

# RETOS

de la  
gobernanza  
en el **México**  
**CONTEMPORÁNEO**

Olivia Leyva Muñoz  
Miguel Ángel Barrera Rojas  
(Coordinadores)



UAGro



LA BIBLIOTECA

# **Retos de la gobernanza en el México Contemporáneo**



# Retos de la gobernanza en el México Contemporáneo

Olivia Leyva Muñoz  
Miguel Ángel Barrera Rojas  
*(Coordinadores)*



**UAGro**



LA BIBLIOTECA

**Retos de la gobernanza en el México Contemporáneo**

*Olivia Leyva Muñoz*

*Miguel Ángel Barrera Rojas*

Primera edición: 3 de marzo de 2020

D.R. © Ediciones La Biblioteca, S.A. de C.V.

Azcapotzalco la Villa No. 1151

Colonia San Bartolo Atepehuacán

C.P. 07730, México, CDMX.

Tel. 55-6235-0157 y 55-3233-6910

Email: contacto@labiblioteca.com.mx

**ISBN: 978-607-8733-06-4**

Diseño y formación: Fernando Bouzas Suárez

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal de Derechos de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso y encuadernado en México

*Printed and bound in México*

# Contenido

---

**Presentación** . . . . . 7

## **Parte 1. Modernización administrativa**

La gobernabilidad y la gubernamentalidad  
en los procesos de descentralización de México . . . . . 13

*John Kenny Acuña Villavicencio*

*Ever Sánchez Osorio*

*María del Pilar Noriega Gómez*

Planificación estratégica en la administración pública.  
Una herramienta para el desarrollo local . . . . . 29

*Mayra Adriana Bravo Organig*

Evaluación de indicadores de cinco municipios mexicanos en  
un contexto de conflicto, para su posible cooperación territorial . . . . 47

*Ignacio Alonso Velasco*

## **Parte 2. Hacia una cultura de la rendición de cuentas**

Transparencia y rendición de cuentas en México:  
avances legislativos . . . . . 73

*Olivia Leyva Muñoz*

Fiscalización y rendición de cuentas en México . . . . . 97

*Porfirio Leyva Muñoz*

Gobierno electrónico en México: ciudadanía y  
educación informacional en salud . . . . . 121

*Israel Herrera Miranda*

## **Parte 3. Desarrollo económico**

Definición y medición de la pobreza en México y Centroamérica.  
¿Es posible un common framing? . . . . . 149

*Miguel Ángel Barrera Rojas*

Emprendimiento social y autoempleo en el Estado de Oaxaca  
como factor de desarrollo local . . . . . 169

*Oscar David Valencia López*

*José Rudier López Hernández*

**Parte 4. Medio ambiente**

Análisis del diseño e implementación de las políticas y programas públicos que impactan el medio ambiente. . . . .183

*Raúl Figueroa Romero*

*Raúl Hernández Mar*

*Oliverio Cruz Mejía*

Propuesta de un Sistema de Información para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Puerto Morelos, Quintana Roo 2014-2016. . . . .209

*José Manuel Calderón Pérez*

## Presentación

---

La génesis de la democracia en cada país está basada en las experiencias históricas y culturales que gradualmente han dado forma a la vida política de cada nación. América Latina representa una variedad amplia en los procesos sistemáticos de formación de democracias políticas que han evolucionado en un conjunto de subregímenes con diferentes grados de calidad democrática.

Durante la década de 1980 se produjeron enormes cambios a nivel mundial que repercutieron en los ámbitos políticos, económicos, sociales, ideológicos y culturales, influenciados por el debilitamiento institucional que había sido sostenido por sistemas políticos autoritarios, en consecuencia, desde la perspectiva del Estado y la sociedad, se buscó mayor interacción entre ambos para influir en la toma de decisiones públicas y colocar al ciudadano en el centro de las prioridades de los gobiernos y, de esta manera, asociar la democratización de la función pública en una práctica recurrente de los gobiernos.

Los sistemas políticos latinoamericanos, en las últimas cuatro décadas, han incorporado paulatinamente la modernización de las administraciones públicas de la mano de un marco normativo que adopta reglas específicas para garantizar la eficiencia gubernamental. Al mismo tiempo, han hecho frente a los retos del nuevo milenio relacionados con el incremento de la población, protestas y movimientos sociales, pobreza, desigualdad social, cuidado del medio ambiente, violencia e insuficiencia de los recursos públicos, generando nuevas formas de organización social que han hecho posible una transformación sustancial de la administración pública tradicional que integró un nuevo enfoque, la nueva gestión pública, la cual ha girado en torno a un nuevo esquema centrado en gestión por resultados.

La modernización de la administración pública en México también adoptó el modelo de la nueva gestión pública desde la década de los 90, para ello inició un proceso de reforma administrativa con la finalidad de establecer una reestructuración organizacional que garantizara servicios públicos de calidad, de igual forma, también asoció un Sistema de Presupuesto basado en Resultados (PbR) cuyo fin era optimizar los recursos financieros los cuales son evaluados a través de indicadores de desempeño. En este sentido, la incorporación del derecho de acceso a la información pública dio paso para que el ciudadano tomará parte activa de las decisiones públicas.



En este contexto, el término gobernanza representa un modelo que busca una interacción total entre los organismos públicos y la sociedad civil, a fin de poder fortalecer la confianza institucional y participación ciudadana en la definición de políticas públicas diseñadas de tal forma que atiendan de fondo la variedad de complejidades que enfrenta la sociedad civil, de este modo, aún cuando parece que este ideal no está conectado con la realidad, representa un reto insoslayable de la gobernanza tanto para el Estado, que debe abrir los espacios de interacción con la ciudadanía y romper con la discrecionalidad en la toma de decisiones e introducir enfoques tecnológicos y científicos en la forma de gobernar, como también representa un desafío para la sociedad civil porque debe estar preparada para involucrarse de manera proactiva para tomar parte del proceso de toma de decisiones públicas.

