar el centro de la ciudad de Tlapa. Abordo el transporte colectivo, pero metros adelante la unidad debe tomar atajos para acercarse al centro, porque en esos días (23 de octubre) se celebra la fiesta patronal del Señor del "Nicho", una de las más importantes en esta ciudad. Durante dicha festividad, las calles céntricas se adornan con alfombras de flores. Se han de imaginar cómo lucen las calles del primer cuadro de la ciudad: apretujamientos por todos lados, carros alegóricos, música de viento, personas oriundas del lugar, turistas nacionales, extranjeros y perros por doquier. Imposible buscar viviendas bajo esas condiciones. Dejo de lado la encomienda para después y me sumo a la contemplación del evento.

Concluida la fiesta mencionada, vuelvo días después en busca de una vivienda para oficina. Recorro las calles del primer cuadro de la ciudad y encuentro algo parecido al encargo: una vivienda algo vieja de dos plantas, pero muy cerca del quiosco principal. Acuerdo con el dueño de la vivienda el costo de la renta y el depósito; nuestro casero vive en la planta alta, pero tiene salida alterna que no afecta el funcionamiento de la planta baja. En confianza, me comenta que es divorciado: su exesposa se marchó a los Estados Unidos. Esto último sería un detalle a tener en cuenta, que explicaré más adelante.

Instalado en la nueva oficina, el siguiente paso consiste en buscar personal técnico en la ciudad para comenzar con la operación del PESA. Al mismo tiempo, regreso rápidamente a Zihuatanejo por mi familia. Comienzo por recorrer dependencias gubernamentales con presencia en la ciudad para promover los puestos laborales que la oficina del PESA en Tlapa solicita. En poco tiempo se presentan dos mujeres jóvenes: la mayor de edad, abogada, que además de español, habla la lengua indígena *me'phaa*²; la segunda, licenciada en Pedagogía. Son contratadas sin mayores problemas, pues asumo que ayudarán muy bien en el reconocimiento del territorio e interpretarán en las comunidades indígenas de lengua *me'phaa* de la Montaña.

2 En español, Tlapaneco

A principios de noviembre de 2005, mi jefe me proporciona una camioneta Dodge doble cabina para los recorridos por los municipios y comunidades del PESA en la Montaña. Un detalle con la unidad traída desde Toluca, México: no sé manejar. Antes de venir a Tlapa, un primo me enseñó en una tarde cómo conducir. Pero este asunto se resuelve pronto. Muy temprano en la oficina se presenta un licenciado en asuntos agrarios que solicita una vacante. Le realizo las típicas preguntas de una entrevista laboral: estudios, familia, experiencia laboral, disponibilidad para viajar, cuánto le gustaría percibir económicamente, entre otras. Y precisamente, entre otras, le pregunto si sabe manejar. Su respuesta afirmativa me lleva a contratarlo.

Segunda tarea: Organizar los recorridos para la promoción del PESA en los municipios seleccionados de la Montaña

Ya con oficina y el personal técnico más o menos completo, nuestra siguiente tarea consiste en recorrer los municipios y comunidades seleccionadas para promocionar el PESA. Sin esperar más, trazamos rutas de viaje sin conocer exactamente los terrenos, brechas ni carreteras. La primera salida hacia las comunidades fue un lunes del mes de noviembre de 2005. A medida que subimos la montaña, se aprecia la majestuosidad del paisaje: cielo azul transparente, una brisa fresca, bosques tupidos de pinos oyameles y agua por todas partes. Al fondo de la montaña, viviendas dispersas, techos de láminas industriales, paredes de adobe, pisos de tierra y pocas, o mejor dicho, la única construida con material de concreto: la Comisaría Municipal.

Siguiente paso: ¿cómo reunir a la población para explicarles el PESA? Lo primero que pensamos al llegar a cierta comunidad fue la búsqueda del Comisario Municipal. Mediante el apoyo de nuestra compañera intérprete, les transmitimos el objetivo de la visita. La estrategia funciona. En poco tiempo, el Comisario reúne a un poco más de 20 o 30 personas al interior de la Comisaría. Aquí empieza lo complejo de la visita. Primero, explicamos en español y luego se realiza la traducción sobre la importancia de comer sanamente según la metodología del PESA y los especialistas de la FAO: verduras, aves, cereales y frutas. Con la ayuda de cartulinas, trazos y dibujos, les mostramos figuras de frutas y aves. Los asistentes miran sin presentar ninguna emoción. La mayoría de ellos son mujeres y niños. A medida que nuestra compañera explica las bondades del PESA, vemos que las manos de las mujeres tejen hábilmente sombreros de palma, los cuales venden cada uno a tres pesos a intermediarios del Estado de Puebla.

Concluida la explicación sobre el PESA, los presentes nos miran sin mayores expresiones de curiosidad o alegría, y ellas continúan tejiendo sus sombreros. Para dar constancia de la visita, se toman fotografías y se elaboran listas de asistencia. Así sería la mecánica de los primeros recorridos: identificar al Comisario Municipal, quien invita a las personas a la reunión, explicar el proyecto y tomar evidencias de la asistencia.

Fotografía 1.

Difusión del PESA en el municipio de Acatepec, Gro, enero de 2006.



Fuente: Archivo particular.

En la ciudad de Tlapa, me doy a la tarea de buscar a las autoridades locales con el fin de generar sinergias de trabajo y colaboración. Lo primero que escucho de uno de ellos es:

“Suenan interesante el proyecto que traen, pero hay que esperar a que se convoque a una reunión del Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable (CMDRS), y allí le abrimos un espacio para que lo explique” (Reunión con funcionarios de SAGARPA, 10 de enero de 2006, Tlapa de Comonfort, Gro).

A la par de estas gestiones con funcionarios locales y gubernamentales seguimos con nuestros recorridos por la Montaña. La visita a la cabecera municipal de Metlatónoc³ es todo un acontecimiento. Cabe señalar que la primera impresión de la autoridad local de este municipio sobre el PESA imaginó la entrega de bienes u objetos materiales. Me esfuerzo por señalarle que el PESA no entrega dinero o materiales sino que más bien consiste en una metodología -diseñada por expertos- en la cual las personas beneficiadas se apropian de esta para asegurar una alimentación sana. Y que dicha metodología contempla a mediano plazo la posibilidad de convertirse en pequeños productores exitosos por la venta de sus excedentes alimentarios. No se convence, se rasca la cabeza y vuelve a preguntar sobre el PESA. Finalmente, accede a reunir gente en la explanada municipal para tal propósito. Nos dice: “ingenieros, regresen más tarde en tanto les juntamos a la población, aquí en la plaza”. Aprovechamos el receso y buscamos donde comer algo.

