

# Municipalización en América Latina

Perspectivas de  
análisis y  
experiencias

Edgar Noé  
Blancas Martínez  
Editor



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

# Municipalización en América Latina

Perspectivas de análisis y experiencias

Edgar Noé Blancas Martínez  
*Editor*

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO**

**Humberto Veras Godoy**  
*Rector*

**Adolfo Pontigo Loyola**  
*Secretario General*

**Jorge Augusto Del Castillo Tovar**  
*Coordinador de la División de Extensión*

**Edmundo Hernández Hernández**  
*Director del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades*

**Alexandro Vizuet Ballesteros**  
*Director de Ediciones y Publicaciones*

Primera edición: 2011

Este texto fue impreso con recursos del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, 2010, UAEH.

© UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO  
Abasolo 600, Centro, Pachuca, Hidalgo, México. CP 42000  
Correo electrónico: editor@uaeh.edu.mx

ISBN: 978-607-482-179-6

Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra sin consentimiento escrito de la UAEH.

## Acerca de los autores

**Edgar Noé Blancas Martínez** es Licenciado en Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Master en Análisis Regional por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y Doctorante en Sociología por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Tiene experiencia como auditor y en contraloría social a nivel municipal, pero ha dedicado los últimos años a la investigación, especializándose en las temáticas de procesos de lucha municipalistas, descentralización en América Latina y formación de identidades colectivas. Desde 2004 es Profesor Investigador de tiempo completo en el Área Académica de Sociología y Demografía de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, en México, donde imparte diversas asignaturas dentro de los programas de Licenciatura en Sociología y Maestría en Estudios de Población.. Es miembro de la Unión Iberoamericana de Municipalistas. En 2008 publicó el libro *Organización y cambio social en la región de Apan* y en 2009 *Más municipio, más desarrollo. Estudios sobre desigualdad, identidad colectiva y gobierno local*. Tiene artículos publicados en la revista *Análisis Social* y capítulos de libro, siendo el más reciente “Los avatares de la precarización laboral en México, 1950 – 2010” (en *Cambios sociales y precariedad en el empleo*, Franco Myriam y Mejía Carlos).

**Horacio Bozzano** nació en La Plata (Argentina) en 1959, es Profesor y Licenciado en Geografía, de la Universidad Nacional de La Plata, DEA y Doctor en Geografía, Ordenamiento Territorial y Urbanismo, de la Université de la Sorbonne Nouvelle, París, donde con su tesis doctoral *Les territoires de la restructuration industrielle dans la Région Métropolitaine de Buenos Aires*, obtuvo la máxima calificación avec félicitations du Jury. Desde 1983 se dedica a la docencia universitaria, la investigación científica y los trabajos con actores territoriales. Desde 1990 es Investigador Científico en el CONICET, desde 1992 es Profesor Titular en “Metodología y Técnicas de la Investigación Geográfica” por la UNLP. Actualmente es Investigador Independiente por el CONICET, Profesor Titular Ordinario por la UNLP, Profesor Invitado de la Red Europea de Inteligencia Territorial ENTI-CNRS por diversas universidades, Coordinador del Equipo de Investigación TAG Argentina Territorio Actores Gobernanza para la

Transformación UNLP-CONICET y Universidades asociadas, Coordinador Científico de la Red Latinoamericana Territorios Posibles, Co-coordinador Científico de la Red Mundial Territoriesnet y Coordinador por Argentina en el GDRI INTI CNRS Groupe de Recherche International “International Network of Territorial Intelligence” coordinado por el CNRS (Francia). Profesor en posgrados nacionales e internacionales, ha participado en más de sesenta proyectos de investigación aplicada a procesos en lugares con actores. Ha escrito seis libros, doce capítulos de libros y más de setenta publicaciones nacionales e internacionales. Su último libro es “Territorios Posibles. Procesos, lugares y actores”, Lumiere, Buenos Aires. Sus líneas de conocimiento principales son teoría del territorio, inteligencia territorial, transformación y metodología y técnicas de la investigación científica.

**Martín Mendoza Botelho** es Profesor de Política Económica en la Universidad de Tulane en los Estados Unidos, y se especializa en temas de fortalecimiento institucional y desarrollo socio-económico en países en desarrollo, con énfasis en Latinoamérica. También se encuentra afiliado al Centro Payson de Estudios de Desarrollo también de Tulane donde dicta cursos de economía aplicada. Su experiencia académica incluye trabajo en la Universidad de Michigan en Ann Arbor (USA), Universidad de Cambridge (Reino Unido), La Universidad George Washington en D.C. (USA) y la Universidad Católica Boliviana en La Paz (UCB). Previa a su experiencia académica sirvió en distintos organismos internacionales, específicamente en la Organización de Estados Americanos (OEA) en Washington, D.C.; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL N.U.) también en D.C. y para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en su país de origen Bolivia. Tiene un número creciente de publicaciones y es revisor de varias revistas especializadas. Sus dos más recientes publicaciones incluyen dos capítulos, el primero “La Calidad de la Democracia en Bolivia” (en *Evaluating the Quality of Democracy in Latin America*, Daniel Levine and José Molina (eds.), Lynne Rienner Publishers, 2010); y Cambio Social y Liderazgo. Midiendo Capital Social (en *Culture and Social Change: Transforming society through the power of ideas*, Brady Wagoner, Eric Jensen and Julian Oldmeadow (eds.). Routledge. 2011). Entre otros recibió un premio nacional de investigación en Bolivia del Programa de Investigación Estratégica (PIEB) y diversos premios para investigación en los Estados Unidos y el Reino Unido. Tiene un doctorado (Ph.D.) de la Universidad de Cambridge (Reino Unido), una Maestría (M.Phil) en Desarrollo Económico de la Universidad de Glasgow (Reino Unido) y Licenciatura en Economía de la Universidad Católica Boliviana.

**Ricardo Romano Garrido** se ha dedicado al trabajo de investigación y docencia como antropólogo social, con una sólida formación en los estudios socioculturales y políticos. Egresó de la licenciatura en Antropología Social por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) en 1999, se graduó de la Maestría en Análisis Regional con especialidad en Análisis Sociopolítico por la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT) en 2005 y obtuvo el grado de Doctor en Antropología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en abril de 2011. Como investigador ha participado en el proyecto “Etnografía de las regiones indígenas de México en el nuevo milenio” equipo Regional La Malinche de 1999 al 2009 bajo la dirección de la Coordinación Nacional de Antropología perteneciente al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) donde realizó trabajo etnográfico desarrollando diferentes líneas de investigación antropológica. Actualmente es académico en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo Regional (CIISDER-UAT). Su experiencia como docente se ha centrado en la impartición de cursos a los alumnos de la Maestría en Análisis Regional, y de las licenciaturas en Antropología y en Ciencias de la Familia de la UAT. En 2010 fue catedrático hora clase en la licenciatura de Sociología por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Entre las materias impartidas destacan “métodos cuantitativos”, “métodos cualitativos”, “parentesco y grupo doméstico”, “etnografía de la familia” y “mitos y ritos en la familia”. También cuenta con trabajos publicados, como autor destacan los libros: *Cacicazgo y oligarquía en el oriente de Tlaxcala*, y *la Vida en rieles*, también ha colaborado como co-autor en los libros: *La región y el poder indígena*, y *Dinámicas sociopolíticas y procesos electorales en Tlaxcala y Puebla*, editados por la Universidad Autónoma de Tlaxcala, El Colegio de Tlaxcala y el Instituto Tlaxcalteca de la Cultura.

**José Juan Valadez Hernández**, nació en Guadalajara, Jalisco, en 1977. Es Geógrafo por la Universidad de Guadalajara. Fue beneficiado por el CONACYT para cursar la Maestría en Desarrollo Local y Territorio en la Universidad de Guadalajara, obteniendo el grado en 2009. Participó en el artículo “San Ignacio Cerro Gordo, municipio ciudadano, y Capilla de Guadalupe, la consecuencia de una euforia legislativa”, publicado en la *Revista Espiral* (Estudios sobre Estado y Sociedad), Universidad de Guadalajara, 2005. Publicó el libro *La municipalización como palanca de desarrollo. Dinámica organizacional de los actores locales en San Ignacio Cerro Gordo, durante el proceso de municipalización, 1998-2008*. Universidad de Guadalajara. Participa en diversos seminarios y cursos como: Geodemografía y segregación urbana, metodología y visualización en la

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Universidad de College London, Remunicipalización y Autonomía en regiones indígenas de México, Estudios de los Sistemas Productivos Locales: experiencias en el sector agropecuario, e Intermunicipalidad, la asociación de municipios como factor de desarrollo. Actualmente, labora en la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco, en la Dirección de Patrimonio Inmobiliario. Centro Estatal de Análisis Territorial. Con nueve años de experiencia como analista especializado en temas sobre conflictos de límites territoriales estatales y municipales. Así mismo, ha trabajado cuestiones sobre análisis de la configuración territorial del Estado de Jalisco en un periodo de tiempo de 1824-2010.

# MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

## Perspectivas de análisis y experiencias

### Presentación



José Luis Furlan, director del Centro Latinoamericano de Estudios Locales, escribió en el número de diciembre de 2010 de la revista *Actualidad Local*, que el municipalismo en ese año estuvo marcado por luces y sombras: en Bolivia, Uruguay, Paraguay, Costa Rica y Ecuador los gobiernos locales ganaron protagonismo con los nuevos marcos normativos de descentralización, pero por otra lado, gobiernos locales de países como Estados Unidos, Gran Bretaña y Grecia redujeron servicios y plantillas como medida para enfrentar la crisis financiera de 2009. Ciertamente, frente a los avances se presentaron retrocesos. Sin embargo, ambos términos apropiados para calificar el municipalismo inmediato, también lo son para calificar el de los últimos tres decenios. Luces y sombras son la constante de la descentralización y el municipalismo latinoamericano.

La descentralización puesta en marcha en América Latina desde los ochenta, como estrategia para eficientar la gestión pública frente al agotamiento del modelo del estado robusto y paternalista, es un proceso contradictorio que transita entre el aumento de transferencias fiscales, la elección directa de alcaldes y los dictados de directrices internacionales tendientes a fortalecer los gobiernos locales y, entre la incapacidad real de éstos para cumplir sus funciones. Como menciona el primer *Informe sobre la Descentralización y la Democracia Local en el Mundo*, realizado por la asociación Ciudades y Gobiernos Locales Unidos en 2008, pese a la descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, que es una realidad, la región tiene aún “un alto nivel de centralización política, territorial y económica, con un exacerbado fenómeno de concentración metropolitana e inmensas disparidades sociales y territoriales”.

Y es que la premisa de la descentralización es construir gobiernos locales fuertes, para suministrar eficientemente servicios públicos urbanos y promover el

desarrollo local. El documento *Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales* aprobado y dictado en 2007 por el consejo de administración del programa ONU – Habitat, en el marco de los objetivos del milenio de las Naciones Unidas, concibe a los gobiernos locales como agentes decisivos para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Se señala que, bajo el principio de subsidiariedad, como autoridad más próxima a los ciudadanos debe ser asociado con los otros niveles de gobierno, para contribuir plenamente en los procesos de desarrollo. No hay duda, que la descentralización eficaz y el fortalecimiento de los gobiernos contribuyen a la práctica democrática, al desarrollo y a la administración pública eficiente. Sin embargo, los procesos se encuentran entrapados o son contradictorios.

En este contexto de luces y sombras municipalistas, se publica el libro *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias*, como una contribución al debate, que busca cuestionar la descentralización más allá de la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos existentes, porque la descentralización eficaz no termina con su fortalecimiento, sino se extiende hasta donde el gobierno local representa efectivamente el poder del pueblo para orientar su desarrollo. Las cuatro décadas anteriores a los años ochenta se caracterizaron por procesos de centralización, que despojaron a los pueblos de sus autoridades; en el periodo, no sólo se transfirieron competencias y recursos fiscales del ámbito local al nacional, también se suprimieron espacios de gobierno: municipios, parroquias, cantones. Por ello, el análisis de la municipalización, visto aquí como la devolución del gobierno a los pueblos o la creación de nuevos municipios como consecuencia de la formación de nuevos centros de población, debe ser integrado a los estudios actuales de la descentralización. Investigaciones en Uruguay, Colombia, México, Chile y Argentina muestran que la descentralización tienden a reproducir prácticas centralistas, cuando no se acompaña de políticas de municipalización o de amplia participación popular, convirtiéndose en un freno a los objetivos de desarrollo y democratización .