La función directiva del gobierno ha sido estudiada desde diversas disciplinas como la Sociología, la Ciencia Política, Administración Pública, el Derecho, entre otras, las cuales coinciden en apuntar hacia el debilitamiento institucional en los gobiernos democráticos atribuyendo una causa importante a la dificultad para resolver problemas sociales, garantizar servicios públicos de calidad, escasa transparencia en la acción gubernamental y, en algunos casos, limitada legitimación democrática, de esta forma, la gobernanza prioriza asegurar la eficacia administrativa, reivindicando la política más como un instrumento de cohesión que de disuasión

En este entorno de análisis y reflexión, desde las Ciencias Sociales, es posible coadyubar en el estudio de manifestaciones específicas de la realidad contemporánea que representan desafíos importantes para que la gobernanza avance hacia un modelo que facilite el buen gobierno.

Esta compilación es el resultado de un esfuerzo colectivo y coordinado para fortalecer los lazos académicos entre la Universidad Autónoma de Guerrero y la Universidad de Quintana Roo, también participan distinguidos académicos del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) que laboran en instituciones hermanas como la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma del Estado de México, la Universidad de la Sierra Sur, en Oaxaca, la Universidad Hipócrates y, desde luego, la Universidad Autónoma de Guerrero.

Los ensayos que se publican en el presente libro están divididos en 4 apartados. La primera parte contiene estudios que analizan la modernización administrativa como factores que detonan la gobernabilidad democrática en México, así como los procesos de planeación estratégica que contribuyen a fortalecer el desarrollo local desde los espacios municipales, de igual forma se presenta un análisis centrado en la evaluación de los

indicadores de municipios en contextos de conflicto con la finalidad de ofrecer posibles vías de cooperación territorial.

La segunda parte agrupa temáticas relacionadas con la cultura de la rendición de cuentas dónde se analizan los avances legislativos en México relacionados con la armonización legislativa en materia de transparencia y rendición de cuentas, que se han convertido en los Instrumentos más accesibles a la ciudadanía para contribuir en el combate de la corrupción; en este mismo apartado se analiza la importancia que tiene la fiscalización y rendición de cuentas de los organismos públicos autónomos para asegurar mayores niveles de confianza en la ciudadanía y que esto a su vez detone mayor participación e interés en los asuntos públicos. En esta misma tesitura se presenta un análisis que revisa la problemática en salud preventiva donde, a través del Gobierno electrónico, es factible implementar programas de educación informacional para reducir la brecha digital en territorios donde las barreras al acceso de las tecnologías de información y comunicación pueden incrementar las desigualdades sociales, sobre todo en poblaciones rurales.

El tercer apartado se refiere específicamente al desarrollo económico el cuál se analiza a partir de una matriz que agrega dimensiones que pretenden definir y medir la pobreza en México y en países centroamericanos que pertenecen al Caribe tomando con la finalidad de generar esfuerzos para que los países dispongan de información homogénea que contribuyan a tomar decisiones en función de la realidad económica, política y social que corresponde a cada territorio. El siguiente estudio está dedicado a la comprensión del emprendimiento social y autoempleo como factor de desarrollo local a partir del análisis de la reducción del empleo vinculado a crisis económicas, reducción el recurso público así como estrategias fallidas de inversión que han impulsado a México para buscar alternativas de trabajo que consoliden la dinámica económica de la población mexicana. El cuarto y último apartado aborda temáticas relacionadas con el medio ambiente; de inicio se presenta un trabajo que muestra un análisis sobre las escasas medidas de gestión de protección ambiental en las políticas y programas públicos que se diseñan e implementan desde las esferas del gobierno y que muchas veces no contemplan la opinión de todos los sectores involucrados con el problema ambiental. En este contexto, también se presenta una propuesta, a partir de una serie de indicadores, de un sistema de información capaz de contribuir en la gestión integral de residuos sólidos urbanos el cual pretende Involucrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y con ello reforzar la práctica de la gobernanza ambiental.

Por último, quiero agradecer a los autores y colegas de cada uno de los capítulos que conforman este libro por exponer sus investigaciones en diferentes realidades políticas y administrativas, tomando como puntos de estudio espacios municipales, estatales y nacionales, por lo que resulta sumamente interesante mostrar los variados contrastes del México contemporáneo para hacer visible las particularidades en la forma de ejercer la acción pública; estas investigaciones aplicadas concentran una hibridación de apuntes teóricos, analíticos y estudios de caso que muestran la complejidad de la administración pública que paulatinamente engloba esquemas de modernización administrativa donde el diseño e implementación de políticas públicas estén acompañados de la participación ciudadana en las diversas esferas del gobierno y, de esta manera, fortalecer la gobernabilidad democrática en México.

**Parte 1**

**Modernización administrativa**



# La gobernabilidad y la gubernamentalidad en los procesos de descentralización de México

---

JOHN KENNY ACUÑA VILLAVICENCIO<sup>1</sup>

EVER SÁNCHEZ OSORIO<sup>2</sup>

MARÍA DEL PILAR NORIEGA GÓMEZ<sup>3</sup>

## Introducción

El presente trabajo tiene como propósito reflexionar sobre el proceso de descentralización que se lleva a cabo en México, en las inmediaciones del gobierno de izquierda o progresista de nuevo cuño y cuya plataforma política se desarrolla con base en los postulados de la gobernanza y la gubernamentalidad. Además, se cree que este proceso cobra importancia bajo los principios de la administración pública y las libertades humanas, toda vez que pretende hacer más legible la dominación del Estado sobre el sujeto. Este hecho se lleva a cabo a través de mecanismos y técnicas de control social como la toma de decisiones y la participación del ciudadano en asuntos de presupuesto o seguridad pública. De este modo, se entiende que la desconcentración del poder y las posibilidades de que el individuo asuma ciertas funciones político-administrativas responden a necesidades que son inherentes a los tiempos de crisis de las relaciones sociales y económicas. Si bien la descentralización se presenta como una nueva forma de organización de la vida, también se encarga de reorganizar el poder y con ello amortiguar las verdaderas necesidades del pueblo. La importancia de poner atención en esta problemática radica en la necesidad de evidenciar aquellos dispositivos y discursos que continúan tensionando la sociedad y reproduciendo la lógica del poder del capital.