A nuestro regreso del almuerzo la explanada está a reventar: aproximadamente unas 300 personas, la mayoría con bolsitas de plástico en sus manos ¿Qué guardan en esas bolsas con tanto esmero y seguridad? Pronto lo averiguamos: credenciales de su identificación del Instituto Federal Electoral (IFE). Sorprendido por la capacidad de convocatoria de la autoridad municipal, y ante la multitud en la plaza principal comienzo mi discurso sobre las bondades del PESA. Las personas atentas, en silencio, con la vista fija, me miran como quien observa el vuelo de un pájaro en el firmamento. Les remarco la importancia del trabajo colectivo, en familia, para producir verduras, frutas, criar aves de traspatio y comer sanamente. Busco desengañarlos y les señalo que no se entregan bienes o recursos monetarios. Poco a poco los asistentes se dispersan, guardan sus bolsitas de plástico y la explanada luce vacía como al principio.

De vuelta a Tlapa finalmente se presenta la oportunidad de exponer el PESA en una reunión de presidentes municipales de la Región Montaña, a la cual soy invitado. Después de escuchar términos muy recurrentes en los Ediles: sinergias de trabajo, coordinación institucional, bolsa de recursos, demandas de agua, proyectos prioritarios, programas sociales, construcción de caminos y carreteras, entre otros, me dan la palabra. Trato de exponer con sumo cuidado la metodología del PESA y sus bondades en términos alimentarios para la población indígena; los asistentes muestran cierta emoción y alegría en sus rostros al escuchar que el PESA está vinculado a la SAGARPA y la FAO; sin embargo poco a poco sus rostros se tornan serios al saber que este Proyecto no otorga dinero mucho menos paquetes de chivos o gallinas.

3 Considerado uno de los municipios más pobres del país.

Seguimos recorriendo la montaña. El equipo técnico del PESA crece. Se incorporan a trabajar con nosotros un veterinario y tres egresados de la carrera de ingeniería de alimentos de la Universidad Autónoma del Estado de México. Estos tres últimos desconocen por completo la montaña aunque cabe decir que llegaron con mucho entusiasmo de colaborar. Robustecido el equipo nos sentimos con mayor seguridad para avanzar en las tareas del PESA. Al mismo tiempo se me entrega una nueva unidad vehicular que permita organizar los recorridos mediante dos brigadas. En cada subida a la montaña, solicito a uno de nuestros compañeros que me preste la unidad para mejorar mis conocimientos de manejo. Al conducir, mis compañeras(os) abren aún más los ojos, se mueven de un lado a otro, sacan la cabeza continuamente por la ventana y se agarran fuerte de donde pueden. A medida que avanzo, me gritan: "¡Un pozo! ¡Perros! ¡Gallinas! ¡Curva! ¡Curva! ¡Piedras!" Conducir en terracería a baja velocidad me genera cierta confianza, aunque no parece ser el caso de mis compañeras(os), quienes seguramente prefieren guardar sus comentarios.

Fotografía 2.

Difusión del PESA en el municipio de Atlajamalcingo del Monte, Gro. Enero 2006.



Fuente: Archivo particular

Cuando llegamos a la comunidad de Zitaltepec, municipio de Metlatonoc, y hablantes de la lengua *Ñuu Savi*⁴ quedamos maravillados por el lugar: el núcleo poblacional se encuentra asentado en un amplio valle, a un costado un caudaloso río y clima semi tropical, agradable; conjeturamos que esta población no tiene problemas de tipo alimentario dadas las bondades de la naturaleza a vista de todos. Aplicamos el mismo procedimiento de convocatoria y en menos de dos horas ya tenemos abarrotado la Comisaría. Nada extraordinario respecto a experiencias anteriores aunque sí observamos mayor apertura y comunicación de los presentes, será por su cercanía a la región de la Costa Chica. Afuera de la Comisaría nos llama la atención un tractor agrícola abandonado. Preguntamos su procedencia y estado técnico de este. Señalan que es parte de un esfuerzo colectivo ante el gobierno del Estado, pero tienen un pequeño problema: nadie sabe como manejarlo y quedó así arrumbado. Uno de nuestros compañeros, supervisor de la Secretaría de Desarrollo Rural de Guerrero (SEDER), pide permiso para subir al tractor y en menos de 2 minutos lo pone en marcha, y avanza con él unos metros.

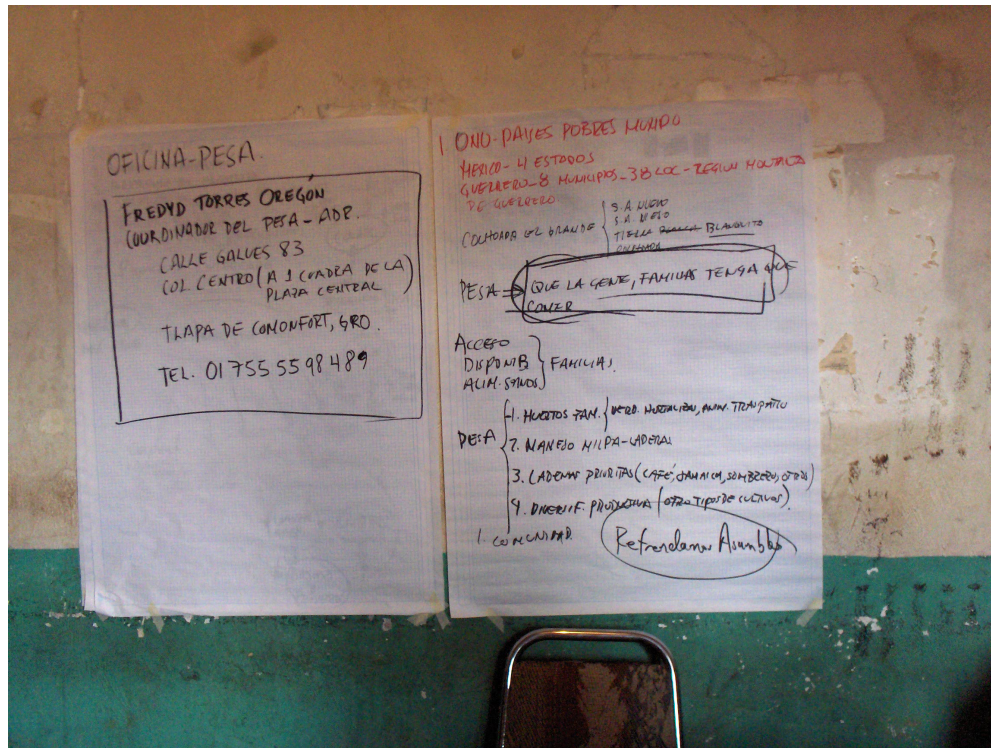
En los caminos y terracerías de la Montaña, frecuentemente encontramos técnicos de otras dependencias que trabajan en pro del desarrollo de esta región. Tal es el caso de la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA). No entendemos la razón de su presencia en una región que carece de aridez. Su misión: construir depósitos de agua en las comunidades. Nosotros, con varios meses en la Montaña y aún sin resultados concretos, observamos cómo ellos presumen de sus obras en diversas comunidades.