En la región latinoamericana, Bolivia es el ejemplo de acompañamiento. En 1994, dentro de la segunda oleada de procesos descentralizadores, fue aprobada la Ley de Participación Popular, que contempló e implementó una municipalización en todo el país, incorporando la figura municipal en áreas rurales no representadas. El objetivo de procesos como éstos es llevar la descentralización hasta los pueblos, profundizar la democratización y dejar en manos de los pueblos la orientación de su propio desarrollo. Sin embargo, pese a los avances como en el caso de Bolivia, una evaluación de la municipalización llevada a cabo en la región hasta ahora, permite concluir que al igual que todo el proceso descentralizador es insuficiente. Puede citarse como indicador del proceso la densidad de gobiernos locales, que permite observar la cercanía de éstos con la ciudadanía. Con un rango amplio de variación

Venezuela, México, Brasil, Costa Rica y Guatemala son los países con menor cantidad de gobiernos locales por habitantes frente a países como Panamá o Perú. Y no se diga del contraste en densidad con países de Europa. La municipalización como complemento o como parte de la descentralización, debe instrumentarse en la región para hacer de los gobiernos en lo local verdaderos gobiernos de los pueblos, para reproducir las luces descentralizadoras en lo local y neutralizar las tendencias centralizadoras a nivel estatal y regional.

Señala el investigador Otto Fernández<sup>1</sup>, en su artículo *El análisis regional: problemas, perspectivas y dilemas*, que las comunidades “irrumper redefiniendo, con su acción, el campo de imposición global que afecta sus vidas, tradiciones y valores de convivencia o desarrollo deseado”. Y es que los pueblos no tienen por qué esperar la municipalización. El siglo veinte fue escenario de dos generaciones de movimientos sociales, los dos decenios recientes son el escenario de la tercera generación que se identifica con los movimientos locales, entre éstos las luchas municipalistas. Municipalización es también lucha social, exitosa o no, respuesta desde abajo a las promesas de la descentralización inconclusa. Vale citar como ejemplo, el caso de comunidades triquis en el estado de Oaxaca, México, que en el año 2007 se declararon municipio autónomo, como medio para hacerse de una institución que les permitiera conducir su propio desarrollo y tener representación; se trató de una acción para recobrar el gobierno que en 1948 se les arrebató y los sumió en una esfera de centralización y explotación. Y, aunque tres años después, en el 2010 el municipio fue disuelto por el ejército y grupos paramilitares, se trata de un caso de lucha municipalista que refleja la situación de centralismo de muchos pueblos en la región. Eventos como éste se presentan en Argentina, Nicaragua o Venezuela y otros espacios de México.

Son tres los ejes en torno a los cuales gira el libro, no siendo ninguno de los cinco capítulos que lo integran concurrente de uno solo. Se buscó integrar diversos enfoques teóricos, métodos de análisis y experiencias que reflejaran los variados municipalismos y procesos de municipalización en América Latina. Como el lector se dará cuenta, se aborda la municipalización desde vertientes de la sociología, la antropología y la geografía, en un continuo de casos que va de la implementación central como en Bolivia a la respuesta desde abajo como en Teacalco o San Ignacio Cerro Gordo, México.

En el capítulo inicial, Edgar Noé Blancas Martínez propone tratar las luchas municipalistas desde el enfoque de campos sociales de Pierre Bourdieu y la escuela regulacionista; presenta la experiencia del pueblo de San Juan Bautista Teacalco,

---

<sup>1</sup> Fernández Reyes, Otto. 2001. “El análisis regional: problemas, perspectivas y dilemas”, en *Contraste. Revista Especializada en Estudios Regionales*, Vol. 1, No. 1. Universidad Autónoma de Tlaxcala. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional. México.

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

México, en un contexto de exclusión neoliberal. Horacio Bozzano, en el segundo capítulo, presenta y propone el uso del método *Territorii* en los proyectos de municipalización; para ejemplificar remite a la experiencia de Buenos Aires, Argentina. En el capítulo tercero, Martín Mendoza analiza la descentralización implementada en Bolivia, siendo este marco de participación popular en el que se crean nuevos municipios. Ricardo Romano, desde un enfoque antropológico trabaja en el cuarto capítulo, en dos casos de Tlaxcala, los procesos de autonomía que van del barrio al pueblo y del pueblo al municipio. Por último, en el quinto capítulo Juan José Valadez, se ocupa del caso de municipalización en Jalisco del pueblo de San Ignacio Cerro Gordo; el autor muestra otros elementos como los de identidad territorial y organización que se fortalecen en el proceso de la lucha municipalista.

Se espera que las experiencias y contribuciones incluidas en este libro *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias* dejen apreciar la complejidad de la municipalización, las luces y sombras del proceso que se entretiene entre la tradición centralista y la descentralización en marcha, imbricando realidades múltiples, materiales como simbólicas, locales y globales; se espera que dejen reconocer el reto que representan las luchas municipalistas para la gobernabilidad de los estados en un contexto de exclusión neoliberal.

Cada uno de los autores presenta a continuación una introducción o resumen de su aporte.

### MUNICIPALIZACIÓN EN MÉXICO.

Formación de campos de lucha municipal en el neoliberalismo.

*Edgar Noé Blancas Martínez.*

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.

En este capítulo se explora el caso de municipalización del pueblo de Teacalco, en el estado de México, desde el enfoque estructural constructivista de Bourdieu y la escuela regulacionista, para observar la lucha social como una lucha por un capital municipal revalorado, como consecuencia de las políticas descentralizadoras de corte neoliberal, en un juego por transformar la posición en el campo estatal de las comunidades que se observan como marginadas o abandonadas por su gobierno local. La municipalización es vista como una estrategia social, pero también como una respuesta a la exclusión neoliberal no reconocida, que se institucionaliza como garante del capitalismo posfordista. De manera que como en los años ochenta, se visualiza al estado y no al modelo de desarrollo como autor de la crisis social y, en ese sentido, se legitima la nueva forma de reproducción capitalista. Se ancla la municipalización reciente a la crisis fordista de los setentas. El discurso del entrevistado, Marcos Sánchez, delegado municipal en Teacalco, deja claro que sin

municipalización no habrá desarrollo, pues el gobierno al que pertenecen representa un freno:

Nosotros nos hemos dado cuenta que no vamos a tener desarrollo como nosotros queremos ya que, esté quien esté no nos va a dar lo que necesitamos, definitivamente. Pasa el tiempo y hay más pobres, pasa el tiempo y la delincuencia se está disparando, cuando vamos a nuestro municipio y nos quejamos poco interés tiene para resolver los casos. Entonces, nosotros hemos visto que no van a cambiar las cosas si no peleamos nuestra, nuestro municipio que legalmente nos pertenece, que es un derecho que tenemos, no estamos arrebatando nada ni estamos pidiendo imposibles.

## LOS NUEVOS MUNICIPIOS Y EL METODO *TERRITORII*.

El caso de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

*Horacio Bozzano.*

Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

Los nuevos municipios son una deuda pendiente en territorios donde *identidades*, *necesidades* y *sueños* germinan, brotan y se reproducen en su gente, y donde, a la vez, las instituciones con frecuencia no logran responder suficientemente al ciudadano; si a ello se agregan situaciones de fuerte crecimiento demográfico, en municipios que hasta cuadruplican o quintuplican su población en pocas décadas, la situación es aún más urgente. No se trata sólo de responder las necesidades básicas de las comunidades, bastante necesitadas por cierto en América Latina, es menester también escuchar, conocer y entender las *identidades* y apoyar las *expectativas* y los *sueños* de las comunidades más postergadas.

El caso que nos ocupa en la República Argentina, es el de la Provincia de Buenos Aires, el estado a la vez más poblado, el más extenso y con la legislación orgánica municipal más desactualizada del país; este último seguramente es el motivo por el cual Buenos Aires marcha a la cabeza en materia de reivindicaciones pro-autonómicas, estimándose en la actualidad en 31. Buenos Aires tiene 135 Municipios-Partido, 95 de ellos son de la denominada “provincia pampeana” y 40 de la “provincia metropolitana”.

Los objetivos son: 1) exponer y aplicar el Método *Territorii* al caso de los nuevos municipios en la Provincia de Buenos Aires, Argentina; y 2) ofrecer categorías y conceptos teóricos de la *Inteligencia Territorial* y la *Transformación* para la construcción de una nueva matriz para el debate de la municipalización en América Latina, más próxima a la operacionalización de las tres premisas de la

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

*Epistemología del Sur* en Boaventura de Sousa Santos y de una *Ciencia Social Emancipatoria* en Olin Wright.

Se aplica el método *Territorii* a la Provincia de Buenos Aires, un método de base geográfica, de *Inteligencia Territorial y Transformación*, a incorporar en investigaciones interdisciplinarias. *Territorii* incorpora territorios reales, territorios vividos, territorios legales, territorios pensados y territorios inteligentes, tratando que los territorios, sus actores, sus problemas y las formas de resolverlos sean útiles a las instituciones y a la sociedad en general, en este caso a los nuevos municipios. Se exponen seis aplicaciones de *Territorii* a nuevos municipios. En resumen: 1- tres casos disímiles, 2- territorios reales y territorios legales, un punto de partida insostenible, 3- territorios reales y territorios posibles: población y localidades, 4- territorios vividos: la fuerza de la comunidad, 5- municipios sostenibles, territorios pensados y territorios posibles: sostenibilidad social, sostenibilidad socio-territorial y ambiental, sostenibilidad económico-financiera y sostenibilidad político-institucional, 6- territorios posibles, propuesta 2006: “Modalidad de Gestión Institucional para evaluar la viabilidad en la creación de nuevos Municipios en la Provincia de Buenos Aires.”

La última parte del trabajo consta de seis partes: 1- inteligencia territorial y transformación, 2- producción científica y transformación social, 3- cuatro hipótesis, 4- traducción y territorios posibles, 5- una matriz teórica para el debate de la municipalización, 6- una metáfora para traducir la perspectiva en el quehacer con los actores.

Las conclusiones se refieren a cuatro aspectos: 1- una tríada: burocracia, recursos e identidades, 2- ciencia con respuestas para nuevos municipios, 3- nueva ciencia, *Epistemología del Sur* y nuevos municipios, y 4- nuevos municipios, una nueva cantera científica para las comunidades.

## DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPALIZACIÓN EN BOLIVIA.

De Participación Popular a Autonomías Regionales e Indígenas.

*Martín Mendoza-Botelho.*

Tulane University, Estados Unidos.

Desde sus orígenes en 1994, el proceso de descentralización en Bolivia o *Participación Popular* como se le conoce, se ha convertido en una reforma institucional emblemática en el mundo en desarrollo. Parte del interés en este proceso se debe a su carácter innovador y a la magnitud de las reformas, pero principalmente por el énfasis dado a la participación ciudadana en la agenda pública, sobretodo a nivel municipal. Si bien este proceso ha sido relativamente exitoso en cuanto a modernizar el gobierno boliviano, sobretodo en el ámbito local, también ha generado una serie de problemas en la estructura del estado. Parte de los

desafíos se relacionan al rol y funcionamiento del nivel intermedio de gobierno, los departamentos, lo cual es un nuevo fenómeno en un país unitario como Bolivia. Por tanto, en los últimos años muchas de las energías políticas se han trasladado del ámbito comunitario o municipal hacia a una pugna regional constante, donde el popular presidente Evo Morales se ha enfrentado con varios de los gobernadores departamentales. Adicionalmente, el país recién inauguró una nueva constitución pluralista resultado de un difícil proceso de reajuste político y civil, lo que obliga a Bolivia a reorganizar el aparato del estado.

Este capítulo, por tanto, se concentra en explicar el proceso de *Participación Popular* desde sus inicios, con una descripción detallada de sus más importantes mecanismos así como de sus más importantes logros. El análisis general incorpora información sobre la participación de organizaciones sociales locales e indígenas en este proceso, lo cual es sumamente relevante para un país con una gran diversidad étnica y regional como Bolivia. Otra parte importante del estudio se centra en discutir el rol del nivel intermedio y la pugna con el gobierno central, sobretudo las demandas de autonomía en el Oriente, lo que definitivamente ha afectado las dinámicas internas del estado y su relación con la ciudadanía. Este capítulo también incorpora una evolución cronológica de la descentralización como reforma propia, los esfuerzos de municipalizar el país de manera efectiva, y la actual tendencia del gobierno de Evo Morales de recentralizar los poderes del estado. Finalmente, se incorporan algunos de los elementos más críticos de este proceso, tales como la participación indígena; los problemas en cerrar una brecha de género persistente que penaliza a las mujeres como actor político efectivo; y el tema de la corrupción. Evidentemente, estos son algunos de los más importantes desafíos para este proceso. Para estas tareas este trabajo utiliza la abundante literatura sobre el tema y los resultados de un extenso trabajo de campo en Bolivia, incluyendo entrevistas con varios de los intelectuales más prominentes relacionados al proceso.

Si bien la Participación Popular no ha logrado capitalizar plenamente muchos de sus objetivos iniciales, tales como el modernizar al gobierno de manera efectiva y erradicar la corrupción, esta reforma institucional ha generado un amplio proceso de cambio social y reajuste político. La reforma ha permitido, entre otros aspectos, el surgimiento de un liderazgo local, en una buena parte indígena, que se proyecta a instancias nacionales de poder, lo que sin duda fortalece la democracia. Tal como propusieron los arquitectos de la *Participación Popular*, es posible pensar que esta reforma haya tomado un carácter irreversible, el cual se espera pueda llevar a Bolivia por el camino del buen gobierno y así lograr un desarrollo económico y social en un país que tanto lo necesita.