---

1 Doctor en sociología por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Director y profesor de la Unidad de Estudios de Posgrado de la Universidad Hipócrates de Acapulco, Gro. Correo: johnacuna@uhipocrates.edu.mx

2 Posdoctorado en Sociología por el Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. Doctor en sociología por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Profesor del CIATEJ-Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, SNI-1. Correo: esanchez@ciatej.mx

3 Maestra en Sociología por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Profesora de la Universidad de Ciencias y Desarrollo (Puebla) y de la Unidad de Estudios de Posgrado de la Universidad Hipócrates de Acapulco, Gro. Correo: mapilarnoriega@hotmail.com

A partir de la década de los años ochenta, los países de América Latina y el Caribe experimentaron un ajuste estructural que generó una serie de respuestas políticas dirigida a aquellos sectores con menor incidencia en la democracia representativa y participativa. En esta época se empezó a adoptar un modelo económico basado en el libre mercado lo que hizo que el poder fuera pensando de distinta manera. Los llamados estados desarrollistas o keynesianos parecían distanciarse del comportamiento del mercado y virar a una nueva forma de dominación y control del trabajo. Bajo esta supuesta separación entre economía y Estado se fueron articulando de mejor manera las nuevas relaciones sociales y políticas. En otras palabras, para esa década los gobiernos comenzaron a reestructurar los poderes reconociendo otros ámbitos como la participación ciudadana, la regionalización y municipalización; no obstante, el trasfondo no sólo era el arribo del modelo económico neoliberal, sino de la contención del poder del trabajo y la legitimación del capital.

En este escenario, pensamos que los gobiernos estaban implementando nuevas formas de gobernabilidad que a la larga debían concretarse en políticas descentralistas. La carrera por impulsar una descentralización en países como México dejó de ser una instancia que fortaleció el poder central y el resurgimiento de las élites tanto nacionales como locales. En consecuencia, el reconocimiento de las autonomías de gobierno significó un despliegue de arquitectura técnica del poder central, reforzadas por los principios de la gobernabilidad democrática y desarrollada bajo las condiciones de la descentralización. En México, se comienza a observar desde la década de los años 80 no sólo un cambio político, sino un complejo engranaje social y económico que terminó polarizando más al país.

Para el caso que se analiza, creemos que el proceso de descentralización responde más a superar el desfase de la crisis estatal e incrementar su capacidad céntrica por medio de la distribución del poder. Es decir, descentrar o distribuir la voluntad política para controlar y legitimar los ritmos del capital. Este hecho no deja de sorprendernos porque se trata de experiencias ampliamente respaldadas por los presupuestos de la administración pública, en tanto que intenta por medio de la gubernamentalidad y la gobernanza superar las preliminares formas de gobierno central. De manera que:

...se descubrió que para gobernar un país hacia metas de bienestar se exigen más capacidades, actores y acciones que las del mero gobierno y, dada la insuficiencia gubernamental y la necesidad del aporte social, se entendió que el modo directivo de gobernar se tenía que modificar para hacerlo capaz de diseñar la forma de crear interdependencia o asociación entre actores guber-

namentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección de la sociedad (Aguilar, 2006: 73).

En ese sentido, pensamos que la gubernamentalidad no sólo se refiere al estudio de la biología humana, más bien responde a una nueva recomposición social de la dominación basada en la propia administración de la vida (Foucault, 1994). Es decir, el individuo, por coerción estatal, asume una responsabilidad directa sobre el rumbo de la gestión del Estado. Se es libre para pensar y actuar a nivel social y económico, pero siempre cada acontecimiento realizado está condicionado y estructurado por el poder.

Dicho esto, el presente trabajo se divide en dos secciones. La primera parte es un esbozo general sobre los conceptos que guían nuestra reflexión sobre la descentralización, la gobernabilidad y la gubernamentalidad. El segundo apartado hace un breve recorrido desde la década de los 80, porque es a partir de esta década donde se configura un cambio desde arriba bajo nuevas representaciones políticas que recentraron los poderes e incentivaron la participación civil. En el tercer apartado se discuten los casos de Tlaxcala y Tabasco en el entendido de que la idea misma de descentralización no se convirtió en estos estados como parte de una voluntad democrática y de bienestar común sino se trata de una forma de centralización del poder que al final logró socavar las luchas sociales para convertirlas en municipios más dinámicos y articulados al mercado. En términos generales, podemos decir que el funcionamiento de las políticas de descentralización y participación ciudadana en la actualidad son muestras de lo señalado.

## **Nociones generales sobre la gubernamentalidad**

La descentralización como un proceso político ha sido entendida dentro del discurso de la democracia liberal como una forma de generar democracia y mayor participación de la sociedad civil. Este proceso es visto como parte de las políticas desarrolladas desde las crisis de legitimidad de los estados desarrollistas o estados keynesianos donde se procuraba una mayor vigilancia o cercanía con la sociedad. No obstante, esta imposibilidad de controlar a la sociedad, es decir, de contener la demanda del trabajador fue razón suficiente para postular la idea de que la nueva vigilancia social, acaso laboral, debía depender de los ritmos del mercado. A partir de esto, pareciera que la dinámica política en México y el mundo hubiera dado paso a una nueva forma de poder llamada gubernamentalidad. Ésta sería la conciencia de sí del gobierno y lo que debe hacer para gobernar mejor, de esta manera la práctica política viene a ser la manera en que un Estado decide hacerse sólido y duradero (Foucault, 2004: 19). El sur-



gimiento de esa gubernamentalidad debe hallarse para cada Estado tanto en la manera como, por decirlo de alguna manera, los sujetos conciben la producción, su reglamentación interna y sus aparatos institucionales (Foucault, 2004: 21).