A medida que avanzamos para cubrir la totalidad de los municipios y comunidades seleccionadas para el PESA, la presión del gobierno estatal, particularmente de la SEDER, aumenta. Como resultado, somos convocados a la ciudad de Chilpancingo para presentar a los funcionarios de la SEDER los avances del PESA en la Montaña

4 La llegada de los españoles conquistadores a estos territorios lo llamaron Mixteco

Fotografía 3.

Información sobre la ubicación de la ADR. Municipio de Cochoapa el Grande, Gro.



Fuente: Archivo particular.

Tercer tarea: ofrecer resultados a la SEDER del Estado de Guerrero

En Chilpancingo somos recibidos en las oficinas de la SEDER. Como es costumbre en toda oficina de gobierno debes esperar el tiempo necesario hasta que llegue el titular o responsable de la misma. Con un aire de notoria seguridad y conocimiento de las cosas se presenta el secretario de dicha dependencia, trae prisa -se dice en los asistentes-, por lo tanto, nada de perder el tiempo, aspecto que olvida mi jefe durante su presentación del PESA en la Montaña. Comienza este con una descripción del territorio de trabajo; molesto, el secretario de la SEDER, frente a todos los asistentes afirma que él es oriundo de Guerrero y conoce perfectamente la entidad, por lo tanto, pide a mi jefe se avoque en lo concreto de los avances y omita la geografía guerrense.

Obviamente, nadie cuestiona al flamante secretario guerrerense, quien más bien parece un profesionista egresado de universidades privadas: ropa fina, lentes caros, reloj de marca y un corte de cabello al rape que le da un aire de persona inteligente. En fin, en menos de lo que canta un gallo, nuestro ilustre guerrerense expone que el PESA en la Montaña puede salir adelante mediante la suma de presupuestos: un poquito de aquí, otro poquito de allá, para terminar formando una bolsa presupuestal.

Regresamos a Tlapa cabizbajos por lo sucedido en la capital del estado. Sin embargo, acordamos seguir adelante y volvimos a la Montaña. En la comunidad de Llano Largo, municipio de Metlatónoc, una de las más alejadas de Tlapa, llegamos por la tarde. Nos sorprende encontrar muy poca gente afuera de las viviendas; la comunidad parece desierta. La Comisaría está cerrada. Nos acercamos a algunas personas.

Reservados como son la mayoría de los indígenas de esta región, nos cuentan que en su pueblo tienen dos comisarios municipales: uno pertenece al PRI y otro al PRD. "¿Con cuál quieren hablar?" —preguntó uno de ellos "¡Con el que esté!" —le respondí "Bueno, en ese caso, váyanse por esa brecha. Ahorita están en una fiesta; allí está el del PRI, allí está casi toda la gente. Vayan..." —nos recomendó, señalando con su mano la dirección que debíamos tomar. (Plática con habitante de Llano Largo, 8 de agosto de 2006).

Efectivamente, al acercarnos al lugar indicado, escuchamos el estruendo de la música: cumbias del grupo musical Mar Azul. Sin embargo, curiosamente no vemos a la multitud, solo bocinas y más bocinas apiladas sobre una pequeña loma. ¿Cómo es esta fiesta? ¿Dónde están las personas? Frente a la loma, en un desnivel del terreno, se encuentra una casa grande de adobe con una pequeña puerta. Asumimos que allí se desarrolla la fiesta. Con cuidado, abrimos la puerta. Adentro no cabe un alfiler: decenas de personas apretujadas bailan como pueden. El ambiente está cargado con el olor a cerveza y sudor.

Pregunto por el Comisario Municipal. Por la prisa, no consideré la prudencia de hacer contacto con la autoridad local en estas condiciones. Antes de hablar, ya tengo una cerveza tibia en las manos; mis compañeros reciben lo mismo. Me abro paso entre la gente hasta identificar al Comisario. Me presento y comienzo a explicarle nuestra intención de organizar una reunión sobre el PESA. Mientras hablo, él no deja de bailar. Hace una pausa, le da un gran sorbo a su cerveza tibia, me escucha con atención por un momento y luego vuelve a bailar con su pareja. Finalmente, acordamos la visita para otro día. "A ver si me halla en mi juicio, ingeniero", me dice con picardía. Luego lanza al piso su cerveza burbujeante, aún medio llena, y pide, visiblemente molesto, otra más fría.

De regreso a Tlapa, mi esposa me comenta que alguien, quien se presentó como empleado de la SEDER, dejó una invitación. La nota habla sobre una reunión regional con todas las dependencias gubernamentales con presencia en la Montaña. Una semana después, dicha reunión se lleva a cabo en nuestra oficina. Previo a la reunión, busco sillas y mesas donde puedo para acomodar a los invitados. La sala de la oficina no es muy grande, y me preocupa el cupo. Además, es verano, el calor se siente con intensidad, y solo cuento con un ventilador. Apretujados alrededor de las mesas, los presentes se refrescan como pueden con sus libretas; algunos lucen inquietos. Por supuesto, el único ventilador fue destinado al representante de la SEDER.