AUTONOMÍA O INTEGRACIÓN MUNICIPAL EN DOS MUNICIPIOS DE TLAXCALA RURAL.

*Ricardo Romano Garrido.*

Universidad Autónoma de Tlaxcala, México.

En Tlaxcala el papel de la política municipal ha sido, desde hace 6 décadas, un asunto de primer orden debido a los constantes reclamos y deseos de pequeñas comunidades que buscan la escisión y su independencia jurídico-administrativa del municipio al que pertenecen. Lo que se analiza en el capítulo son las diferencias entre dos niveles de autonomía de acuerdo a la conformación de los espacios socio-políticos caracterizados. Por un lado, la autonomía se conforma por distintivos simbólicos y normas consuetudinarias, que confieren al grupo social y a su espacio habitado el rango de paraje a barrio y de barrio a pueblo, como se presenta en San Bernardino Contla, que expresa cierta autonomía de grupos sociales que desean establecer diferencias con la comunidad de origen, a través de la consolidación de los sistemas de cargos que definen territorios y espacios socialmente reconocidos como pueblos o comunidades. Por otro lado, una vez consolidados como pueblos, los habitantes aluden a los deseos de consolidarse como municipios independientes como en San Francisco Tetlanohcan, donde se muestra un proceso descentralizado del poder que delega el estado a las jurisdicciones municipales a través del acceso a los recursos materiales.

El municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, inicialmente, contaba con un solo pueblo, el de San Bernardino Contla, pero a lo largo de su historia sus subdivisiones territoriales, barrios y parajes, se fueron independizando de forma gradual hasta consolidarse como nuevos pueblos al interior del municipio, con sus propias estructuras políticas territoriales tradicionales conformados por un sistema de cargos, una parroquia y un cuerpo de fiscales, que confieren identidad y marcan al espacio y a sus habitantes como pueblos autónomos. Tal es el caso de San Felipe Cuahutenco, San Miguel Xaltipan y San José Aztatla. San Francisco Tetlanohcan era un pueblo consolidado con su propio sistema de cargos constituido por un modelo escalafonario e intercalado entre cargos civiles y religiosos, situación que mostraba su relativa autonomía hacia el pueblo cabecera del municipio de Santa Ana Chiutempan, en el sentido de que elegían a sus autoridades por usos y costumbres, así como resolvían sus problemas políticos en una asamblea comunal. A raíz del reconocimiento de Tetlanohcan como municipio en 1995 la estructura de cargos presentó una división entre civil y religioso, convirtiendo al sistema en un modelo socioreligioso, mientras que los cargos del ayuntamiento fueron elegidos en contiendas electorales partidistas, esto condujo a una pérdida de autonomía y del autogobierno. La consolidación de Tetlanohcan como municipio independiente significó la ruptura de una práctica tradicional establecida por una jerarquía cívico-

religiosa que regulaba las prácticas locales del gobierno, para adoptar el ejercicio político a través de contiendas electorales y a través de los partidos políticos, de acuerdo a las reglas de la democracia marcadas por el estado.

### MUNICIPALIZACIÓN COMO PALANCA DEL DESARROLLO.

El caso de San Ignacio Cerro Gordo, Jalisco.

*José Juan Valadez Hernández.*

Centro Estatal de Análisis Territorial, Jalisco, México.

En Jalisco, como en otros espacios de México, los procesos de municipalización se llegan a dar por el abandono de los ayuntamientos de las localidades que están bajo su jurisdicción. En el caso particular de San Ignacio Cerro Gordo, considerado como el municipio 125 del estado, éste demandó en tres ocasiones su conformación como municipio, en 1985, 1988 y 1998. Las dos primeras fueron disipadas por no cumplir con los requisitos que establece la ley orgánica, pero en 1998 se logró el objetivo; la gente se seguía quejando de la apatía del gobierno local y de una inequidad en la distribución de los recursos entre la cabecera y la localidad. La idea de municipalizarse entonces, era el mismo pensamiento que se venía cavilando desde 1985, y que llegó a su clímax a finales de la década de los noventa.

La municipalización en San Ignacio Cerro Gordo, fue el resultado de varios factores que convergieron, es el caso de la alianza entre actores locales que desde un principio encontraron un motivo en común, es decir, buscaban mejorar sus oportunidades, e independizarse de un municipio que no les hacía caso, según la propia percepción de la sociedad sanignaciense; también ellos tenían el anhelo de tener un gobierno y recursos propios. La municipalización era la puerta de entrada al progreso, al desarrollo.

La meta y el trabajo para llegar a ser municipio, hizo que los actores locales económicos, políticos y socioterritoriales lograran su objetivo, pero también hizo que ganaran una cantidad de experiencias cualitativas como la participación, la organización, la unión de la población, una identidad propia, así como la capacidad para gestionar recursos económicos y relacionarse con diferentes dependencias académicas y gubernamentales. Indudablemente la municipalización fue el objetivo principal, movido por intereses personales o colectivos, pero cierto es también que los actores poco a poco fueron elaborando una metodología propia, que ahora es tomada por otros pueblos de Jalisco que quieren emprender su propio proceso de municipalización.

Antes Arandas (cabecera municipal) era el centro y San Ignacio la periferia, lugar donde la gente no podía alcanzar las oportunidades siendo un recurso la migración hacia los Estados Unidos. Ahora el pueblo de San Ignacio se ha vuelto el

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

centro económico, político y social de su propio municipio, cuyas experiencias marcaron la vida de la sociedad sanignaciense.

Lamentablemente, el caso de San Ignacio Cerro Gordo es sólo un ejemplo del centralismo que existe en el estado de Jalisco. De 2004 a la fecha, tres pueblos han buscado la municipalización: Capilla de Guadalupe, Santa María del Valle y Betulia, donde la exposición de motivos son similares a los que en su momento expuso el pueblo de San Ignacio.

## AGRADECIMIENTOS

Se agradece a Milton Raúl Licona Luna<sup>2</sup> la traducción al idioma inglés de la presentación y los resúmenes incorporados, con excepción del correspondiente al capítulo tercero. El objetivo de esta integración es tener en un documento resumen la visión general de la obra, y las propias palabras de cada uno de los autores respecto a su aportación.

El agradecimiento se extiende a cada uno de los investigadores participantes, Horacio Bozzano, Martín Mendoza, Ricardo Romano y Juan Valadez. Su ánimo de contribuir al estudio y difusión del fenómeno de la municipalización en América Latina, por sí mismo, y la confianza en el editor para colaborar con este proyecto, merecen un amplio reconocimiento.

Para terminar, aprecio la confianza del Dr. Tomás Serrano Avilés, jefe del Área Académica de Sociología y Demografía de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, por programar el financiamiento de la publicación dentro del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional 2010. Valoro, asimismo, la confianza de mis compañeros del Cuerpo Académico de Problemas Sociales de la Modernidad, por aprobar científicamente el texto.

Edgar Noé Blancas Martínez  
Editor  
Junio de 2011

---

<sup>2</sup> Estudiante de la Licenciatura en Enseñanza de la Lengua Inglesa, en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México. E-mail mrlhtx@yahoo.com

# MUNICIPALIZATION IN LATIN AMERICA

## Perspectives of analysis and experiences

### Presentation

*Translated by Milton Raul Licona Luna*



José Luis Furlan, director of Centro Latinoamericano de Estudios Locales, wrote in the 2010 December issue of the magazine *Actualidad Local*, that the municipalism throughout that year was highlighted by lights and shadows: in Bolivia, Uruguay, Paraguay, Costa Rica and Ecuador their local governments won protagonism with their new decentralization legislations, on the other hand, local governments from countries such as United States of America, Great Britain and Greece, cut their services and their staffs as a means to face the 2009 financial crisis. Certainly, despite the fact of the advances, setbacks were also present. Although, both terms are appropriate to evaluate the immediate municipalism as well as to evaluate the municipalism of the last three decades. Lights and shadows are the constant of the decentralization and the Latin American municipalism.

The starting up of the decentralization in Latin America since the 80's -as a strategy to make administration more efficient against the limited model of the robust and paternalistic state- is a contradictory process that goes from the increase of fiscal transferences, the direct election of mayors and the international guidelines that tend to strengthen local governments, to the real incapacity of these to comply their functions. As it is mentioned in the *First Global Report on Decentralization and Local Democracy*, carried out by the United Cities and Local Governments in 2008, regardless of the decentralization and the strengthen of the local government, which is a reality, the region still has “a high level of political, territorial and economic centralization, with an exacerbated phenomenon of metropolitan concentration and deep social and territorial disparities”.

The premise of the decentralization is to construct strong local governments, so these are capable of providing efficiently urban public services and to promote local development. The document *Guidelines of Decentralization and the Strengthening of Local Authorities* approved and dictated in 2007 by the Governing Council of the Habitat program from the UN, in the context of the objectives of the Millennium Development Goals of the United Nations, conceives the local governments as decisive agents for the sustainable development of settlements. It is indicated that, under the subsidiarity principle, as the closest authority to the citizens, the local government should be related with the rest of the government levels to fully contribute in the development processes. There is no doubt that the effective decentralization and the strengthening of the governments contribute to the democratic practice, to the development and the efficient public administration. However, the processes are stuck or are contradictory.

Within this context of municipalist lights and shadows, the book *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias* is published as a contribution to debate, which tries to question the decentralization beyond the transference of competences and resources to the existing governments, because the efficient decentralization does not end with its strengthening, but it extends to the point where the local government effectively represents the power of the people to guide them toward their own development. The four decades prior to the 80's were characterized for centralization processes which deprived the authorities from the communities; through that period of time, local competences and fiscal resources were transferred, but too, spaces of government were abolished: municipalities, parishes, cantons. For this reason, the analysis of the municipalization -seen here as the government's refund to the communities or the creation of new municipalities as a consequence of the formation of new settlements- should be integrated to the current decentralization studies. Researches in Uruguay, Colombia, Mexico, Chile and Argentina show that the decentralization tends to reproduce centralist practices, when the decentralization does not go along with municipalization policies or the extensive popular participation, decentralization then becomes an obstacle to the objectives of development and democratization.

In the Latin America region, Bolivia is the case of the decentralization and municipalization going along. In 1994, inside the generation of decentralization processes, the Ley de Participación Popular was approved, which contemplated and implemented municipalization throughout the country, incorporating the municipality in rural areas which were not represented. The objective of such processes is to take the decentralization to all communities, deepen democratization and leave to the communities the orientation of their own development. In spite of that the advances as in Bolivia, an evaluation of the municipalization in that region,

shows that it is insufficient just as the decentralization. It can be referred the density of local governments as the indicator of the process, which allows to measure the proximity of these with the citizens. With a wide range of the variation, Venezuela, Mexico, Brazil, Costa Rica and Guatemala are the countries with the least amount of local governments per inhabitants, contrary to countries such as Panama or Peru; and the contrast with European countries is even wider. Municipalization as a complement or as part of decentralization should be carried out in the region to make of the governments in local matters, effective governments of the communities, reproducing there the lights of decentralization and neutralizing the centralization tendencies of the state and regional levels.

It is stated by the researcher Otto Fernández<sup>3</sup>, in his article *El análisis regional: problemas, perspectivas y dilemas*, that the communities “burst redefining, with their action, the imposition global field which affects their lives, customs and social values or development wanted”. Yet, communities do not have to wait for municipalization. The 20<sup>th</sup> century was the scenario of two generations of social movements; the last two decades were the scenario of the third generation that is identified with the local movements, among these, the municipalists struggles. Municipalization is also a social struggle, successful or not, reaction from underdogs to the promise of an unfinished decentralization. It is worthwhile to cite as an example the case of triquis communities in the State of Oaxaca, Mexico, which in 2007 were declared as autonomous municipalities, as a means to have an institution which would allow them to conduct their own development and to be represented; it was an action to recover the government, that in 1948 was taken away from them and conducted them to centralization and exploiting. And, even though three years later in 2010, the municipality was dissolved by the Mexican army and paramilitary groups, this is about a case of municipalist struggle which reflects the centralist situation of several communities from the region. Such events are present in Argentina, Nicaragua and Venezuela and other places within Mexico.

Three are the aspects that this book presents; none of the five chapters will focus solely in one of the aspects by itself. The book integrates different theoretical approaches, methods of analysis and experiences which reflect the varied municipalisms and processes of municipalization in Latin America. As the reader will realize, municipalization is observed from points of view of Sociology, Anthropology and Geography, in a continuum of cases that travels from the central implementation as in Bolivia to the reaction of the underdogs as in Teacalco or San Ignacio Cerro Gordo, Mexico.

---

<sup>3</sup> Fernández Reyes, Otto. 2001. “El análisis regional: problemas, perspectivas y dilemas”, in *Contraste. Revista Especializada en Estudios Regionales*, Vol. 1, No. 1. Universidad Autónoma de Tlaxcala. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional. México.