Podemos encontrar rasgos comunes en tanto que los estados se conciben a sí mismos como un poder que debe garantizar su dominio frente a otros estados y regular la conducta de su sociedad. Llama la atención que en esos mecanismos nuevos de gubernamentalidad sobresalgan el Estado policía y el predominio de un régimen de verdad. El primero hace alusión a que el Estado encuentra una forma de poder cuyos objetivos son infinitos, pues incide en: “la actividad de las personas hasta en el más tenue de sus detalles” (Foucault, 2004: 22). En términos amplios podemos decir que dichas actividades transforman la política en un arte de gobernar. Este arte desplaza la centralidad del problema o emergencia social sobre el papel y la legitimidad de un determinado régimen de Estado, por el papel primordial de las actividades de economía política como objetivo del gobierno:

La economía política reflexiona sobre las mismas prácticas gubernamentales y no las examina en términos de derecho para saber si son legítimas o no. No las considera desde el punto de vista de su origen sino de sus efectos, y no se pregunta, por ejemplo, qué autoriza a un soberano a recaudar impuestos, sino sencillamente qué va a pasar cuando se recaude un impuesto y cuando esto se haga en un momento preciso y sobre tal o cual categoría de personas o tal o cual categoría de mercancías. Importa poco que ese derecho sea legítimo o no, el problema pasa por saber qué efectos tiene y si éstos son negativos (Foucault, 2004:32).

Partimos de la idea de que las sociedades liberales muestran estados que se gubernamentalizan. Esto quiere decir que el Estado despliega nuevas formas de gobernar que regulan las relaciones entre autoridades y sociedad y, sobre todo, que incide con más insistencia sobre la actividad propia de los individuos. De manera que una forma de estudiar al Estado sería abordarlo sobre el modo cómo opera y gobierna sobre el individuo. Visto así, esta perspectiva que aborda la gubernamentalidad en tanto categoría analítica para comprender la política actual se postula como idea importante y alterna a las teorías clásicas del Estado (Haidar, 2004:252). Sin embargo, debemos reflexionar en qué medida y cómo la descentralización en México se constituye realmente como un elemento de gubernamentalidad. Es decir, es necesario situar ciertos momentos en que se realizan las prácticas de descentralización y si éstas llegan a formar las nuevas técnicas de gobernar sobre el sujeto. Decimos esto por lo siguiente: en América Latina hay un hecho innegable, la llegada del neoliberalismo implicó el

uso de la fuerza y el tutelaje político, siendo México uno de los países donde la construcción de la democracia estaba controlada por un solo partido político.

De otro lado, la racionalidad liberal como forma política de gobierno nunca fue adoptada cabalmente ya que implicaba una amenaza al poder real de las élites. En México, como en el resto de América Latina, los proyectos para establecer el progreso y la modernidad vacilaban entre generar estados con regímenes autoritarios o corporativistas. Las libertades y los derechos sociales, por tanto, tienen su correlato en la lucha social, pues alertó a los gobiernos para “integrarlos” en sus políticas. No obstante, dichas políticas no pudieron consolidarse del todo debido a que la forma de acumulación de capital hacía imposibles la consolidación de un Estado que pudiera garantizar mejores condiciones de vida a una sociedad que cambiaba vertiginosamente.

En México el desarrollo estabilizador de los años 70 tampoco pudo dar respuesta a la mayoría de las demandas de la población, por tanto, el gobierno central y autoritario comenzaba a ser cuestionado. Sin embargo, con las crisis y las luchas sociales de esos años el Estado pudo mantener su centralidad combinando tanto los antiguos proyectos corporativos con las nuevas formas de ejercer el gobierno. Esto, lejos de garantizar la democracia, permitía infiltrar los intereses de las clases más privilegiadas en las estructuras del poder. Entre estas técnicas se encontraban las políticas de descentralización de 1983 y que no cobraron un tono de ciudadanización, sino hasta finales de los años noventa.

En ese sentido, pensamos que la democracia queda reducida a una forma de ejercer la ciudadanía y que legalmente el individuo se ve involucrado en las decisiones que afectan a su vida. Sin embargo, en la práctica este individuo, quien es responsable ante la política que legitima las condiciones sociales y materiales, se ve imposibilitado de construir poderes corporativos o incluso transformar las condiciones globales en que se desarrolla la economía. Dicho esto, debemos considerar que la democracia que existe, así como los derechos sociales que alguna vez fueron desplegados en la mayoría de la sociedad como realidades han sido resultados de la lucha. Es decir, no es casual que el reconocimiento de los municipios coincida con los tiempos de crisis de la economía capitalista y con la emergencia de las luchas sociales. Pensamos que la democracia tiene que ver muy poco con los procesos de descentralización tal como se están llevando a cabo actualmente con el gobierno obradorista; al contrario, estos tienden a exacerbar la sobrevivencia y simplemente los individuos se adaptan a las condiciones precarizadas de la sociedad. No creemos que la democracia deba reducirse

en un discurso sobre la descentralización enfocado en la eficacia y la mejor gobernabilidad, sino a una participación real y que tome como base las verdaderas demandas del sujeto.

## **Recentralización y reconfiguración de mandos en México**

En términos de procesos históricos, la crisis de los 80 permitió una serie de aperturas y cambios en el Estado mexicano permaneciendo inalterable una tradición política autoritaria -y centralista- que mantuvo poderes y recursos (económicos-políticos) en un mismo punto de arranque. Con lo que a su vez se perpetuó una crisis de legitimidad en materia de desarrollo social, que, modificados en nuevas formas de gobernabilidad, generaron un campo de disputa por la reapropiación de los recursos y desafíos sobre el ejercicio del gobierno en su relación con la sociedad (Canto, 2006:405). La aparente autonomía de las entidades estatales y municipales, así como la de los sujetos sociales, fueron controladas bajo un despliegue de fuerzas político institucionales, que ampliaron la participación ciudadana garantizado que los mandos fueran los mismos, pero con rostro más democráticos.