Después de que cada uno de los representantes de las dependencias expone sus grandes proyectos en la región, llega mi turno. Explico los pormenores de nuestros avances con el PESA en los municipios seleccionados, así como las dificultades para avanzar con mayor eficiencia. El representante de la SEDER me mira con cierta molestia. Hay que entender esto: en la administración pública, si las cosas no avanzan, la responsabilidad casi siempre recae en los subalternos. Te recriminan la falta de creatividad, eficiencia o de “ponerte la camiseta”; las condiciones o el contexto social no importan, todo es tu responsabilidad. Pues bien, dicho personaje, acalorado y enfadado, manifestó que, para el gobierno estatal, lo más importante eran los proyectos de alto impacto en la región; nada de “proyectitos” y similares. El PESA, dijo, estaba bien, sí, pero se requerían proyectos de gran calado. Al oír esto, supuse que nuestro trabajo y la relación con el gobierno del estado entrarían en una etapa crítica.

Asumimos que el gobierno estatal no estaba muy conforme con nuestros avances y que quedaba poco tiempo para entregar los productos comprometidos a la SEDER (diagnósticos comunitarios de los municipios seleccionados como parte de la primera etapa del PESA). Por ello, decidimos realizar los últimos recorridos en las comunidades que aún estaban pendientes de visitar. Acudimos a la comunidad de Chinameca, en el municipio de Atlajamalcingo del Monte, un pequeño poblado casi desértico debido a la tala inmoderada. Después de horas de plática con la población en la Comisaría Municipal, intentando convencerlos de las bondades del PESA, el comisario se sinceró y me dijo:

—Mire, ingeniero, aquí lo que queremos son chivos, paquetes de chivos. Ya todos los que usted ve aquí traen su credencial de votar, por si las necesita —. Por más que intenté argumentar que nuestro propósito no era entregar paquetes de chivos, me observó serio y se dio media vuelta. Poco a poco, las personas se fueron retirando. Nada que hacer. (Plática con el comisario municipal de Chinameca, Gro., 16 de agosto de 2006)

En septiembre de 2006, ya conduzco con mayor seguridad la unidad móvil asignada; podría decir que algo positivo resultó de mi estancia en la Montaña. Ese mismo mes, mientras mis colaboradores(as) del PESA se concentraban en la elaboración de los diagnósticos comunitarios —debido a la presión de la SEDER—, se presentaron en nuestra oficina dos mujeres: una de cierta edad y otra más joven. Se bajaron de un auto compacto con placas de Estados Unidos. La mayor, con lentes oscuros y un aire prepotente, me preguntó quién era yo y qué hacía toda esa gente en su casa. Me presenté y le expliqué rápidamente la situación. Ella aseguró ser la exesposa de mi casero y la dueña legítima de la casa.

¡Esta casa es mía! —¿Quién se las prestó o rentó?— me grita con una actitud amenazante. Yo le explico que tengo un contrato con su exesposo y que no podemos salir de la vivienda como ella lo exige. —¡Pues eso vamos a ver!— me amenaza. Obviamente, en cuanto llegó mi casero, por la tarde, lo puse al tanto de la situación. Él simplemente exclamó: —¡Ah! ¿Ya regresó? No se preocupe, ¡está loca! No le haga caso. ¡Ustedes síganle! (Plática con el arrendador del inmueble, Tlapa de Comonfort, 28 de septiembre de 2006).

A los pocos días regresó dicha señora con su hija. Mientras mis colaboradores trabajaban sin cesar en los diagnósticos comunitarios, la mujer, sin pedir permiso, entró furiosa a la oficina. Su hija, con una cámara de video en mano, filmaba cada espacio del inmueble, mientras ella vociferaba que la vivienda era de su propiedad y que por ello había trabajado arduamente, casi como esclava, durante muchos años en los Estados Unidos. También arremetió contra su exesposo, calificándolo de inútil, afirmando que ahora él pretendía arrebatárle la casa. Mis colaboradores quedaron pasmados, inmóviles ante semejante espectáculo. Sería coincidencia o no, pero en la pantalla de una de sus computadoras apareció, de forma intermitente, una cita de Gandhi: *“De una manera apacible, puedes cambiar el mundo.”*

La situación vivida en ese momento se sintió eterna. Finalmente, madre e hija salieron de la oficina, no sin antes amenazarme con acusarme de invasión de propiedad privada o algo por el estilo. Por tal motivo, me veo en la necesidad de acudir cada mes a un juzgado de Tlapa para declarar que la posesión de la vivienda se realizó con el consentimiento del exesposo. El fantasma de caer en un lío judicial mayor con la señora me angustia profundamente. Bajo estas condiciones, ya no es posible trabajar de manera normal en la oficina. Por las noches, me resulta difícil conciliar el sueño, imaginando que llega la policía y nos desalojan por la fuerza, con todo y familia.

Conclusiones

Los aprendizajes de mi experiencia en campo, en la Montaña de Guerrero, como responsable técnico de un programa formulado por una organización internacional (FAO), confirman que los logros obtenidos en un país respecto a un programa no necesariamente se replican en otro. Si bien los responsables del PESA en el gobierno federal (SAGARPA) asumieron que dicho proyecto se “tropicalizó” considerando el contexto social de México, es evidente que siempre existen otros factores sociales, políticos y culturales que no son previstos por quienes diseñan la ingeniería de estos programas.

Un primer aprendizaje derivado de mi responsabilidad técnica en el PESA en la Montaña fue que los proyectos están atados a los tiempos políticos del gobierno en turno. En este sentido, la combinación de los plazos de los periodos gubernamentales —ya sea local o estatal— y los presupuestos asignados para sus proyectos resulta determinante. El gobernante, el político, tiene prisa por materializar sus acciones en el menor tiempo posible y a la vista de todos.

Los magros resultados presentados durante la primera etapa del PESA al gobierno del Estado de Guerrero, a cargo de nuestra Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se estancaron debido a la insistencia de seguir al pie de la letra la metodología del PESA. Esta metodología consistía, primero, en elaborar diagnósticos comunitarios y, con base en ellos, plantear las acciones más convenientes para las familias en las comunidades: dotación de agua; organización de cultivos de hortalizas, verduras y frutas en los traspacios de las viviendas; cría de aves de traspacio; y, finalmente, la formulación de proyectos productivos para la venta de productos agrícolas.

Sin embargo, dicha metodología pasó por alto las vicisitudes del contexto local: el papel de los actores políticos, los tiempos, los intereses contrapuestos entre los beneficiarios y la metodología, entre otros factores. Un dato no menor: a pesar de la gran riqueza natural de la Montaña, paradójicamente, la mayoría de sus comunidades carecen de agua potable. Sin embargo, el PESA no contemplaba presupuesto para obras de infraestructura relacionadas con este recurso. Sin agua en las viviendas, ¿cómo incentivar la creación de huertos de traspacio?