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

In the first chapter, Edgar Noé Blancas Martínez proposes to observe the municipalist struggles from the social fields approach of Pier Bourdieu and the regulationist school; it presents the experience of San Juan Bautista Teacalco community, Mexico, within a context of neoliberal exclusion. Horacio Bozzano, in the second chapter, presents and proposes the use of the *Territorii* Method in the municipalization projects; as an example, he refers to the experience of Buenos Aires, Argentina. In the third chapter, Martín Mendoza analyses the decentralization implemented in Bolivia, being this the context of popular participation in which new municipalities are created. Ricardo Romano, from an anthropological approach works on the fourth chapter, in two cases of Tlaxcala, the processes of autonomy which travels from the *barrio* to the *pueblo*, and from the *pueblo* to the municipality. At last, in the fifth chapter, Juan José Valadez, takes over the case of municipalization in Jalisco, specifically the community of San Ignacio Cerro Gordo; the author displays other elements such as territorial identity and organization that strengthen through the process of the municipalist struggle.

It is expected that the included experiences and contributions in *Municipalización en América Latina. Perspectivas de Análisis y Experiencias* let the reader appreciate the complexity of municipalization, the lights and shadows of the process that interweaves between the centralist tradition and the on-going decentralization, melting multiple realities, both material yet symbolic, local yet global; it is also expected that such experiences and contributions let the reader recognize the challenge that represents the municipalist struggles for the governability of the States inside a neoliberal exclusion context.

Each one of the authors will present next a brief introduction or summary of their contribution.

### MUNICIPALIZATION IN MEXICO.

Formation of municipal fields of struggle in the neoliberal context.

*Edgar Noé Blancas Martínez.*

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.

In this chapter it is explored the case of municipalization of community of San Juan Bautista Teacalco, Mexico, from Bourdieu's constructivist structuralism approach and the regulationist school, to observe the social struggle as a fight for a municipal revalue capital, as the consequence of decentralization policies of a neoliberal kind, in a match for the changing of position in the state field of the communities that perceive themselves as excluded or abandoned by its local government. Municipalization is seen as a social strategy, but also as an answer to the non-recognized neoliberal exclusion, that institutionalized as guarantor of the postfordist capitalism. In a way that just like in the 80's the State is visualized and

not the development model and the author of the social crisis and, in that sense, it is legitimize the new way of capitalist reproduction. The recent municipalization is tied up to the fordist crisis in the 70's. The speech of the interviewee, Marco Sánchez, municipal representative in Teacalco, makes clear that without municipalization there will be no development, because the government that he belongs to represents a blockage:

We have realized that there will be no development just like we wish, due to, whoever it is in charge will not give us what we need, definitely. Time goes by and there are more poor people, time goes by and delinquency is bursting, when we go to our municipality and we complaint about it, they have little interest in solving this. Then, we have seen that things will not change if we do not fight our municipality which legally belongs to us, that is a right we have, we are not taking away anything nor asking for something impossible.

#### NEW MUNICIPALITIES AND THE *TERRITORII* METHOD.

The case of the Province of Buenos Aires, Argentina.

*Horacio Bozzano*

Universidad Nacional de la Plata, Argentina

The new municipalities are a pendent debt in territories where identities, necessities and dreams germinate, sprout and reproduce within their people, and where at the same time, institutions frequently do not get to respond sufficiently to their citizens; moreover, if occurs fast demographic growth situations in municipalities which its population increase four or five times more in only a few decades, the situation then becomes even more urgent. It is not just about responding to the basic necessities of the communities, by the way severely needy in Latin America, it is also required to listen, get to know and understand identities and support the expectations and dreams of the most relegated communities.

This case was investigated in the Republic of Argentina, in the Province of Buenos Aires, the most populated state, too, the most extensive and with less updated municipal organic legislation in all Argentina; this last one certainly is the cause of Buenos Aires being at the top pro-autonomic claims, nowadays the estimate is of 29. Buenos Aires holds 135 municipalities-department, 95 out of all of them are from the so-called "provincial pampeana" and 40 from the "provincial metropolitana".

The objectives are: 1) Present and apply the *Territorii* method to the case of the new municipalities in the Province of Buenos Aires, Argentina; and 2) to offer categories and theoretical concepts of the Territorial Intelligence and the Transformation for the construction of a new MATRIZ for the debate about

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

municipalization in Latin America, closer to operationalism from the three premises of the Epistemology of the South in Boaventura de Sousa Santos and from *Emancipatory Social Science* in Olin Wright.

*Territorii* is applied to the Province of Buenos Aires, a based-geographical method of territorial intelligence and transformation incorporated within interdisciplinary researches. *Territorii* integrates real territories, lived territories, legal territories, thought territories and intelligent territories, seeking that their actors, problems and ways of solving these, be useful to the institutions and society in general, in this specific case, to the new municipalities. Six applications are presented to new municipalities. All in all: 1- Three dissimilar cases, 2- Real territories and legal territories, an untenable starting point, 3- Real territories and possible territories: Population and localities, 4- Lived territories: the force of the community, 5- Sustainable municipalities, thought territories and possible territories: social sustainability, social-territorial and environmental sustainability, economic-financial sustainability and political-institutional sustainability, 6- Possible territories, 2006 proposal: “Modality of Institutional Management for the evaluation of the viability and the creation of Municipalities in the Province of Buenos Aires”.

The last part of this work consists of six parts: 1- territorial intelligence and transformation, 2- Scientific production and social transformation, 3- four hypothesis, 4- Interpretation and possible territories, 5- a theoretical MATRIZ for the debate of municipalization, 6- a metaphor to interpret the perspective in the task with the actors.

The conclusions refer to four aspects: 1- A triad: bureaucracy, resources and identities, 2- Science with answers for new municipalities, 3- new science, Epistemology of the South and new municipalities, and 4- new municipalities, a new scientific base for the communities.

## DECENTRALIZATION AND MUNICIPALIZATION IN BOLIVIA

From Popular Participation to Regional and Indigenous Autonomies

*Martín Mendoza-Botelho*

Tulane University, Estados Unidos

Since its origins in 1994, Bolivia’s decentralization process or “Popular Participation” as it is known; has become an emblematic case of institutional change in the developing world. Part of the interest in this reform is related to its innovative design and to the magnitude of the changes made, but mainly to the emphasis given to citizen participation in public affairs, mostly at the municipal level. Although this process has been relatively successful in terms of modernizing

the Bolivian government, at the local level, it has also generated a series of problems in the structure of the state. Many of these challenges are related to the role and functioning of the intermediate level, the departments, which is a new phenomenon in a unitary country such as Bolivia. Therefore, in the last few years many of the political energies in the system have been moved from the community/municipal level to the national arena in a constant regional struggle, where the popular president Evo Morales has been confronting many of the departmental governors. Additionally, this country has recently inaugurated a New (pluralist) Constitution resulting from a difficult process of political and civic readjustment, which is also forcing Bolivia to reorganize the state apparatus.

This chapter, therefore, focuses on explaining the process of Popular Participation since its origins, with a detailed description of its main mechanisms as well as its more important achievements. The general analysis incorporates information about the participation of social and indigenous organizations in this process, which is highly relevant for such an ethnically and regionally diverse country. This study also addresses the issue of the role of the intermediate level and its struggle with the central government, predominantly the demands for regional autonomy in the Low Lands in the East, which has definitely affected the internal dynamics of the state and its relationship with the citizenry. This chapter also incorporates a chronological analysis of the evolution of decentralization, the efforts to municipalize the country in an effective manner, and the current tendency of the Morales' administration to recentralize state powers. Finally, some critical elements of this process are incorporated into the analysis, such as the participation of indigenous groups; the problems closing a persistent gender gap that penalizes against women and hinder their effective political participation; and the issue of corruption. For these tasks, this work uses the abundant literature in this topic and the results of an extensive fieldwork in Bolivia, including interviews with some of the most prominent intellectuals linked to this process.

Although Popular Participation has not managed to achieve many of its initial objectives, such as the modernization of the Bolivian state in an effective manner and the eradication of corruption, this institutional reform has generated a wide process of social change and political readjustment. This has allowed, among others, the emergence of local leadership, many of it indigenous, which has also penetrated national instances of power, something that evidently has strengthened democracy. As the architects of Popular Participation suggested, it is possible that this reform might have acquired an irreversible character, one that hopefully will lead Bolivia through the road of good governance and in this way achieve the economic and social progress that this country so greatly needs.

AUTONOMY OR MUNICIPAL INTEGRATION IN TWO MUNICIPALITIES  
FROM RURAL TLAXCALA.

*Ricardo Romano Garrido*

Universidad Autónoma de Tlaxcala, México

In Tlaxcala the role of the municipal politics has been, for the last six decades, a matter of vital importance owed to the constant complaints and wishes of small communities looking for the splitting and juridical-administrative independence from the municipality to which they belong to. What is analyzed throughout this work are the differences between two levels of autonomy according to the conformation of the social-political spaces. On one hand, that autonomy is integrated from symbolic distinctive and consuetudinary rules, which provide to a social group and their inhabited space the range of “paraje” to “barrio” and from “barrio” to “pueblo”, just as in San Bernardino Contla, which expresses certain autonomy from social groups that wish to establish differences with the community of origin, through the consolidation of the “cargo” system that define territories and spaces socially recognized as towns or communities. On the other hand, once they are consolidated as towns, the inhabitants refer to the wish of consolidating themselves as independent municipalities like the San Francisco Tetlanohcan case, where is shown a decentralized process from the power that delegates the State to the municipalities through the access of material resources.

The municipality of Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, initially had only one pueblo (San Bernardino Contla), but throughout its history its territorial subdivisions such as “barrios” and “parajes” gradually gained independence until consolidating themselves as new “pueblos” within the interior of the municipal jurisdiction with their own traditional political-territorial structures conformed by a “cargos” system, a parish and a body of “fiscales” whom provide identity and marked the space and its inhabitants as autonomous “pueblos”, like San Felipe Cuahutenco, San Miguel Xaltipan and San José Aztatla. In the case of San Francisco Tetlanohcan it was a consolidated “pueblo” already, with its own “cargos” system, formed by hierarchic and intercalated model between the civil and religious charges, this situation showed the relative autonomy from the head “pueblo” of the municipality of Santa Ana Chiutempan, in the sense that they would pick out their authorities over a uses and customs, likewise they would solve their political problems through a communal assembly. When Tetlanohcan was recognized as a municipality in 1995, the “cargos” structures presented a division between the civil and religious charges, turning the “cargos” system into a socioreligious model, while the municipal charges in the municipal government were chosen through election processes. This situation provoked an autonomy and local self-government loss. The consolidation as an independent municipality

meant the rupture of a traditional practice established by a civic-religious hierarchy that regulated the local practice of the government, to adopt the political exercise through election processes and through the political parties to accede to the charges of the municipal government following the rules of the democracy established by the State.

#### MUNICIPALIZATION AS A LEVER OF DEVELOPMENT.

The case of San Ignacio Cerro Gordo, Jalisco.

*José Juan Valadez Hernández.*

Centro Estatal de Análisis Territorial, Jalisco, México.

In Jalisco, as well as in other states of Mexico, the processes of municipalization have burst due to the current abandon from the municipalities toward localities under their jurisdiction. In the particular case of San Ignacio Cerro Gordo, considered as the 125<sup>th</sup> municipality of Jalisco, it faced municipalization lawsuits in three different moments: in 1985, 1988 and 1998. The first two were dismissed since there was a lack of legal requirements established by the organic law for the constitution of new municipalities. In 1998 the process was definite, owed to complaints from the people toward the local government and its apathy and the uneven distribution of the resources between the municipal headquarters and the locality. The idea of creating a new municipality was not something that came out at that moment, it was the same thought they had been having since 1985 and that finally reached its climax in the late 90's.

The municipalization process in San Ignacio Cerro Gordo was the result of several factors which concurred; this is the case of the alliance of a number of local actors whom from the beginning found a cause in common, they wanted to improve their opportunities and be independent from a municipality that would not look out for them, according to the perception of the people from San Ignacio Cerro Gordo; they also were longing to have their own government and therefore, their own resources. By having all these opportunities the local figures saw in the municipalization of San Ignacio the entrance door towards progress and development.

The aspiration of being their own municipality made the local politicians, economists and social-territorial actors to obtain the municipalization, moreover, they gained the qualitative kind of experiences such as participation, organization, the unity of their population, their very own identity as well as the ability to negotiate and manage their economic resources and connect themselves with different academic and government branches. Undoubtedly municipalization was the main objective, moved by personal and collective interests, truth of the matter is that the local figures planned and carried out their own methodology little by little

and this was taken by other localities from Jalisco that wanted to attempt to start their own municipalization process.

Before Arandas (the municipal headquarters) was the center of the town and San Ignacio was a periphery, where its people could not reach all the opportunities and their last resort was migrating to the United States of America. Now, San Ignacio has become the economic, political and social center of its own municipality, these experiences marked the lives of the people from San Ignacio Cerro Gordo.

Unfortunately San Ignacio Cerro Gordo is only one example of the centralism that prevails in the state of Jalisco. From 2004 up until now three localities have tried to get their municipalization: Capilla de Guadalupe, Santa Maria del Valle and Betulia; in all three cases reasons for municipalization were exposed and very much alike to the ones once provided by the new municipality of San Ignacio Cerro Gordo.