Sobre esa arena la descentralización surge como un instrumento para combatir la crisis económica, reestructurando una nueva visión de Estado y gobierno con apariencia más cercana y accesible a las necesidades de las personas. Con el lema “la renovación moral del país” los comienzos de la descentralización en México se enmarcan en el sexenio presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) (Medina, 2010). A partir de este periodo es posible tener varias interpretaciones sobre el mismo proceso político: dos de las más significativas, por los datos que muestran, son las que señalan María del Carmen Pardo (2009) y Victoria Rodríguez (1997). La primera de ellas establece que este periodo no contó con grandes cambios, pero sí con reordenamientos en la forma de gobierno, es decir:

...Se incluyó otra vez la preocupación por modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo. Viejos problemas se presentaron como planteamientos novedosos desde la perspectiva a futuro que da un nuevo gobierno: necesidad de fortalecer los gobiernos locales incorporando medidas para desconcentrar y descentralizar; la sectorización y sus repercusiones en la eficiencia y productividad del sector público; el servidor privado en su relación con el Estado y la sociedad (Pardo, 2009:156).

Con una expresión similar se revelan algunas intenciones “ocultas” en los procesos de descentralización<sup>4</sup>. Estas fueron prácticas que buscaron

---

4 Como señala Salvador Maldonado (2001:11): “Ante este hecho, el impacto de las reformas estatales no sólo expone a los actores y sus poblaciones locales ante una

debilitar las presiones políticas y resanar los defectos administrativos “con objeto de mejorar su control del poder; [con lo que] paradójicamente, centralizaba descentralizando” (Rodríguez, 1997:11).

El mismo Miguel de la Madrid mencionó en su campaña política, que el problema principal de la crisis económica por el que atravesaba el país, se debía a la centralización del poder político y la ineficacia del gobierno. Por lo que haciendo énfasis en la estructura administrativa y el manejo de los recursos, señaló su desconfianza sobre las prácticas políticas y sociales en el mando de las administraciones pasadas, problemas que de hecho se manifestaron en la misma estructura y gobierno de su partido (PRI). La salida próxima por la que apostaba el candidato a la presidencia de México era por medio de la descentralización de la vida nacional en todos sus aspectos, resaltando una cierta autonomía de las entidades estatales y municipales. Lo que desde nuestro punto de vista únicamente fue un cambio del rostro democrático centralizador, puesto que se trataba de generar personas responsables de sus propias vidas, pero sujeto a los límites del propio Estado.

Siendo la reforma municipal el proyecto político más concreto y respetando los compromisos adquiridos durante su campaña, De la Madrid presentó a sólo unos días de haber asumido la presidencia de la república una propuesta al congreso de la nación para modificar el artículo 115 y conceder autonomía “relativa” propia a los municipios. El congreso aceptó la propuesta en febrero de 1983 pero fue puesta en práctica los primeros días de 1984. El renovado artículo 115 ubicaba al municipio mexicano como parte integral del sistema federal, pero en discordancia con su relativa autonomía seguía subordinado al gobierno estatal y federal, por lo que logró entonces únicamente “la enumeración de los servicios públicos a su cargo y el reconocimiento explícito de su autonomía” (Aguilar, 1997:110), bajo el control del Estado.

El trabajo de Victoria E. Rodríguez (1999) es ilustrativo cuando señala que la reforma municipal no arriesgaba el control y el poder político de los grupos dominantes y era, a su vez, una aplicación que podía darse selectivamente, aún cuando en casi todo lo ancho del país los municipios eran rígidos por gobiernos priistas. En todo caso fue una reforma inofen-

---

vulnerabilidad extrema, sino también ante “fuerzas oscuras” (mercado) en las cuales las demandas ya no encuentran referentes específicos de negociación debido a que el complejo de normas, reglas y principios que justifican su existencia siguen reivindicándose por agentes que actúan detrás de las sombras, como grupos políticos disfrazados de burócratas; o bien por caciques regionales y locales en tanto promotores del desarrollo”.

siva que facultaba de cierto poder los niveles inferiores del gobierno, sin sacrificar el poder y el control de los niveles superiores. Lo que es lo mismo, la reforma controló las aspiraciones de los municipios en relación a la búsqueda de la autonomía política y financiera, en contraste se les delegó nuevas responsabilidades que contribuyeron a la carga fiscal que desde el gobierno central había generado la crisis del año 82. La autora sostiene que el rostro de la centralización:

...prometía autonomía financiera a los municipios, pero no incrementaba el porcentaje de las participaciones. Esta táctica satisfacía al gobierno federal porque no implicaba ningún costo adicional. La promesa de la autonomía financiera municipal tampoco resultaba amenazante para los gobiernos estatales, porque la reforma no requería que especificaran los criterios utilizados para la distribución de los fondos federales entre sus municipios. Así pues, aunque parecía que se otorgaba a los municipios la autonomía que demandaban, los altos funcionarios del partido y del gobierno estatal y federal podían estar tranquilos por una descentralización que era, en realidad, una política barata y segura y mucho más preferible que la democratización (Rodríguez, 1999:127).

Varios analistas de este periodo han observado que, a pesar de los dispositivos y programas gubernamentales diseñados para el combate contra la pobreza (por ejemplo), la tasa de este indicador fue en ascenso. “En efecto, por mucho tiempo el país cayó en el espejismo del progreso y el desarrollo; sin embargo, las acciones emprendidas para encarar la crisis no sólo han mantenido la pobreza, sino que han contribuido a agudizarla” (Pardo, 2009:135). Es decir, el desarrollo en asistencia social no logró los alcances planteados y hasta la fecha se siguen esperando tales resultados.

Las medidas de descentralización -o facultades otorgadas- hacia los niveles subnacionales no fueron concedidas por las demandas ciudadanas, estas tuvieron un escenario amplio articulado a poderes globales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), que como instancias mayores presionaron al estado mexicano para incluir los niveles locales dentro de la crisis que enfrentaba el país: es decir, fue una medida de supervivencia frente a la crisis que México atravesaba. Sin embargo, los poderes centrales continuaron favoreciendo la creación de redes de poder en contextos y regiones específicas en el país. También en este escenario se puso en discusión el tema de la gobernabilidad o gobernanza, que en su retórica insistía en gobiernos menos autoritarios, eficientes, justos y más cercanos a la gente (Rodríguez, 2009; Zermeño, 1996). “El programa del FMI, firmado a finales de 1982, garantizó un nuevo financiamiento bancario para 1983 y 1984. A cambio, el gobierno se comprometió a cumplir con sus pagos de la deuda [externa]” (Vega, 2009:55)<sup>5</sup>.