La fórmula desgastada en las oficinas de gobierno, que supone que los sujetos o la población objetivo deben simplemente seguir las reglas de los proyectos aplicados en sus comunidades, sin los consensos necesarios ni un proceso democrático y horizontal, tiende al fracaso. Esto ocurre, además, porque cada dependencia gubernamental con presencia en las comunidades crea

“clientelas políticas” mediante los apoyos y beneficios que otorga. La resolución de problemas ambientales, alimentarios, de salud, económicos, entre otros, en las comunidades rurales, en su mayoría, continúa bajo una mirada disciplinaria en lugar de transdisciplinaria. Aunado a lo anterior, el tiempo tiene un significado distinto para los gobernantes en comparación con quienes supuestamente reciben ayuda o beneficios de las políticas gubernamentales. La complejidad de los problemas que aquejan a las comunidades —en este caso, de carácter alimentario y otros— en la Montaña de Guerrero supera con creces los periodos políticos de tres o seis años.

Personas de diversidad sexual un sector vulnerable ante el aumento de crímenes de discriminación y violencia en Jalisco.

NOTA TEMÁTICA

ANTONIO SEGURA SEGURA

Universidad de Guadalajara

 orcid.org/0009-0003-8657-8419

antoniosegurasegura30@gmail.com

Resumen

El propósito de este escrito es evidenciar el incremento de la discriminación y violencia en el estado de Jalisco, así como las denuncias relacionadas con estos actos en contra de personas de la diversidad sexual. La violencia, en su mayoría, afecta particularmente a la población trans. Esto resulta alarmante, ya que, aunque en el país y en el estado existen leyes que buscan prevenir la discriminación y la violencia, estas han sido insuficientes. Este contexto evidencia una crítica hacia la falta de políticas públicas estatales y municipales, así como la persistencia del conservadurismo en la entidad. Por lo tanto, es una agenda pendiente que debe ser abordado por las autoridades federales, estatales y municipales.

Cómo debe citarse este artículo:

Segura, A. (2025). Personas de diversidad sexual un sector vulnerable ante el aumento de crímenes de discriminación y violencia en Jalisco. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (5), 216-219. <http://www.esferapublica.mx>

Un recrudecimiento de la discriminación y la violencia hacia las personas de diversidad sexual en Jalisco

En el estado de Jalisco, los grupos de diversidad sexual continúan siendo un sector vulnerable, con la persistente discriminación y el aumento de asesinatos como muestra del odio hacia esta comunidad. En conjunto, los actos de discriminación y violencia contra personas de diversidad sexual en Jalisco alcanzaron 111 reportes entre noviembre de 2018 y noviembre de 2021, según la plataforma Visible LGBT. Esto coloca a Jalisco en el segundo lugar, solo después de la Ciudad de México con 167 casos y por encima del Estado de México, con 91 casos de violencia y discriminación. Asimismo, según la consultoría KALIOPEO, de una encuesta realizada a 2,579 personas de la diversidad sexual, el 80% afirmó haber experimentado algún acto de violencia o discriminación, siendo los espacios públicos los lugares más frecuentes para estos actos, con un 52% de los reportes. (Zepeda, 2023).

Con base en el Informe de la asociación civil letra S, en su informe 2022, Jalisco comparte el segundo lugar con Oaxaca con 5 asesinatos de personas trans cada uno, solo después del Estado de México con 6 asesinatos. (Brito, 2023, p. 41); en el 2021, también ocupó un quinto lugar en conjunto con las entidades de Guerrero, Quintana Roo, Colima y Ciudad de México (Brito, 2021, p. 17). En este sentido, del 2015 al 2019, las personas LGBTQ+, asesinadas en el estado fueron 11. (Brito, 2020, p. 34). A partir de estos datos, se observa un aumento en las muertes dirigidas hacia la comunidad de diversidad sexual en el estado de Jalisco, afectando especialmente a la comunidad trans. Además, en 2022, Jalisco ocupó el tercer lugar a nivel nacional en denuncias de violencia contra personas de diversidad sexual, con 48 casos reportados, superado por el Estado de México con 52 casos y la Ciudad de México con 77 casos registrados. (Brito, 2023, p. 61).

La discriminación y violencia en Jalisco hacia personas de la diversidad sexual evidencia la falta de intervención efectiva de los gobiernos estatales y municipales, quienes no han implementado políticas públicas que reduzcan esta brecha. A nivel federal, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003) y, en el estado, la Ley para Promover la Igualdad, Prevenir y Eliminar la Discriminación (2015) resultan insuficientes ante la magnitud del problema.

Además, persiste un conservadurismo en instituciones formales e informales como la iglesia, la familia y la comunidad, que tienden a reprimir expresiones de diversidad sexual al no ajustarse a los códigos de conducta dominantes, basados en la heteronormatividad. Según Warner y Berlan (1998), estas estructuras

hegemónicas legitiman la heterosexualidad como lo “normal” y relegan identidades homosexuales, lésbicas, transgénero, y otras, a lo “anormal” o “incorrecto”, promoviendo así la discriminación.

Sin embargo, Cortés Guardado, investigador de la Universidad de Guadalajara, sugiere que la percepción conservadora de Jalisco es errónea: los jaliscienses valoran la familia y el trabajo, pero la religión ha perdido relevancia en sus vidas. Incluso muestra que la intromisión religiosa en las libertades individuales resulta molesta para muchos ciudadanos, lo que contradice la idea de un estado tradicionalmente conservador (Gaceta Universidad de Guadalajara, 2019).

Según los datos presentados, Jalisco mantiene una postura conservadora, lo que se refleja en el incremento de la discriminación y violencia en el estado, así como en la carencia de políticas públicas orientadas a fomentar el respeto hacia la diversidad sexual. La falta de estas iniciativas intensifica los problemas de exclusión y agresión que afectan a las personas de la diversidad sexual, quienes siguen enfrentándose al rechazo en un contexto dominado por actitudes conservadoras.

Conclusión

Esta reflexión evidencia la vulnerabilidad y el aumento de la violencia hacia personas de la diversidad sexual en Jalisco, destacando que las personas transgénero son las más afectadas por los prejuicios conservadores provenientes de instituciones como la iglesia, la familia y la comunidad. Esto subraya la necesidad de una intervención gubernamental para abordar estas problemáticas y llevar a cabo proyectos en los ámbitos educativo, cultural y social que promuevan el respeto a la diversidad, reconociendo que somos una sociedad plural.