### ACKNOWLEDGMENT

I would like to acknowledge Milton Raul Licona Luna<sup>4</sup> for the translation from Spanish to English of the presentation and the incorporated summaries –with the exception of the third chapter.- The objective of such integration is to have in a document-summary the overview of the book with the words of each one of the authors regarding their contribution.

Also, I would like to acknowledge all the researchers who participated in this work, to Horacio Bozzano, Martín Mendoza, Ricardo Romano and Juan Valadez. Their spirit of contribution to the study and dissemination of the municipalization phenomenon in Latin America, by itself, and the reliance on the editor to collaborate with this project, deserve an absolute recognition.

Finally, I appreciate the trust of PhD. Tomás Serrano Avilés, chief of the Sociology and Demography Department in the Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, for programming the financing of the publication inside the Programa Integral de Fortalecimiento Institucional 2010. I also appreciate the trust of my colleagues from the Social Problems of the Modernity academic body, by scientifically approved the text.

Edgar Noé Blancas Martínez  
Editor  
June, 2011

---

<sup>4</sup> Current student of the Licenciatura en Enseñanza de la Lengua Inglesa –B.A. in E.L.T.-, in the Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México. E-mail mrlhtx@yahoo.com

# 1

## MUNICIPALIZACIÓN EN MÉXICO. Formación de campos de lucha municipal en el neoliberalismo.

*Edgar Noé Blancas Martínez*



En las dos últimas décadas se observa en América Latina un creciente proceso de municipalización, entendido como el desarrollo de luchas o acuerdos encaminados a crear nuevos municipios, a partir de la segregación o fusión de pueblos; procesos a veces exitosos y otras veces no. En el capítulo, se analiza el proceso en México. Se parte de la tesis que la mayoría y más recientes eventos son respuestas a los resultados de exclusión de las políticas neoliberales tanto económicas como de descentralización, inscritas en la reconfiguración del capitalismo global; y que, esta municipalización desde abajo al contener en lo local el reclamo social, pues los pueblos separatistas reconocen como enemigo al ayuntamiento y no al otrora robusto gobierno central, se constituye en parte de la nueva institucionalidad que garantiza la reproducción del sistema.

En los primeros años de implementación de las políticas descentralizadoras, la municipalización se instrumentó desde el centro como complemento de aquéllas, en el marco de los revalorados conceptos de participación popular y eficiencia de la gestión pública. Pero la reproducción del centralismo a nivel municipal en la aplicación de los crecientes recursos trasferidos desde el centro, producto de esas políticas, aunado a la exclusión neoliberal, colocaron a los gobiernos municipales en una situación de disputa entre los pueblos integrantes de los municipios. Tan solo se contabilizan hoy activos 58 procesos de lucha, principalmente en el centro del país. Los pueblos demandantes señalan se encuentran en una situación de abandono, discriminación o marginación por parte del gobierno del municipio del que forman parte.

El capítulo se divide en cinco apartados. El primero, presenta conceptos del regulacionismo de Bob Jessop y del enfoque estructural constructorista de Pierre

Bourdieu. Se busca situar las luchas municipalistas en la lógica de reproducción del capitalismo y, observar al neoliberalismo como visión del mundo incorporada en el hábitus de los sujetos, que permite determinada percepción y apreciación de las cosas, distinta a la regulación anterior, a partir de la cual se acciona la lucha. El segundo, da cuenta de la crisis estructural y de liquidez en México, dentro de la cual se define la nueva regulación. Se observan dos momentos determinantes, el de instrumentación de programas de ajuste y el de reformas institucionales. El tercero propone analizar las luchas como un juego en el campo municipal, en el que se disputa un capital revalorizado producto de la descentralización: el municipal. Con la revalorización, la institución municipal dejó de ser ente marginal al sistema, convirtiéndose en agente copartícipe y corresponsable con los gobiernos estatales y federal de la regulación. El cuarto, muestra la dimensión de las luchas dentro del municipalismo histórico, situándolas como parte de una tercera fase. Se distingue entre municipalización desde arriba y municipalización desde abajo; se ejemplifica con los casos de Tlaxcala y Guerrero. Finalmente, el quinto eje aterriza la propuesta con el estudio del proyecto de municipalización del pueblo de San Juan Bautista Teacalco, en el estado de México. Las citas que se incluyen de las entrevistas de los sujetos demandantes, muestran el interés por el capital municipal, la identificación del ayuntamiento como oponente en el juego y la evaluación favorable de las capacidades para jugar.

### **I. Campos de lucha y sujetos neoliberales**

#### *A. Concepto y hábitus en Bourdieu*

El concepto es unidad formal de lo múltiple, el concepto remite a la aprehensión mental de la realidad, al proceso cognitivo de la conciencia, al conocer. El concepto reúne lo común en lo múltiple a partir de las características de lo real, reúne lo idéntico. El concepto refiere la identidad. No hay identidad sin concepto.

Bourdieu (2002a:479) reconoce en su obra *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto* que los conceptos elaborados por “los agentes sociales para conocer prácticamente el mundo social son unas estructuras sociales incorporadas”. No son una elaboración individual, sino son cosa externa al sujeto. El sujeto nace dentro de un mundo de categorías históricamente *ya* constituidas y dentro de un espacio social *ya* constituido de posiciones objetivas sobre las cuales aquellos son significativos. Así que propone para aprehender la realidad la categoría de hábitus, que define como: esquemas de percepción, apreciación y acción resultantes de la incorporación en la estructura cognitiva de los individuos de las representaciones sociales, pero inextricablemente también de la incorporación de las relaciones objetivas que le significan a través de la experiencia, y que mediante ella le dan

validez. Aquí la experiencia se efectúa mediante las prácticas orientadas por ese hábitus, que se constituye en disposiciones de acción con sentido. Los conceptos y categorías históricamente constituidas, así, son reproducidas en la práctica por la significación que para los sujetos producen de las condiciones objetivas, y que tienden asimismo a reproducir por tener sentido. El hábitus es una estructura que se actualiza en la experiencia.

Debe advertirse, que el hábitus no es llano depósito ni reflejo de lo exterior que genera prácticas inmediatas acordes a esas categorías constituidas y acordes a lo objetivo. Como se tratará adelante, el hábitus ofrece un rango de posibilidades a partir del cual se orientan las prácticas con certidumbre, sin restringir una acción riesgosa generadora de prácticas creativas, o sin consentir un desajuste entre el mismo hábitus y las condiciones objetivas.

### *B. La identificación relacional, lo idéntico inscrito e incertidumbre*

Bourdieu señala que se identifica identificando lo no propio y que el proceso de identificación es función de la posición en el espacio social del identificador. Es decir, la identidad deriva del proceso de identificación como capacidad del sujeto de relacionar, desde cierta posición en el espacio social, a ciertas posiciones del espacio con algo común entre lo múltiple ajeno a él. La identidad por tanto es relacional. Como el hábitus es producto de la posición objetiva y trayectoria de los sujetos, las representaciones sociales y, por ende, las identificaciones varían según la posición social y el hábitus de los sujetos (Bourdieu, 1987:134). Un hábitus y sólo ciertas identificaciones corresponde a cada posición social, pues los sujetos incorporan sólo los conceptos que son significativos a su posición.

Bajo estas premisas, el espacio social, que es el mundo donde se presenta objetivamente la distribución de posiciones, funciona como sistema simbólico organizado según la lógica de la diferencia, de la distancia diferencial. El espacio social funciona como espacio simbólico, espacio de estilos de vida y de grupos de estatus (Bourdieu, 1987:135). De manera que, lo idéntico está inscrito en el espacio social, aunque la inscripción esté en espera de ser identificada, de constituirse en identidad. Como la identificación de la inscripción está sujeta a la elaboración del concepto pertinente que permite aprehender lo idéntico e incentivar la práctica, se debe esperar la formación del concepto. Para Bourdieu (1987:136), este elemento de incertidumbre provee de “una base para las luchas simbólicas por el poder de producir e imponer la visión del mundo legítima”. Así, lo idéntico, como realidad, está sujeto a variaciones temporales, a dejar de ser lo idéntico objetivo para el concepto, pues el concepto puede dejar de ser pertinente.

*C. Espacio y sujeto social*

En el libro *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Bourdieu (2002a:448) emplea el concepto hábitus de clase para referirse a la correlación entre ciertas prácticas colectivas y determinadas posiciones en el espacio social. En el artículo *El espacio social y la génesis de las clases*, para comprender el concepto, expone primero que sobre el conocimiento del espacio de posiciones, se pueden separar clases como “conjunto de agentes ocupando posiciones similares que, situados en condiciones similares y sometidos a condicionamientos similares, tienen todas las probabilidades de tener disposiciones e intereses similares” (Bourdieu, 1989:30). Aquí se trata sólo de clasificaciones sobre el papel. Se trata de clases construidas objetivamente y, por ende, sólo de clases probables. No son grupos de sujetos efectivamente movilizados, pues al no compartir un hábitus de clase no son clases reales. Son clasificaciones que permiten prever prácticas y agrupamientos.

En *Cosas dichas*, Pierre Bourdieu (1987:82) señala que: “La clase no está nunca dada en las cosas; ella es también representación y voluntad, pero que no tiene posibilidad de encarnarse en las cosas más que si aproxima lo que está objetivamente próximo y aleja lo que está objetivamente alejado”. La clase es, solo si es clase objetivada e incorporada, es decir, si se efectúa la identificación. La clase se constituye por una relación dialéctica entre el hábitus y las condiciones homólogas en el espacio social. La clase lo es, porque se percibe por los miembros de la clase la clase misma inscrita. La clase construida no es clase, solo clase probable. La distinción entre clase construida y clase, radica en la incorporación de la clase, radica en la formación del hábitus de clase.

Esa constitución de la clase, como percepción o identificación relacional de lo homólogo objetivamente existente debe llevar a reconocer la clase como relación y no como sustancia. Se es clase, porque se percibe la clase complementaria en el espacio. Por tanto, el espacio social estructura las clases, a partir de las posiciones objetivas homólogas que guardan los sujetos y por las prácticas que las clases representan. El espacio social es una estructura objetiva de posiciones relativas, donde las posiciones que lo estructuran están determinadas de acuerdo a la desigual distribución de ese algo significativo, y ese algo es significativo, porque el hábitus lo percibe, porque el concepto como unidad formal lo identifica, lo percibe porque es real y distinguible por la desigual distribución en que se presenta. Desde luego que esa identificación o significación es diferencial, de acuerdo a la posición que se ocupa, de acuerdo a la clase social.

La identidad colectiva o de clase, en este sentido, está en los sujetos por las posiciones homólogas que guardan y el hábitus de clase, definida por oposición a la clase complementaria, cuya proximidad diferencial en el espacio social facilita mutuamente su reconocimiento e interacción. Esta proximidad permite que un

hábitus se asegure de su afinidad con otros hábitos, sirviendo la identidad colectiva para ese aseguramiento. Por él se es efectivamente clase, y no clase probable, no siendo agrupamiento de sujetos, sino un sujeto social nuevo de naturaleza distinta a la individual. Por la operación de identificación, por el aseguramiento se es clase para hacer, se es sujeto social, pues por el sentido práctico que conlleva el hábitus de clase, es generadora de lucha social en torno a lo común.

#### *D. De los campos de lucha social y el interés*

El espacio social es un espacio de lucha, Bourdieu (1989:29), en el texto *El espacio social y la génesis de las clases*, lo define “como un espacio multidimensional de posiciones tal que cada posición actual puede ser definida en función de un sistema multidimensional de coordenadas cuyos valores corresponden a los valores de las diferentes variables pertinentes”. Cada dimensión de ese espacio es un campo de lucha que se define por lo que está en juego, y lo que está en juego es un capital o poder, esa variable pertinente al campo, que establece un sistema de posiciones. En el espacio social, existen campos cuantos capitales se definen en juego, siendo la condición de su funcionamiento el interés por el juego, es decir, por el capital, el poder que se reconoce. Estar interesado, “es estar concernido, tomado por el juego. Estar interesado es aceptar que lo que ocurre en un juego social dado importa, que la cuestión que se disputa en él es importante [...] y que vale la pena luchar por ella” (Bourdieu y Wacquant, 2008:156). Por ello, un campo social es un campo de lucha social, donde el interés se opone al desinterés, a la indiferencia, por la cual no se es capaz de diferenciar lo que está en juego. Aquí el interés se determina por la percepción de lo modificable, por los conceptos incorporados en el hábitus que reconocen el juego, y las reglas y jugadores del campo. El estado de indiferencia impide jugar al sujeto. Si la cosa se considera como dada, inmutable, se nulifica la participación en el campo de lucha. El juego se trata de conservar o modificar la posición. De esta forma, el espacio social es un campo multidimensional de luchas, definido por los capitales que se disputan según la posición que se ocupe.