---

5 “El gobierno mexicano y el FMI esperaban que con estas medidas la inflación dismi-

Por otra parte, siguiendo las observaciones de Nicolás Pineda (1996), Victoria Rodríguez (1999) y Luis Aguilar (1997) se puede subrayar que la descentralización fue sólo parte del *Plan Nacional* que incluyó los niveles subnacionales como medida para resolver la crisis que atravesaba el país, al mismo tiempo que consolidó su hegemonía bajo los mismos medios descentralizadores y los mecanismos instrumentados e institucionalizados para lograr los objetivos programados bajo las premisas del desarrollo<sup>6</sup>.

En ese sentido, la descentralización fue (y es) una forma de sujeción política que en teoría otorgó autonomía a estados y municipios, con ello a los ciudadanos. Sin embargo, la descentralización se adoptó como un modelo de gobierno para repartir obligaciones y deberes políticos sociales, medidas sugeridas por organismos internacionales para una mejor estabilidad social. En consecuencia, esa estabilidad implicó mantener el control del poder en regiones y geografías específicas, habiendo cambios sociales visibles que contribuían a favorecer la hegemonía política gubernamental.

### **Descentralización: selección y sujeción política en los estados de Tabasco y Tlaxcala**

Si bien la descentralización alude a una forma de gobierno a partir de la dispersión del control político, como mencionamos anteriormente, este proceso fue selectivo y en otros casos se mantuvieron las mismas expresiones de control dominación. Llanamente, cuando convenía a intereses y fines específicos había cambios palpables, los cuales eran manejados adecuadamente en la esfera pública como ejemplos de casos donde el gobierno otorgaba libertades. Sin embargo, cuando las demandas locales provenían de la sociedad, como expresiones de los pueblos estos no logra-

---

nuyera de un 100% a 55%, también se espera disminuir el déficit de la cuenta corriente en 2,000 millones de dólares. Puesto que a mediados de 1985 no había cumplido con el plan trazado por el FMI, éste suspendió su ayuda agravando más la crisis de la balanza de pagos de ese año. El fracaso parcial del programa de estabilización se atribuye a que las políticas para disminuir la inflación y corregir el equilibrio de la balanza de pagos no fueron las adecuadas; no hicieron las reformas institucionales y políticas necesarias y no se avanzó en la liberalización del comercio” (Gollás, 2009:243-244).

6 “El debate [tiene] como eje el gobierno central [en el caso de México el nivel federal] en cuanto actor principal y las recomendaciones de política se refieren a lo que el gobierno central podría transferir a la periferia con el propósito de aliviar el congestionamiento en el centro y así alcanzar un mayor grado de efectividad de la acción gubernamental. Los estudios resultantes consisten sobre todo en enfoques de arriba hacia abajo que abordan el tema de los gobiernos locales [estados y municipios] únicamente en cuanto a receptores de nuevas responsabilidades y recursos” (Pineda, 1996:375).

ban cristalizarse. Así, algunos casos específicos respecto a la descentralización encontraron mayor eco en las demandas y movimientos municipales.

Dos casos particulares y quizá comunes encuentran lugar en las demandas municipales de Tabasco y Tlaxcala. La relación que existe entre ellos refiere a formas de expresiones políticas locales que representaban a la comunidad en el municipio y al municipio en la comunidad: los centros integradores en Tabasco y los Regidores del Pueblo en Tlaxcala. Los Centros Integradores fueron también una forma de expresión de la política a nivel nacional que buscaba incentivar las vocaciones productivas locales incluyendo la participación de las poblaciones: así, los Centros Integradores fueron poblados que sumaban a comunidades cercanas y aquellas más apartadas a una población que se encontraba en mejor situación (social, económica, política, cultural) que otras.

De esa manera el estado quedó organizado en 17 municipios y 185 centros integradores, los cuales eran a su vez delegaciones municipales con autoridades propias pero subordinadas al ayuntamiento. Tanto el gobierno estatal como el municipal descentralizaron a los centros integradores servicios administrativos para que el usuario no tuviera que desplazarse ni a la cabecera, ni a la capital del estado para hacer sus trámites. El centro integrador era el medio tanto para centralizar lo disperso, como para descentralizar la función del gobierno, la administración pública y los recursos, hacia la comunidad concreta. El órgano de autoridad de estos centros (Unidad Integradora Comunitaria) se formó con los representantes de cada uno de los asentamientos que se integraban a él (Hernández-Díaz y Martínez, 2007:170).

Los Centros Integradores conciliaron la vida urbana con la rural, se conformaron de infraestructura básica y promoviendo el desarrollo endógeno entre las comunidades.

Por su parte, el autogobierno en las comunidades de Tlaxcala datan de la época prehispánica, por ejemplo: comunidades independientes que fueron dirigidos por consejos de ancianos. Este tipo de gobierno o autogobierno tuvo reconocimiento y regulación política en 1981, con las primeras elecciones de Agentes Municipales. De igual manera, en el contexto de la descentralización política y de gobierno, se buscó su reconocimiento oficial. Fue en el 84 cuando tuvo su reconocimiento como nuevo orden de gobierno.

De este modo, con la idea de fortalecer al federalismo y darle vida propia a los municipios durante el gobierno de Tulio Hernández (1981-1986) aparecen los “Regidores del Pueblo” (RP), esta figura representaba una Presidencia Municipal Auxiliar, que junto al municipio buscaba mejorar el desarrollo de la comunidad como del ayuntamiento al que estaban integrados. Esta pequeña administración fue muy similar a un micro-municipio, su novedad residía en que la elección del delegado ya no estaría a cargo del ayuntamiento, sino de

los integrantes de la propia comunidad, los candidatos electos pasarían a ser parte del ayuntamiento como “regidor del pueblo” (Sánchez, 2014).