Referencias

- Berlant, Laurent y Warner Michael. (1998). *Sex in public*. https://www.jstor.org/stable/1344178?seq=2#metadata_info_tab_contents.
- Brito, Alejandro. (2020). *Las vidas LGBTI+ importan*. <https://letraese.org.mx/wp-content/uploads/2021/02/Muertes-violentas-por-orientacion-sexual-informe-2019.pdf>.
- Brito, Alejandro. (2022). *Muertes violentas de personas LGBT+ en México*. <https://letraese.org.mx/wp-content/uploads/2022/05/Informe-Crimenes-2021>.
- Brito, Alejandro. (2023). *Los Rastros de Violencia por prejuicio: Violencia Letal contra personas LGBT+ en México, 2022*. <https://letraese.org.mx/wp-content/uploads/2023/05/Informe-crimenes-2022.pdf>.
- Delgado, Juan P. (2021). *2do informe de actividades (2020-2021) (visible.lgbt)*. https://visible.lgbt/wp-content/uploads/2022/05/2do-informe-visible-2022_B.pdf.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. (2003). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPED.pdf>.
- Ley para Promover la Igualdad, Prevenir y Eliminar la Discriminación en el estado de Jalisco. (2015). https://normas.cndh.org.mx/Documentos/Jalisco/Ley_EPIPEDE_Jal.pdf.
- Universidad de Guadalajara. (2019). *Los valores de Jalisco*. <http://www.gaceta.udg.mx/Los-valores-de-Jalisco/>.
- Zepeda, Leslie. (2023). *80% de población LGBTQ+ en Jalisco ha sufrido violencia y discriminación en su vida*. <https://www.zonadocs.mx/2023/06/05/80-de-poblacion-lgbtq-en-jalisco-ha-sufrido-violencia-y-discriminacion-en-su-vida/>.

El régimen político de Jalisco. Travesía democrática e inercias autoritarias^{1*}

ISMAEL ORTIZ BARBA

Universidad de Guadalajara

 orcid.org/0000-0002-8641-1681

i.ortiz@academicos.udg.mx

Toda indagación debe partir de la formulación de una pregunta que, a partir de ella, guíe el proceso de resolución mediante una metodología concreta para analizar los datos empíricos que sustentan las conclusiones. Además, las pesquisas deben justificarse con argumentos lógicos, convincentes y consistentes. Con esto en mente, Alberto Arellano Ríos, profesor e investigador en El Colegio de Jalisco, se embarcó en responder a las siguientes preguntas: “¿Qué balance se puede hacer del régimen político de Jalisco en las últimas tres décadas? ¿Qué ha cambiado y qué permanece?”.

Claro está que, al plantear una interrogante, también se anticipa una posible respuesta, una hipótesis. Alberto Arellano sostiene que el régimen jalisciense ha avanzado hacia una democracia “que no ha terminado por institucionalizarse”, transitando de manera intermitente entre avances y retrocesos. Para ello, se propone indagar las fisuras “entre las instituciones democráticas y las prácticas no democráticas”.

Consecuentemente, emprende un análisis sistemático y riguroso del proceso de cambio político en Jalisco, desde 1989 hasta 2019, que condensa en esta obra. Aunque el libro es breve (94 páginas, sin contar bibliografía ni anexos), los argumentos son precisos y las evidencias, concretas. Para ello, estructura su trabajo en tres partes: en primer lugar, establece los ejes de análisis del cambio político; luego, examina los cambios estructurales y la mecánica de la política local.

En el primer capítulo, Alberto Arellano establece el marco que orienta sus observaciones, denominadas “coordenadas analíticas”, basadas en las teorías

¹ Reseña del libro: Alberto Arellano Ríos (2021). *El régimen político de Jalisco. Travesía democrática e inercias autoritarias*. Zapopan: El Colegio de Jalisco

* Una versión previa se publicó como columna en el diario NTR titulada “Jalisco: dinámicas democráticas y autoritarias”, el 1 de octubre de 2021.

del cambio político y los inconvenientes conceptuales para aplicarlas a América Latina, a nuestro país y, en particular, a Jalisco. En este apartado, también analiza trabajos previos sobre el tema, aunque considera que lo escrito hasta el momento ha sido “descriptivo, anecdótico” o carente de un debate politológico significativo. El segundo capítulo tiene como objetivo “valorar el sentido del cambio político en Jalisco”, donde detalla “la transición votada y sus impactos institucionales en las estructuras de autoridad del régimen” político de la entidad. Aquí analiza los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los municipios y los organismos autónomos, y una explicación de la interacción política, institucional y de cultura política.

Por último, en el tercer capítulo señala “la relación entre los actores políticos y sociales dentro del marco institucional”, donde analiza la dinámica del desempeño gubernamental y de la actuación de los partidos políticos en el poder estatal.

El autor concluye afirmando que la fragilidad democrática de Jalisco se da en el “nivel de la autoridad y el régimen político”, pero que desde la comunidad política se propugna por una ofensiva para evitar la institucionalización de un entorno autocrático. Sin lugar a duda, el libro viene a contribuir a entender con mayor precisión nuestro entorno político local, en especial cuando se sustenta en un análisis puntual, metódico y asertivo de la realidad política que se vive en la entidad; y más venida de un joven académico ya consolidado como investigador serio y competente, además de ser un prolífico del análisis politológico local.

Conversatorio Lo metropolitano en Colombia y México: Desafíos para las políticas públicas.*

RESEÑA

ELDA ESTEFANÍA CALDERÓN DOMÍNGUEZ

Universidad de Guanajuato

 orcid.org/0009-0003-2670-628X

eldacal@live.com.mx

Esta obra colectiva, que surge desde un espacio de diálogo en torno a las dinámicas metropolitanas en México y Colombia, pone sobre la mesa elementos clave para entender los procesos de transformación metropolitana desde distintos enfoques. Las nueve intervenciones que conforman estas jornadas de diálogo incentivan el debate desde las perspectivas comparadas entre México y Colombia, y a través del enfoque interdisciplinario que ofrecen los diversos investigadores que participaron.