El campo social es definido así, como campo de fuerzas, por las posiciones relacionales que guardan los sujetos al entrar al juego, definiéndose efectivamente sólo en el proceso de lucha social identificable, pues como en el caso de la clase construida, el campo definido objetivamente sólo es un campo probable hasta en tanto los sujetos no entren al juego, en tanto no se tenga interés. En tanto el campo social no es reconocido, el sujeto social no participa en la lucha por conservar o modificar la distribución del capital que define su posición en el campo y el espacio social.

Bonnewitz (2003:53), considera que los campos no son autónomos y con fronteras rígidas, pues “la posición de los agentes sociales en un campo depende de

la posición de éstos en el espacio social [y] por lo tanto hay una homología entre la estructura social y los campos sociales”. Dado que las condiciones objetivas de los sujetos son inextricables, y el hábitus que orienta las prácticas es infragmentable, los campos se traslapan. Un campo de lucha social no es un espacio cerrado sino un espacio abierto, traslapado por otros intereses, donde éstos y las reglas del juego propio se imbrican. Esta nota es relevante para explicar el sentido coherente de la acción múltiple del sujeto en el campo, sin dejar de ser un espacio de lucha de intereses concretos identificables, donde la delimitación analítica del campo se extiende hasta donde las causas y efectos para un interés particular se extienden.

El espacio social, en el que se enfrentan los agentes sociales, además de abierto, también es un espacio vivo, mutable, dinámico, que se transforma por efecto de las luchas sociales por transformar las posiciones sociales. Se trata de un espacio producido “por procesos históricos de construcción de ciertas condiciones sociales específicas” de la propia acción social (Zendejas, 2003:15). La lucha social reconfigura las posiciones, redistribuye el capital y poder, de manera que los sujetos que participan en la lucha social redefinen las propias condiciones que los condicionan. El campo es un campo de fuerzas, un estado de las relaciones de fuerza entre los sujetos participantes en él, un campo vivo en constante redefinición de las relaciones de fuerza entre los sujetos.

Por lo anterior, las identidades, clases y luchas sociales están definidas por las relaciones de fuerza en el espacio social. Cuando se entra en el campo de fuerzas por la toma de posición el sujeto se define, se identifica y se es clase. El sujeto “una vez situado, no puede no situarse, distinguirse y, ello, al margen mismo de cualquier anhelo de distinción” (Bourdieu, 2002b:64). El situarse es una toma de posición en el campo, una identificación de lo identificable relacionamente que le define y orienta su acción en el campo, su lucha. La identidad y la lucha pues, atribuida por lo identificable sujeto a la incertidumbre de la variación, y los conceptos de identificación construidos, se conserva o transforma en función de las variaciones de los hechos en las cosas y los hechos incorporados en los cuerpos como hábitus.

### *E. El proyecto de la escuela de la regulación*

El pensamiento regulacionista permite historizar este horizonte interpretativo de Bourdieu. El regulacionismo o escuela de la regulación, combina elementos de las teorías marxista, keynesiana, kaleckiana e institucionalista, pero sin caer en un estructuralista althusseriano. Parte de la tesis de que la acumulación capitalista no se autorregula, es decir, no responde sólo a una lógica interna de reproducción del capital. Por el contrario, son formas institucionales específicas de cada sociedad las que la regulan, esas que expresa los conflictos capitalistas, hasta que sus inevitables

divergencias y tensiones alcanzan su punto de crisis (Jessop, 1994:70), y se torna entonces necesario redefinirlas. Cada sociedad puede definir diversas instituciones y estrategias y, hasta estrategias antagónicas de acumulación de capital, de acuerdo con las circunstancias sociales, políticas y tecnológicas dadas (Hirsch, 1994:20). En los momentos de crisis son las fuerzas sociales las que definen conflictivamente los arreglos institucionales que garantizan la acumulación, arreglos institucionales que en su reproducción definen fases de estabilidad, de regularidad.

Dos son los conceptos básicos del regulacionismo: régimen de acumulación y modo de regulación. Para el investigador británico Bob Jessop (1994:70), uno de los principales exponentes en la actualidad del regulacionismo junto con Robert Boyer, un régimen de acumulación remite a:

una combinación particular de producción y consumo que puede reproducirse en el tiempo a pesar de las tendencias conflictivas; y un modo de regulación refiere a un conjunto institucional y a un complejo de normas que pueden asegurar la reproducción capitalista *pro tempore*, no obstante el carácter antagónico y conflictivo de las relaciones sociales capitalistas.

El primer concepto, el de régimen acumulación, refiere a la organización de la producción y del trabajo. El segundo, el de modo de regulación, remite al conjunto de códigos, normas, filosofías, políticas, reglas e instituciones que aseguran y reproducen un régimen a través de prácticas específicas. Ambos constituyen la sustancia del regulacionismo, en base a los cuales es posible explicar que, ante un descenso en la tasa de ganancia, que es una crisis de acumulación, deviene una reorganización de la producción y del trabajo definida por un modo específico de regulación.

En el artículo *Regulation theories in retrospect and prospect*, Bob Jessop (1990) reflexiona con claridad sobre el modo de regulación y el objeto que regula, es decir, el régimen de acumulación, cuya breve exposición puede permitir comprender la manera de operar de los conceptos regulacionistas.

Jessop señala que, el modo de regulación y su objeto deben ser vistos como una pareja estructural e históricamente co-evolutivas y no determinados a priori. El modo de regulación es históricamente contingente, y los objetos de la regulación no preexisten a la regulación, por mucho existe una serie de elementos del régimen de acumulación anterior que pueden ser articulados en formas diversas para producir estructuras diferentes, cada una con su propia estabilidad y unidad. Sólo existen objetos definidos de regulación en y a través de modos de regulación definidos, en y a través de prácticas específicas. Los objetos de regulación adquieren forma definida solo por su articulación con otros en la cual el modo de regulación juega el papel central. La acumulación, por tanto, no se reproduce automáticamente sino

depende de una estrategia continua, que es el modo de regulación, el cual permite prevenir la desarticulación de la relación de capital y la pérdida de unidad formal y sustantiva.

Esta interpretación permite a Bob Jessop (1990:47) señalar que, dado que no preexisten prácticas regulatorias para los objetos de regulación “no se puede confinar la lucha de clases dentro de los límites de una forma dada” y, por lo tanto, la lucha de clases puede reproducir a la vez que menguar las formas específicas de dominio. La estructura que representa el régimen es estabilidad, permanencia, pero encierra en sí mismo por la relación conflictiva de la definición del modo de regulación las bases sociales para su inestabilidad.

Jessop advierte que existe otro lado de la problemática. Se requiere algo más que el modo de regulación para asegurar la acumulación de capital:

los resultados deben ser congruentes con los cambios técnicos y las condiciones materiales para la acumulación de capital. Como Gramsci enfatizó en varias ocasiones, hay un “núcleo económico decisivo” para la hegemonía. Esto significa que una adecuada explicación de la dominación de clases debe estar en referencia con sus precondiciones materiales (pero no solamente cuantitativas), como una adecuada explicación de la acumulación de capital debe estar en referencia con sus precondiciones sociales en el balance de las fuerzas de clase. Esto me parece al menos que el regulacionismo provee las bases para reconciliar estos dos aspectos de la reproducción capitalista. Sin duda, como anotó Aglietta en su tesis, una explicación adecuada del capitalismo debe estar igualmente relacionada con sus dos caras: acumulación y regulación (Jessop, 1990:48).

Jessop (1990:51) expone también su posición respecto a la arbitrariedad o no de la sucesión de modos de regulación; él es partidario de la existencia de “muchos sitios diferentes de regulación, los cuales se articulan de varias formas y en diferentes niveles, enfatizando la diversidad y contingencia de la regulación y la interacción contingente de diferentes modos parciales sin posicionar alguno como el crucial”. Se comprende, así, la existencia de una pluralidad de estrategias de regulación, ninguna determinada por lo global o lo local, sino definidas por una relación conflictiva. En resumen: no hay un límite de modos de regulación; no existe una dinámica y dirección irreversible para el desarrollo capitalista; no existe una garantía para que un modo de regulación y régimen de acumulación sea dominante y conduzca a una crisis; diferentes fuerzas productivas pueden ser integradas y organizadas en modos un tanto diferentes de crecimiento; y, ningún modo de regulación está completamente constituido, los más variados modos parciales pueden coexistir.

*F. Estructura y estrategia en Jessop y Bourdieu*

Sin duda, el pensamiento regulacionista de Jessop converge con los planteamientos del estructuralismo constructivista de Pierre Bourdieu, en términos de la relación dialéctica entre la estructura y la estrategia, pues rechaza el modelo estructuralista de reproducción y el modelo voluntarista individual de la acción intencional. No existe una reproducción capitalista necesariamente fatal ni una contingencia intencional (Jessop, 1990:53).

No existe un sujeto global que planee estrategias de acumulación, mecanismos de regulación, o proyectos hegemónicos y que garantice el éxito de su implementación. Nosotros encontramos diferentes sujetos cuyas actividades son más o menos coordinadas, cuyas actividades conocen más o menos la resistencia de otras fuerzas, y cuyas estrategias son colocadas dentro de un contexto estructural el cual constriñe y facilita.

[...] Así la dialéctica estructura-estrategia no separa las luchas de la estructura pero muestra sus complejas formas de interacción. Las estructuras son solamente precedentes a las luchas en el sentido que las luchas siempre tienen lugar en circunstancias específicas: pero esas circunstancias [...] son ellas mismas el producto de luchas pasadas (Jessop, 1990:55).

En la propuesta de Pierre Bourdieu, las luchas sociales ocurren por conservar o transformar un campo de fuerzas, cuyas posiciones de los sujetos fueron definidas así mismo por luchas pasadas. Lo que ahora está en juego, con la escuela de la regulación es la reproducción capitalista, un campo social específico, donde el régimen de acumulación toma la forma de organización objetiva de la producción y el trabajo, y el modo de regulación la forma del hábitus, de las prácticas y las instituciones que le conciernen. Así como el hábitus procura la reproducción de un campo social, el modo de regulación procura la reproducción de un régimen de acumulación, y así como el campo condiciona la reproducción del hábitus, el régimen de acumulación condiciona la reproducción de normas, valores, códigos, instituciones y prácticas adecuadas a él. Pero la reproducción no sucede ajena a los sujetos, sino se resuelve en procesos de lucha social que producen estructuras determinadas: regímenes de acumulación y modos de regulación.

*G. Ciclos de acumulación y nuevos sujetos sociales*

El concepto de régimen de acumulación captura la lógica específica para entender la reproducción y agotamiento de cada ciclo capitalista; el concepto de modo de regulación, conjuga los esquemas de percepción, apreciación y acción que los

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

sujetos incorporan, las prácticas mismas que orientan y las instituciones pertinentes para la reproducción, siempre en una dinámica de lucha de clases sociales que moldea regímenes concretos de reproducción. Refiere Hirsch (1994:20)

las crisis estructurales del capitalismo históricamente ocurren cuando dentro del marco de un modelo de acumulación y una estructura hegemónica dados, no es ya posible movilizar suficientes contratendencias a la caída de la tasa de ganancia y cuando la consiguiente valorización del capital requiere de una transformación en su estructura, esto es, la imposición de una nueva formación capitalista.

Por su parte Bob Jessop (1994:71), señala:

Los regímenes de acumulación son estables en la medida en que proveen de medios específicos de movilización de contratendencias a las tendencias genéricas específicas de la crisis en una etapa determinada del capitalismo. Asimismo, los modos de regulación proveen de medios para institucionalizar la lucha de clases y confinarla en ciertos parámetros compatibles con la acumulación continuada.

Por lo anterior, y por la estructura homóloga de los campos sociales con la estructura social, sin menoscabo del reconocimiento de identidades sociales y sujetos específicos definidos en cada campo, se propone desde el pensamiento regulacionista que en cada uno de los ciclos de acumulación capitalista, en cada modo de regulación devienen procesos de reconfiguración de identidades sociales y sujetos. En cada modo se configuran sujetos - prácticas que regulan cada uno de los regímenes de acumulación, que le dan estabilidad y confinan la lucha de clases en ciertos parámetros.

Estos nuevos sujetos se definen en el reconocimiento de un interés por mantener o modificar determinadas posiciones, por un hábitus de clase definido en relación a los objetos del nuevo régimen de acumulación. Las identidades y sujetos se definen en el proceso histórico capitalista que enfrenta las contratendencias a la caída a la tasa de ganancia, en una relación dialéctica entre el régimen de acumulación y el modo de regulación, no siendo preexistentes al régimen de acumulación capitalista que identifica, pero si configuradas sobre las bases de la estructura económica y el sistema hegemónico resultante de luchas pasadas, que condicionan la nueva configuración.

En síntesis, en cada régimen de acumulación sucede una reconfiguración social e histórica de identidades y sujetos (clases), no siendo esta reconfiguración determinada sino definida en una lucha social condicionada y condicionante.