Los CI y RP fueron programas que organizaron, en el terreno estatal, otras unidades de gobierno con categorías político-administrativas pero subordinadas al municipio. Los especialistas del tema llamaron a eso el desarrollo de un “cuarto poder”, es decir, observan a la “comunidad” como la última instancia del gobierno a decir del nivel federal, estatal y municipal (Olmedo, 1999 [1998]; 2001; 2003; Lozada, 1999 [1998]; García, 1999 [1998]; Hernández-Díaz y Martínez, 2007). La diferencia entre los CI y RP es que el primero no se compone de una comunidad sino de varias comunidades, dentro del cual la que tiene mejor infraestructura y mayor recurso se constituye en el centro de atracción de otras, en el caso de los RP se componen de una sola comunidad.

Con la rearticulación de ambos enfoques administrativos y políticos de gobierno, a finales de los 80 y principio de los 90, teniendo como base de estas propuestas ya no al gobierno sino demandas de actores locales dentro de sus comunidades, se comienzan a observar intentos de autonomía y descentralización municipal. Primero las demandas se articularon como una estrategia para fortalecer las regiones y comunidades, más tarde se añadió la inquietud de separarse de los municipios para crear una unidad administrativa propia.

En Tabasco se observa la lucha municipal desplegada por los habitantes de la Villa Vicente Guerrero, en el municipio de Centla, desde 1989 a la fecha. Los encuentros que han sostenido contra sus autoridades (políticas y municipales), y el despliegue de fuerzas “ocultas” que desde la comunidad, a través del gobierno, han surgido para frenar sus aspiraciones. La demanda por el ayuntamiento No., 18 se constituyó (en aquel tiempo) por más de 80 comunidades que integraban seis CI (Villa Vicente Guerrero, Poblado Ignacio Zaragoza, Villa Cuauhtémoc, Villa Ignacio Allende, Poblado Simón Sarlat y rancharía Boca de Chilapa 2da sección).

En la entidad tabasqueña se han observado diversas demandas municipales en la mayor parte de los municipios del estado, destacando las contiendas de Vicente Guerrero en el municipio de Centla, Villa la Venta en Huimanguillo, Villa Tecolutilla en Comalcalco y San Carlos en el Municipio de Macuspana. Durante el proceso de lucha municipal que desarrollan habitantes indígenas del municipio de Centla en Vicente Guerrero surge, también, la iniciativa por crear la Universidad Indígena Latinoamericana, a través del cual se configuraron otras estrategias por parte de actores locales y externos que definieron estratégicamente el rumbo de las contiendas. Sin embargo, pese a la búsqueda legal para la constitución de un nuevo



municipio en Tabasco aún no se ha logrado. Sin embargo, los campesinos, indígenas y otros actores sociales fueron considerados como revoltosos, que quieren actuar fuera la ley y que no respetan a sus gobiernos.

Por su parte, en Tlaxcala se observa la lucha que organizaron los habitantes de San Lorenzo Axocomanitla con el fin de constituir a su comunidad en municipio, en un proceso de demandas municipales surgidas a principios y mediados de 1995 que culminó con la creación de 16 nuevas administraciones, incluyendo el de esta Agencia Municipal. A pesar de que política y administrativamente la comunidad no contaba con los requisitos mínimos para ser municipio, lograron ese rango constitucional debido a los nexos de poder y relaciones políticas que dos facciones familiares sostuvieron con líderes políticos importantes de la región y en el gobierno del estado. Como contraposición a esa experiencia se observa –también, además de la lucha municipal que encontramos en Villa Vicente Guerrero– el caso de grupos ciudadanos de la Agencia Municipal de Panzacola, donde a través de la violencia de grupos locales del municipio de Papalotla –y desde el gobierno estatal– se controló la aspiración municipal negando su creación, a pesar de la factibilidad con la que contaba dicha comunidad.

En este sentido, sostenemos que en el ámbito local y regional existen diversas formas de desigualdades sociales (exclusión, marginación, abuso del poder, ingobernabilidad, etc.,) por lo cual surge la auto organización de grupos locales quienes enfrentándose a otros de mayor autoridad buscan el reconocimiento municipal de sus regiones. A pesar de que la disputa por el municipio parte generalmente de demandas populares, lo que finalmente decide sobre la formación de nuevas administraciones municipales son relaciones sociales de poder (intereses de grupos y actores políticos) que existen en la región y el Estado, su interrelación determina la forma de la política y del gobierno, e incide directamente en el ámbito de las luchas. Siguiendo a Jeffrey W. Rubin se puede establecer que:

A diferencia del análisis basado en el Estado, argumento que la presencia del Estado ha sido desigual e incompleta y que su hegemonía es construida –e impugnada– más bien en el ámbito regional [...] la hegemonía cambia de forma de un lugar a otro, que las maneras en que se modifican y se deshacen también varían... Desde esta perspectiva, lo que se ha entendido como el triunfo de la construcción del Estado [...] fue más bien una aglomeración de arreglos regionales, logrados por una mezcla de negociación, coerción y alianzas, que juntos fortalecieron el poder del centro en maneras más o menos similares (2003:128-129).

La descentralización vista desde abajo se constituye como una posibilidad de apertura de lo político. Si bien el Estado genera espacios donde es posible la participación y la consulta ciudadana con la finalidad de que

la movilidad y la producción sociales se encuentren articuladas a una red de mercados y mercancías, también es posible entender que las demandas y/o luchas sociales han puesto en marcha una serie de acontecimientos que tienen que ver con la resignificación de la política y la administración del Estado. La negociación política no siempre está impelida de coerción, también subsisten aspectos que dan lugar a imaginar otros escenarios de autonomía y emancipación ¿no?