La apertura del diálogo durante la primera jornada quedó en manos de Alberto Arellano Ríos, profesor e investigador de El Colegio de Jalisco, con el tema: *Innovación institucional para la gobernanza metropolitana en Guadalajara*. Arellano pone el énfasis en los procesos de cambio y diseño institucional como elemento indispensable para lograr la gobernanza metropolitana. Realiza un breve repaso del entorno político institucional en México e identifica dos grandes problemas: la fragmentación institucional y los gobiernos yuxtapuestos. También aborda que la solución a los problemas metropolitana debe considerar una amplia y profunda reforma metropolitana que incida en lo establecido en el artículo 115 constitucional y en el propio sistema federal, esto con la intención de transitar a una gobernanza horizontal, menos gubernamental y más colaborativa.

* Reseña: Magdiel Gómez Múñiz (Coordinador). *Conversatorio Lo metropolitano en Colombia y México: Desafíos para las políticas públicas*. México: Tirant lo Blanch- Universidad de Guadalajara, 2024.

Enseguida, con la participación de Rafael Vergara Varela, profesor e investigador de la Universidad del Valle, Colombia, quien presentó el tema *Análisis urbano en Colombia, la metrópolis y su capacidad institucional. Una lectura en clave política pública*, la conversación se traslada a directamente a la cuestión urbana y su relación con lo metropolitano. Para entender la configuración de las metrópolis, Vergara Varela retoma la figura de ciudades regionales enclave y los esquemas de conurbación en Colombia. Apunta a la clasificación de las metrópolis en función de las características físicas, económicas y sociales de las ciudades que convergen, conforme a indicadores que midan el desarrollo y la institucionalidad, es decir, los niveles de gobernabilidad.

Con el tema *Transformaciones territoriales y metropolitanas: Desafíos para la planeación y las políticas urbanas en la zona metropolitana del Valle de México*, Jesús Carlos Morales Guzmán, profesor e investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, retoma elementos que nos ayudan a entender el significado de lo metropolitano, pensado en el territorio y su transformación desde la complejidad: teniendo en cuenta su evolución histórica y los procesos que ahí ocurren; y la doble naturaleza de las zonas metropolitanas en cuanto a su función como región y como entorno construido.

Finalmente, María Eugenia Rodríguez Vásquez, docente e investigadora de la Universidad del Valle, con el tema *La metropolización en Colombia. Reflexiones sobre el área metropolitana de Cali-Colombia*, cierra el primer día de diálogo, retomando la metropolización como una figura de desarrollo, en tanto la finalidad de su configuración es atender temáticas que sobrepasan los límites político-administrativos de los territorios y que demandan otros esquemas para la solución de problemas. En ese sentido, propone comprender lo metropolitano no solo a la luz de lo jurídico, sino también de lo territorial (territorio-territorialidad-territorialización). Recomienda, por tanto, la armonización de las herramientas de gestión pública en el marco de estrategias de planeación metropolitana por encima de la planeación local, conforme a las capacidades de los territorios.

La apertura de la segunda jornada de diálogo que se plasma en esta obra quedó en manos de Luis Arturo Macías García, estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Guadalajara, con el tema *La zona metropolitana de Ocotlán. Gestación de un nuevo modelo de programación del desarrollo sostenible en la Ciénega Jalisciense*. Arturo Macías, parte de un amplio análisis contextual del occidente mexicano y sus zonas metropolitanas, para reconocer que es precisamente en las zonas metropolitanas donde se genera una proporción importante de la riqueza, pues concentran los mercados más atractivos. Hace un breve recorrido por los esfuerzos

para institucionalizar la cooperación metropolitana, como un modelo organizativo para facilitar la gobernanza conforme a determinados objetivos definidos a partir de los principales problemas del territorio. Y finaliza haciendo énfasis en la necesidad de lograr la coordinación de los diferentes actores para ofrecer a los ciudadanos una mejor forma de vivir.

En otra intervención, César Alejandro Barajas Valadez, estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Guadalajara, con el tema *La conurbación interestatal: La Barca (Jalisco) Briseñas (Michoacán)*, aborda algunas características de las áreas conurbadas cuya característica principal es la desaparición de los límites visibles y la permanencia de los límites administrativos, y propone profundizar en el estudio de las mismas, dado que la atención se ha desplazado hacia la creación de zonas metropolitanas, restando importancia a los procesos de conurbación como unidades de análisis importantísimas para la toma de decisiones respecto a los territorios.

Posteriormente, Joan Andrés Osorio Herrera Subsecretario de Fomento al Deporte y la Recreación en la Alcaldía de Cali, con el tema *Análisis de la influencia de la participación juvenil formal e informal en las agendas gubernamentales de nivel metropolitano en Colombia* abre la discusión sobre la participación en contextos metropolitanos, específicamente, la participación de los jóvenes. Reconoce, en un primer momento, las limitaciones que vienen del contexto social y las que se desprenden de estructuras de participación fragmentadas o limitadas. Apuesta por el análisis de cómo la participación juvenil formal e informal puede transformar las agendas gubernamentales en contextos metropolitanos.

En otra intervención Javier Rosiles Salas y José Norwin Oliveros Lily, profesores e investigadores de la Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo, con el tema *Territorios metropolitanos de Michoacán: Tendencias y desafíos en materia de políticas públicas*, proponen abrir líneas de investigación en torno a las áreas metropolitanas emergentes, no tan desarrolladas como las grandes metrópolis que fueron el objeto de discusión en las intervenciones anteriores. Menciona que la formación de muchas de las zonas metropolitanas reconocidas surgió a partir del interés municipal de obtener recursos y no desde una perspectiva metropolitana. Presentan un amplio análisis del caso de Michoacán, en México.

Finalmente, Carlos Alberto Rojas Cruz, Gerente del Proyecto Cali Distrito Especial, con el tema *La construcción metropolitana desde distintos enfoques: Perspectivas entre México y Colombia*, aborda los principales desafíos que en materia urbana enfrenta Colombia, que a pesar de tener un modelo político diferente a México, refleja desafíos que pueden ser comunes a ambos países y que tienen

implicaciones normativas, de diseño institucional y administrativas, asimismo, analiza el impacto que estas implicaciones tienen en el diseño de políticas públicas. Y resume la discusión que ha surgido en Colombia, en tres puntos: reconocimiento y formación de áreas metropolitanas capaces de generar gobernabilidad, organización del poder político en el territorio y reconocimiento de lo metropolitano como un ente administrativo y no territorial ni político.