*H. Lucha simbólica y capital estatal*

Una lucha simbólica es una lucha por imponer una visión del mundo, por imponer una manera de pensar y de hacer, por imponer una relación de posiciones y distribución de capitales. Bourdieu (2002a:490) en *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, señala que en la lucha social “y para las necesidades de la lucha funcionan unos principios de división inseparablemente lógicos y sociológicos que, al producir unos conceptos, producen unos grupos, los mismos grupos que los producen y los grupos contra los cuales se producen”. Es decir, las luchas producen sistemas de enclasmiento, bases de representación cuya eficacia radica en las posibilidades de movilización para conservar o transformar el espacio social. Estos sistemas son estrategias simbólicas de la lucha de clases. En el texto *Cosas Dichas*, Pierre Bourdieu (1987:141) expresa sobre estos sistemas que: “La lucha de las clasificaciones es una dimensión fundamental de la lucha de clases. El poder de hacer visibles, explícitas, las divisiones sociales implícitas, es el poder político por excelencia: es el poder de hacer grupos, de manipular la estructura objetiva de la sociedad”. Para cambiar el mundo, hay que cambiar la visión del mundo, pero desde luego esa visión tiene eficacia si está fundada en las posibilidades de la realidad.

Por ello, la lucha simbólica redefine identidades históricamente, redefine sus luchas, los sujetos, redefiniendo la visión del mundo y el hacer el mundo, siempre en consonancia dicha definición con las constricciones y posibilidades del mundo. Quiere decir esto, que la percepción del mundo hegemónica no escapa de las contradicciones a las percepciones del mundo de las diferentes clases, por lo que la lucha simbólica por imponer una visión del mundo es una lucha perpetua. De aquí la relevancia de la institucionalización, de los sistemas de enclasmiento, de la institucionalización histórica de sujetos, pues la contingencia no garantiza la reproducción de “un mundo”. La reproducción de un régimen de acumulación requiere permanencia, estabilidad, requiere la institucionalización de una visión del mundo.

En una sociedad diferenciada las instituciones cumplen, en sustitución de la religión, el papel del sentido del mundo. La relación de fuerzas simbólicas se concretiza en un sistema de instituciones, que da certeza a las acciones de los sujetos en el espacio social para la reproducción de ese espacio, que da certeza a las reglas del juego de los diversos campos sociales por las que los jugadores entran al juego. Ahora bien, siguiendo a Pierre Bourdieu, dado que la codificación permite la institucionalización, pues tiene el efecto de homologar y, es al Estado a quien le corresponde codificar, en cada lucha social se disputa un “metacapital”, un capital estatal como poder sobre otras especies de capital. Este capital estatal es el “poder de mandar por medio de la legislación, regulaciones, medidas administrativas

(subsidios, autorizaciones, restricciones, etc.), en suma, todo lo que normalmente ponemos bajo el rubro de las políticas de Estado como esfera particular de prácticas relacionadas” (Bourdieu y Wacquant, 2005:150).

Bajo esta perspectiva de análisis, el Estado son campos, categorías, prácticas e instituciones, es producción social y productor social. Como campo social en él se disputa el poder de otorgar el monopolio de prescripción de regulaciones para el espacio social, que incluye el uso coercitivo legítimo para imponer el cumplimiento de éstas. Como categoría, es un proyecto clasista. Como prácticas e instituciones, es un modo de regulación específico. No es una entidad concreta. El capital estatal que en él se disputa, es un poder por excelencia para asegurar determinada reproducción, por lo que su control es parte de la lucha de clases.

### *I. Mutabilidad del capital estatal*

El capital estatal no es inmutable sino se redefine en una lucha simbólica en cada ciclo de acumulación capitalista. Para el regulacionista Bob Jessop (1990:62), “como existen diferentes objetos emergentes de regulación, diferentes espacios o instrumentos podrían ser importantes”. De manera que las fronteras del campo estatal en sus diversas escalas se redefinen. La intervención del estado en cada modo de regulación varía según los diferentes objetos de regulación que emergen. Señala Bob Jessop: “La importancia relativa del papel del Estado varía con el objeto de regulación y, sin duda, sus actividades son ellas mismas objeto de luchas con un mayor impacto en diferentes modos de regulación”.

En conclusión, el modo de regulación se instituye codificando, siendo mayor la codificación cuando el hábitus es impreciso ante circunstancias críticas e inciertas. Un nuevo régimen de acumulación representa una recodificación, una redefinición de los sujetos sociales, y redefinición del mismo campo estatal. Desde luego, las normas y las instituciones como modo de regulación tienen validez, sólo si tienen validez fáctica. Una identificación sólo refiere un sujeto social cuando la afinidad de hábitus, el hábitus incorporado de clase, permite esa percepción en las cosas y hacer “ese mundo”.

### *J. De las luchas en el campo municipal*

El campo municipal es un subcampo del campo estatal, y como tal, se disputa un capital estatal, un poder propiamente estatal, pero también es categoría, prácticas e institución. Este campo municipal tiene la peculiaridad, de manera semejante al campo ejidal que estudia Sergio Zendejas (2001:209), de ser un espacio social con referentes geográficos y jurisdiccionales, y por tanto atravesado por y que atraviesa otros campos. Esa noción parte de la tesis de que el Estado puede reorganizarse en

diversos campos o niveles, disgregándose o fusionándose según la definición que la lucha social, simbólica y estatal, dé para un modo de regulación adecuado a un régimen de acumulación.

Por todo lo anterior, se reconoce que el campo municipal está atravesado por tres luchas sociales. Primero, por una lucha *a priori* que le define en cada régimen a partir de sus objetos de regulación. Segundo, por la que se disputa propiamente el capital municipal. Y, tercero, por las que se disputan sobre él, las de los capitales de los otros campos regulados municipalmente. El campo municipal se sujeta en su definición a una lucha simbólica y, después, una vez cosificado, a una lucha de carácter estatal entre los diversos sujetos que en él participan por la obtención del capital municipal, que se traduce en el poder de otorgar regulaciones, concesiones, permisos, bienes y servicios para conservar o no las posiciones de los otros campos sociales.

El segundo y tercer tipo de luchas en el campo municipal, en algunas ocasiones se traducen, por la especificidad territorial del campo y el capital que se disputa, en luchas de tipo socioespacial entre pueblos o comunidades posicionadas relacionadamente en ese espacio, según el volumen de capital municipal que detentan, donde las posiciones son homólogas a las de la estructura del espacio social. Estas luchas reivindican no sólo el capital municipal, sino también la modificación de las reglas del juego, que permita conservar o transformar las posiciones propias del campo, o las de otros campos en tanto metacapital que impone regulaciones a los capitales de los campos que atraviesa. En estas luchas sociales por las que atraviesa el campo municipal dada la naturaleza de la expresión espacial de lo que está en juego, se definen identidades y sujetos territoriales, como la clase de pueblos o comunidades marginadas de los bienes y servicios públicos municipales, o excluidas de la participación de ese poder (capital) municipal. Estas identidades y sujetos tienen expresión espacial de las posiciones que va de la cabecera municipal a las localidades periféricas.

Las luchas municipalistas, en este marco, se traducen en luchas posfordistas de poblaciones por obtener el estatuto municipal, como medio para asegurar un capital estatal que permea otros espacios de lucha para conservar o transformar la estructura de posiciones del espacio social. Capital estatal en otrora sujeto de disputa en una escala no municipal, que dada la orientación neoliberal del mundo se descentraliza a la escala municipal, modificándose el escenario de lucha. Este proceso aunado a la erosión de otras identidades y a la valorización de las energías locales, y a la profundización de la exclusión de espacios de los beneficios del capital característicos del neoliberalismo que amplía las desigualdades espaciales, hace reconocible como sujetos antagónicos a las sociedades territorios locales, a la cabecera municipal que centraliza el capital municipal y las poblaciones periféricas.

## II. Crisis del modelo y definición de la nueva regulación

### *A. Transformación del trabajo y el capital a escala mundial*

En la década de los setentas descendió la tasa de ganancia del capital. El capital estaba presionado por factores tanto de índole estructural como coyuntural: los salarios habían aumentado por encima de la productividad<sup>5</sup>, el precio del petróleo como principal energético se había disparado, el mercado de bienes estaba saturado por la competencia de la Europa reconstruida, y la reestilización de estos bienes duraderos se encontraba con límites. Siguiendo el planteamiento regulacionista, se hacía necesario un cambio en la organización productiva, del trabajo e institucional que le permitiera al capitalismo reproducirse a una tasa mayor.

El régimen de acumulación de posguerra denominado fordista, se basaba en la producción masiva de bienes estandarizados, bajo formas de organización de uso intensivo de la maquinaria y de una división del trabajo determinada por las fases del proceso productivo. Se trataba de un régimen sustentado en un modo de regulación de consumo estandarizado, de relaciones de trabajo corporativizadas, y de determinante intervención del estado en la producción y consumo de bienes generales que mantenían la demanda agregada, algunos socializando el costo de reproducción de la fuerza de trabajo. El régimen se regulaba bajo políticas keynesianas, opuestas al pensamiento liberal del mercado autorregulado del siglo XIX, y de corte estructuralista cepalinas en América Latina que invitaban a la industrialización. Este andamiaje apalancó la robusta intervención del estado con políticas centralizadoras que garantizaban esa reproducción. También como parte del modo de regulación, la ilusión en la época del estilo de vida americano encontraba reflejo en la producción estandarizada de bienes de consumo duradero, requerimiento de producción adecuado para el modelo de industrialización sustitutiva de las importaciones. En suma, el régimen de acumulación y el modo de regulación se articulaban en un círculo virtuoso, reflejado en la evolución favorable de la rentabilidad del capital.

En este contexto, la forma del trabajo fordista, la del empleo, quedaba condicionada por la estabilidad de la producción estandarizada de bienes durables de consumo masivo y por inversiones de bienes de capital de largo plazo y de baja innovación tecnológica. El empleo de posguerra, desde la óptica regulacionista, se

---

<sup>5</sup> En el periodo de 1967 a 1976, el avance de la productividad había sido superado por el aumento de las remuneraciones en los países industrializados: la tasa de crecimiento de la remuneración por hora en Estados Unidos fue de 7.61%, contra una tasa de crecimiento de productividad de solo 2.38%; en Reino Unido las tasas fueron de 10.2% y 2.57%, en Francia de 13.74 y 4.88, en Italia de 14.45 y 4.91, en Japón de 20.4 y 8.27 y en Alemania Occidental de 17.7 y 5.53 respectivamente (Fajnzylber en Millán, 1998:42)

constituía en la forma social concreta del trabajo, cuyas condiciones eran definidas por su estabilidad en la empresa y en las funciones, existencia de prestaciones laborales avaladas sino es que producidas por el estado para socializar el coste de reproducción social, un contrato escrito y un sistema de seguridad social que prolongaba las condiciones a un futuro, condiciones que en conjunto cerraban el círculo producción - consumo estandarizado. El gobierno central siempre fue protagonista del proceso.

Sin embargo, la crisis del capital de la segunda mitad del siglo XX, obligó a un replanteamiento de la forma social del trabajo y la regulación adecuada. Superar la crisis del capital representaba modificar las condiciones que impedían elevar la productividad y reducir el costo salarial, los dos factores principales que explican el descenso en la tasa de ganancia (Millán, 1999:45). La nueva visión del mundo que comenzaba a cernirse era el neoliberalismo, política ya experimentada en Chile durante la dictadura y en la ciudad de Nueva York en 1975, pero que a principios de la década de los ochentas tomaba una dimensión de prototipo de reformas estructurales a aplicar a nivel mundial. Primero, de manera sistemática, se aplicó en Estados Unidos bajo el gobierno de Ronald Reagan y en Inglaterra bajo el mandato de la primer ministro Margaret Thatcher. El pensamiento neoliberal formulado desde los años cuarenta, con los escritos *Libertad de Elegir* de Milton Friedman y *Camino de servidumbre* de Friedrich Hayek, pugnaba por el orden espontáneo del mercado y la no intervención del estado en la economía. Tanto Hayek como Friedman habían sido galardonados entonces con el Premio Nobel de Economía en 1974 y 1976, premio instituido en 1969 por el Banco de Suecia.

En consecuencia, adoptada la visión neoliberal, las décadas de los ochentas y noventa estuvieron marcadas por instrumentación de políticas –dentro del nuevo modo de regulación-, de desregulación de las actividades económicas, privatización de empresas públicas, eliminación del déficit presupuestal, flexibilización del comercio internacional y flexibilización laboral. Políticas que encuentran reflejo y sustento en la también flexibilización de la producción característica del régimen de acumulación posfordista, congruente con los desarrollos tecnológicos de la información y la comunicación. De la producción de bienes duraderos de consumo masivo se pasó a una producción de tipo segmentada y de continua innovación tecnológica, y al uso polifuncional del trabajador cuya nueva forma concreta asume las formas de empleo a tiempo parcial, a destajo, temporal, por un periodo de prueba o por capacitación, a domicilio, características que rompen con la estabilidad y seguridad anterior definidas.

El nuevo régimen de producción, extinguió consigo también la centralidad del gobierno central. Se deja la regulación del trabajo a las fuerzas libres del mercado, asegurando la continua precarización como tendencia de largo plazo que contrarresta el ascenso el salario relativo. En esta definición, el gobierno robusto

central disminuye su presencia en todas las esferas, facilitando una intervención más directa de los individuos en la atención de sus necesidades con mecanismos de participación en el mercado, órganos autónomos y ciudadanos o gobiernos locales.