## **A manera de conclusión**

El presente análisis es tan sólo un acercamiento a partir de ideas generales que intentan abordar la descentralización de México. Fases historias vivas que ayudan a pensar los entramados de poder en distintos niveles de gobierno en diferentes niveles de vida. Nos ha llamado la atención este tema porque hemos encontrado ciertas similitudes que tienen que ver con el proceso de neoliberalización en América Latina. Si bien abarcamos de manera muy general el estudio sobre las políticas descentralistas, no deja de llamarnos la atención el hecho de cómo a partir de estos diseños políticos se van concretando técnicas de dominación con matices muy especiales en cada país: se observa cómo el incentivo de la participación ciudadana y la creación de municipios más autónomos permiten que se infiltren aspiraciones ciudadanas en relación a mundos más justos y equitativos, pero se convierten en los medios para garantizar la perpetuidad hegemónica de poderes únicos.

De este modo, podemos asegurar que en México la descentralización responde a los postulados de la gobernabilidad. Es necesario señalar que tales postulados no sólo pertenecen a políticas de Estado, sino de instituciones globales como el FMI y BM. Anteriormente se hablaba de una administración del Estado (local y central), ahora nos invitan a repensar esta idea en torno a la gerencia de los espacios que en definitiva fortalecen la lógica no sólo de la gobernabilidad sino del mercado. En México se viene adoptando este tipo de políticas internacionales como el COPLADE (Plan Estatal de Desarrollo) y el Presupuesto Participativo en el que se invita al ciudadano a ser partícipe de la administración del Estado. De nueva cuenta, se incluyen los anhelos y aspiraciones locales como medios de sujeción social, política y económica, establecimiento y reconfiguración del orden hegemónico.

Creemos que estos modelos de concertación y participación comunitaria (ciudadana) son elementos de la gobernabilidad que bien pueden ser analizados a la luz de la gubernamentalidad. Es decir, este último concepto se puede adaptar con ciertos matices a estos países ya que es un rasgo

que caracteriza mejor a las sociedades “occidentales”, las cuales han sido acompañadas por una sólida economía de mercado. Pero en el estudio que se presenta vemos que los elementos de la gobernabilidad actúan con tal eficacia como, por ejemplo, los planes y programas de desarrollo (local) donde los individuos intervienen con mayores capacidades autonómicas, pero finalmente lo hacen bajo las redes del poder y la dominación social. Nos referimos a cómo la tecnología de la administración pública captura hasta la vida público-privada para entretejer cierta forma de democracia y justicia social que realmente son medios de control y de sujeción.

### Referencias bibliográficas

- Aguilar V., L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (1997). “El federalismo mexicano: funciones y tareas pendientes” en: Hernández Alicia (coordinadora), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Canto, M. (2006). “En la búsqueda de la participación ciudadana en el desarrollo social”, en Ordoñez Gerardo, Rocío Enríquez, Ignacio Román y Enrique Lomeli, *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, Colegio de la Frontera Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad de Guadalajara, México.
- García, C. (1999) [1998]. “Presidencias municipales auxiliares. Estado de Tlaxcala” en Olmedo Raúl (Coord.), *Experiencias municipales repetibles*, México, Instituto de Administración Municipal (IAM-Comuna), pp. 193-208.
- Gollás, M (2009). “Breve relato de cincuenta años de política económica” en Bizberg Ilán y Lorenzo Meyer (Coordinadores), *Una historia contemporánea de México, tomo 1, Transformaciones y permanencias*, Editorial Océano, México. 223-311.
- Haidar, V. (2005). “El descentramiento del Estado en el análisis del poder (político): Un diálogo crítico entre la sociología histórica y el enfoque de la gubernamentalidad” en *Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol. 14 No. 2 (abril-junio): 239-264.
- Hernández-Díaz Jorge y Juan Martínez (2007), *Dilemas de la institución municipal, una incursión en la experiencia Oaxaqueña*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Cámara de Diputados (LX Legislatura).
- Foucault, M. (2004). *Nacimiento de la biopolítica, Curso en el College de France (1978 - 1979)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- \_\_\_\_\_ (1999). “La gubernamentalidad”, en: *Estética, ética y hermenéutica*. España: Paidós.
- Lozada, Guadalupe (1999) [1998], “Centros Integradores. Estado de Tabasco” en Olmedo Raúl (coord.), *Experiencias municipales repetibles*, México, Instituto de Administración Municipal (IAM-Comuna), pp. 231-251.
- Medina, L. (2010). *Hacia el nuevo Estado, México 1920-2000*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olmedo, Raúl (2003), *Sociedad y Estado en la complejidad creciente de los asuntos públicos*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la administración pública, Panamá, 28-31, oct.2003.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Hacia el cuarto orden de Estado y de Gobierno: la comunidad*, 2do Congreso Red de investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), Gobiernos locales, democracia y reforma del Estado, Querétaro, México.
- \_\_\_\_\_ (1999) [1998], “Presentación” en Olmedo Raúl (coord.), *Experiencias municipales repetibles*, México, Instituto de Administración Municipal (IAM-Comuna), pp. 9-28.
- Pardo, M. C. (2009). *La modernización administrativa en México 1940-2006*. México: El Colegio de México.
- Pineda, N. (1996). “El papel de los gobierno locales en América Latina” en: *Gestión y política pública*, México, Vol. V, No. 2., p. 373-396.
- Rodríguez, C. (2009). *Luchas municipalistas en México, acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local*. México: Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco), Juan Pablos Editor.
- Rodríguez, V. (1999). *La descentralización en México, de la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rubin, Jeffrey (2003), “Descentrando el Régimen: cultura y política regional en México”, en *Relaciones*, 93, otoño, vol., XXIV, pp., 127-180.
- Sánchez, E. (2014). *Contiendas por el municipio en México: autonomía, descentralización y formación de estado en Tabasco y Tlaxcala*. México: ICsYH-BUAP. Tesis de doctorado.
- Vega, G. (2009). “De la protección a la apertura comercial”, en Bizberg, Ilán y Lorenzo Meyer (Coordinadores), *Una historia contemporánea de México, las políticas*, Tomo 4., Océano, Colegio de México, México, p., 51-96.
- Zermeño, S. (1996). *La sociedad derrotada, el desorden mexicano del fin de siglo*. Siglo XXI: México.