Par concluir, queda claro que esta obra representa el punto de partida para la discusión en torno a lo metropolitano, desde la multiplicidad y complejidad de los espacios urbanos y la conformación de espacios metropolitanos. Posiciona las principales inquietudes surgidas de un espacio de diálogo, abriendo el camino para discusiones más amplias sobre la gestión del territorio y sus dinámicas en contextos actuales.

Acerca de los autores (as)

LUIS RODRÍGUEZ CASTILLO

Investigador titular «B» del CIMSUR, distinguido como profesor ad honorem por la Universidad de El Salvador (2012). Especialista en teoría antropológica, antropología política y análisis de políticas públicas, con enfoque etnográfico y en narrativas biográficas. Ha sido profesor invitado y director de tesis en México, Guatemala y El Salvador. En el programa de becas posdoctorales de la UNAM, ha asesorado investigaciones sobre movilidad humana, raza, género, poder, y pensamiento político-filosófico en la región sur de México y Centroamérica. Correo electrónico: lurodri@unam.mx, orcid.org/0000-0002-4887-823X

ALFONSO ALEJANDRE ALEJO

Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara, con experiencia en investigación en temas de violencia, seguridad y calidad de vida, destacando colaboraciones en el Colegio de México y el Colegio de Jalisco. Realizó una estancia académica en la Universidad Pablo de Olavide en Sevilla, España (2016). En el sector público, se desempeñó como Asesor Legislativo en el Congreso de Jalisco, Coordinador de Archivo en la Secretaría de Hacienda y ponente en talleres sobre seguridad y movilidad para instituciones como el Instituto Nacional de las Mujeres. Ha complementado su formación con múltiples diplomados y talleres en democracia, derechos humanos y comunicación política. Correo electrónico: alfonso.alejandre3018@alumnos.udg.mx, orcid.org/0009-0006-2924-4510

CECILIA SARABIA-RIOS

Doctora en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset (Madrid), Maestra en Estudios Humanísticos por el ITESM y Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la UACH. Investigadora Nivel I del SNI, con líneas de investigación en democracia, procesos electorales y gobiernos locales. Ha publicado libros y artículos sobre análisis electoral, inclusión política y acción pública. Miembro de redes como la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, la Red de Politólogas y la Red de Investigación de Mujeres en Política. Correo electrónico: csarabia@colef.mx, orcid.org/0000-0002-0992-0001

OMAR ESTEBAN MACEDONIO MAYA

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara y Director de la Unidad de Transparencia en la Coordinación General Estratégica de Crecimiento y Desarrollo Económico del Gobierno de Jalisco. Ha sido Consejero Presidente del Consejo Municipal Electoral de Atoyac (IEPC) y Consejero Electoral Distrital del INE. Autor de numerosos artículos de divulgación científica sobre sistemas electorales, democracia, organización política y prevención de la violencia. Correo electrónico: omar.macedonio@gmail.com, orcid.org/0000-0002-9334-3170

ANTONIO FERNANDO CHÁVEZ DELGADILLO

Abogado por la Universidad de Guadalajara, con maestría en Política y Gestión Pública (ITESO) y doctorando en Ciencias Políticas por CUCIENEGA, UdeG. Ha ocupado cargos clave en el servicio público, como director general de Desarrollo Municipal, secretario técnico en el Congreso de Jalisco, y asesor jurídico en varios municipios. Asesoró al Instituto Nacional de las Mujeres en políticas públicas con perspectiva de género. Actualmente, es Secretario Técnico de la Comisión Edilicia de Asuntos y Coordinación Metropolitana del Ayuntamiento de Guadalajara (2024-2027). Ha cursado diplomados en derecho, administración pública y desarrollo comunitario. Correo electrónico: ferdelgadillo65@gmail.com, orcid.org/0009-0000-8640-6826

ABRIL VARELA VARELA

Socióloga egresada de la UNAM con mención honorífica, maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas por la UAM (Medalla al Mérito Universitario) y doctora en Estudios Urbanos y Ambientales por El Colegio de México. Ha sido ponente en eventos nacionales y autora de capítulos y artículos sobre gobernanza metropolitana, seguridad y espacio público. Su experiencia profesional incluye docencia, consultoría urbana y desarrollo de proyectos, destacando por integrar teoría y práctica en el análisis de problemáticas urbanas complejas. Correo electrónico: abvarela@colmex.mx, orcid.org/0000-0002-8091-0017

GUILLERMO GASTÓN COLELLA

Licenciado en Ciencias Políticas y Magíster en Gobierno por la Universidad de Buenos Aires (UBA), actualmente cursa el Doctorado en Desarrollo Territorial en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Investigador en el Centro de Desarrollo Territorial de la UNQ y miembro de la SAAP, ha publicado sobre sistemas complejos, seguridad, políticas públicas en hábitat y gobernanza local. Con experiencia en gestión pública en gobiernos locales de Argentina, trabaja en el sector privado en proyectos de desarrollo territorial y evaluación de impacto social. Correo electrónico: gcolella@uvq.edu.ar, orcid.org/0009-0005-4846-6154

FREDYD TORRES OREGÓN

Dr. En Ciencias Agrícolas y Recursos Naturales; profesor-investigador del Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo Sustentable (CEDeS), Universidad Autónoma del Estado de México; correo electrónico: ftorreso@uaemex.mx; zancamx@yahoo.com.mx; orcid.org/0000-0002-3156-0495.

ANTONIO SEGURA SEGURA.

Maestro en Ciencia Política en la Universidad de Guadalajara (UdeG) y Licenciado en Gobernabilidad y Nueva Ciudadanía por la Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo (UCEMICH). Adscripción actual: Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo. Líneas de investigación: Diversidad sexual y derechos sexuales, Patrones masculinizantes y feminizantes, discriminación hacia la diversidad sexual. Correo electrónico: omar.macedonio@gmail.com, orcid.org/0009-0003-8657-8419

ISMAEL ORTIZ BARBA

Sociólogo y politólogo, profesor del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara; investigador del Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza; coordinador editorial de la revista Acta Republicana. Política y Sociedad. Columnista de Diario NTR Guadalajara. Correo: i.ortiz@academicos.udg.mx, orcid.org/0000-0002-8641-1681

ELDA ESTEFANÍA CALDERÓN DOMÍNGUEZ

Licenciada en Administración Pública por la Universidad de Guanajuato, y estudiante de la Maestría en Gestión, Desarrollo y Gobierno, por la misma universidad. Correo electrónico: ee.calderondominguez@ugto.mx, orcid.org/0009-0003-2670-628X