### *B. Crisis estructural y coqueteo monetarista*

Señala Huerta en *Economía mexicana, más allá del milagro* (1991:63) que la crisis, como agudización de las contradicciones de la dinámica económica, “se convierte en medio para cuestionar y modificar las formas y estructuras de funcionamiento de la economía, [... y así] encarar los problemas que la ocasionaron como reanudar la dinámica de acumulación de capital”. En efecto, es en las crisis cuando se definen los modos de regulación, cuando se identifican los objetos emergentes de un nuevo régimen y se permean de nuevos conceptos el hábitus. En México, las crisis de la segunda mitad de los años setenta, y particularmente la de los años ochenta, constituyen en el punto de inflexión del régimen de acumulación y el modo de regulación fordista, momento de lucha social y definición, acuerdos y contrapesos estructuralistas y monetaristas sobre la intensidad, extensión y modalidad de la intervención estatal.

En la primera mitad de los setenta, la estrategia de industrialización mostró agotamiento, reflejado en un descenso de la rentabilidad del capital y un elevado déficit en el sector externo. Las remuneraciones de asalariados como porcentaje del PIB se habían incrementado del 35% en 1970 al 40% en 1976 y, la deuda externa como porcentaje del PIB había aumentado del 17% al 38% en el mismo lapso. Si bien la estrategia de industrialización había permitido un crecimiento elevado de la producción y, por ende, del capital productivo, la tendencia a largo plazo de la precarización laboral que asegura la reproducción del capital estaba siendo mermada por una elevación de las remuneraciones salariales más rápida que de las ganancias.

Esta crisis estructural del fordismo constituye el momento de definición de la nueva regulación. Ya en el periodo presidencial de 1970 a 1976 las discusiones giraban en torno a la intervención del Estado, el centralismo y la gestión pública. Luis Echeverría Álvarez, presidente en turno, expresaba en su sexto informe de gobierno: “El centralismo es una herencia de las prácticas del poder colonial, que se agudizó a lo largo de nuestra historia en virtud de una concepción del desarrollo que subordinaba los imperativos nacionales a las exigencias de la capitalización, acumulada en pocas manos y en unas cuantas regiones”. Jaime Ornelas (2001) explica que esa intervención estatal era necesaria para la formación de capital. Pero será al final del periodo, en el año de 1976 cuando en definitiva se inicia la etapa de reconfiguración. El gobierno federal, en ese año, firmó una carta con el Fondo

Monetario Internacional para obtener crédito internacional y hacer frente a la crisis, ganando con ello en la definición de la política el ala monetarista.

José López Portillo, en el discurso de toma de posesión como presidente de México, el 1 de diciembre de 1976 reconoció “la agonía de la estrategia económica seguida por México desde la Segunda Guerra Mundial”, ante la que reclamó nuevas políticas. López Portillo se inclinaba por la ortodoxia económica, posición que mantenía desde que ocupó la Secretaría de Hacienda en el gobierno echeverrista. Es decir, desde su designación como candidato oficial era evidente el ascenso del monetarismo, de una nueva conceptualización. En este discurso López Portillo reveló que el cambio de política debería incidir más allá del sexenio para hacer frente a la crisis y que de no hacerlo llevaría a un profundo desorden, tan profundo como la “irresponsabilidad e incompetencia en el manejo de una espiral que puede convertirse en torbellino”. Se presentó como inevitable el cambio para salir de la crisis.

López Portillo, en citado discurso reconoció la incidencia en el desarrollo de los diversos frentes públicos y privados, por lo que deberían coordinarse todos los esfuerzos mediante un sistema de planeación y un convenio único de inversión y desarrollo. Para encauzar este esfuerzo se fortalecería entonces a los estados substancialmente y éstos, a su vez, lo harían con los municipios, y se instrumentaría un sistema de democracia participativa. Para instrumentar la política propuso diversas modificaciones a la legislación, con las que señaló refiriéndose en particular al presupuesto: “Se tiende a descentrar”. La descentralización estatal parecía entonces comenzar a definirse, aunque con el uso de un término distinto al ahora común: descentrar.

### *C. Crisis de liquidez, programas de austeridad y primeras reformas estructurales*

El auge petrolero de 1978, que permitió se expandiera el gasto público a nivel central, aparentemente trastocó pronto la nueva definición. No obstante, el nuevo régimen se mantenía configurando pues los datos indican que de octubre de 1976 a diciembre de 1981, el poder adquisitivo del salario mínimo cayó 22%, lo que representó un descenso del salario relativo al nivel del 38%. Mas bien, la configuración de una economía ficticia de alto consumo, petrolizada, fue determinante para desechar el modelo anterior. Con el descenso en los precios del petróleo a un tercio de su máximo de 1980 y una deuda externa en 1982 del 85% del PIB, se sumó a la crisis estructural una crisis de liquidez. Millán (1991:83) concluye que la nueva estrategia de crecimiento basada en la exportación de hidrocarburos “no sólo significó un fracaso más para generar una alternativa al proyecto neoliberal, sino que agregó convulsiones que lo hicieron inevitable”. La doble crisis facilitaría la definición del nuevo modelo.

Miguel De la Madrid en su discurso de toma de protesta como presidente de México, el 1 de diciembre de 1982 reconoció “las horas difíciles” en que asumía el cargo:

México se encuentra en una grave crisis. Sufrimos una inflación que casi alcanza este año el cien por ciento; un déficit sin precedentes del sector público la alimenta agudamente y se carece de ahorro para financiar su propia inversión; el rezago de las tarifas y los precios públicos pone a las empresas del Estado en situación precaria, encubre ineficiencias y subsidia a grupos de altos ingresos; el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos nos ha colocado en crecimiento cero (Biblioteca Garay)

Para enfrentar la crisis el gobierno entrante instrumentó el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE). El objetivo mediano era deprimir la demanda para frenar el ascenso de los precios y corregir el déficit externo. Los resultados de la instrumentación desde luego fueron acordes a los objetivos de la reconfiguración del régimen, la tasa de crecimiento productivo fue negativa, la inversión pública se redujo en 11% y el poder adquisitivo del salario mínimo perdió un 25%. Desde luego, como definición social la nueva política se enfrentó a la inconformidad de diversos sectores sociales, expresada en manifestaciones, huelgas y formulación de programas alternativos para superar la crisis. Miguel Basáñez en el libro *La lucha por la hegemonía en México 1968 – 1990* (2002:240), enlista varios movimientos obreros, campesinos, intelectuales, de izquierda y derecha manifestándose en contra del costo social de la política o señalando el mal manejo de la política. Como en toda definición de un nuevo modo de regulación la lucha social estuvo presente, lucha que en un intercambio de capitales configuró una nueva estructura social que perfiló cierta estabilidad. En este contexto, como señala Basáñez, la legalización de los partidos de izquierda y la canalización de fondos oficiales a estos, servía como contrapeso para ganar legitimidad.

Pero a pesar del programa de choque la crisis se agudizó, por lo que en 1986 el gobierno anunció la insostenibilidad del pago de la deuda y recurrió al Fondo Monetario Internacional para efectuar una reestructura de ésta, suscribiendo varios compromisos con el organismo. Parte de ellos quedaron reflejados en el segundo programa de ajuste, Programa de Aliento y Crecimiento Económico. Estos programas se presentaban como pactos entre el gobierno y los sectores para superar la crisis donde cada uno asumía compromisos. El gobierno se comprometía a sanear sus finanzas, los obreros, a moderar sus demandas, y los empresarios a elevar los precios de acuerdo con sus costos (Millán, 1998:91). En realidad, los pactos representaban la síntesis de la negociación del nuevo modo de regulación, por el cual los salarios no volverían a incrementarse por encima de los precios y

aun ritmo mayor de la acumulación de capital. El pacto cumplió su objetivo explícito, la inflación se redujo a dos dígitos. Pero también cumplió su objetivo implícito, se contrajo el salario. De 1987 a 1988 el salario mínimo perdió 33% de su poder adquisitivo y, la proporción de remuneraciones de asalariados respecto al PIB llegó al 26%, una proporción similar a la de 1950.

Uno de los elementos que se incorporó en los programas de ajuste producto de los compromisos firmados con el Fondo Monetario Internacional, fue la privatización de empresas públicas, que en 1982 ascendían a mil 155. En el gobierno de Miguel de la Madrid se liquidaron 294 empresas, se fusionaron y transfirieron 97 y se vendieron al sector privado 155 (Sacristán, 2006:55). Otro elemento que se incorporó fue la apertura comercial, política por la cual se eliminaron subsidios y se sustituyeron con aranceles los permisos previos a la importación. Quedando bajo esta visión libre el mercado de distorsiones, la lógica de las ventajas competitivas favorecería la reestructuración de la economía hacia un nuevo régimen, basado en la exportación de manufacturas. Los objetos del nuevo régimen estaban identificados. En efecto, en el periodo de 1982 a 1988, las exportaciones no petroleras aumentaron 137%, principalmente de los ramos de los textiles, el papel, los productos plásticos y los metálicos.

#### *D. La institucionalización neoliberal*

Carlos Salinas de Gortari arribó a la presidencia en 1988. En su gobierno se continuó el proceso de ajuste estructural, con la forma de organización del trabajo y la producción ya definida. El modo de regulación se había entretejido en medio de las crisis, entre el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva, el excesivo endeudamiento y la recesión con inflación. El salinismo bajo el discurso argumentativo de liberalismo social venía a puntualizar los nuevos conceptos.

Para Ornelas (2001:43), en el salinismo el Estado se convirtió en “promotor, articulador y garante del funcionamiento del libre mercado”, bajo la concepción de:

que al emprender cualquier actividad económica cada quien pudiera alcanzar su propio interés, porque la suma de los intereses particulares forma el bien nacional [...] Bajo esta óptica, se dice que las tareas del Estado no deben suplir o modelar a la sociedad –perversión de la cual se acusa al Estado preneoliberal-, sino procurar “abrir mayores oportunidades para las decisiones de los ciudadanos. Se visualiza así un Estado donde las oportunidades –que aprovechan los más capaces, los más competentes, los más inteligentes, o más oportunistas- sustituyen a los derechos, que dejan de existir por onerosos y “porque anulan la iniciativa individual”, la que por cierto sólo es capaz realizarse plena y eficazmente si persigue alguna ganancia.

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

En efecto, Carlos Salinas de Gortari impregnó al nuevo modo de regulación de los conceptos pertinentes que garantizaran la reproducción posfordista en curso. Introdujo en la vulgata neoliberal conceptos como “estado solidario”, que no impone sino abre oportunidades y, “solidaridad”, que suma sin sustituir a los participantes. Se alzó, por otro lado, contra el “estado propietario”, centralista, ente causante de la debilidad de la economía y del ánimo de la gente. Con el Programa Nacional de Solidaridad, orientado al combate de la pobreza y que en términos de gasto programable del sector público solo representó el 3.5%, trasladó los conceptos a las prácticas de las comunidades. En su seno constituyó “Comités de Solidaridad” en torno a obras específicas, como conducto para el ejercicio del gasto. Rolando Cordera y Leonardo Lomelí (1999) estiman se llegaron a formar cerca de 100 mil comités. Para estos autores:

El programa abrió la puerta para un esquema más descentralizado en el manejo de los recursos públicos, así como a la participación de los beneficiarios en la definición de prioridades y como corresponsables de las acciones. También propició un concurso más activo de los gobiernos estatales y municipales [...]

Los resultados fueron exitosos principalmente por la movilización social que generó y se fueron incrementando a medida que los recursos destinados al programa aumentaban, paralelamente con la recuperación del gasto social en general.

En este gobierno se concluyó también la definición de la nueva estructura institucional del gobierno federal, que reorganizó las funciones del sector central. La Secretaría de Obras Públicas en otrora principal conducto del gasto de inversión, que en los setenta se convirtió en Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y en los ochenta en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en 1992 se constituyó como Secretaría de Desarrollo Social, nomenclatura y función que conserva hasta ahora en la nueva conceptualización del gasto público. Por su parte, las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, otrora Secretaría de la Presidencia, fueron integradas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, subordinando la planeación y definición de estrategias de desarrollo a las variables financieras del sector público. Finalmente, si bien la Secretaría de Energía se creó hasta los primeros días del gobierno de Ernesto Zedillo, puede considerarse el cambio institucional como parte del salinismo cuando fue Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. La otrora Secretaría de Patrimonio Nacional de los sesenta y setenta fue abandonando progresivamente en los ochenta y noventa la coordinación de la industria básica y estratégica del país, a la par de las acciones de liquidación y venta de la industria paraestatal, para quedarse con la sola regulación del sector energético.

Estos conceptos, prácticas e instituciones del nuevo modo de regulación tuvieron un sustento objetivo. En este sexenio el PIB creció a una tasa promedio anual de 3.6% y la inflación se redujo hasta el 7% en 1994. En el ramo laboral se nota un aumento de la proporción de remuneraciones de asalariados en el PIB, que alcanza el nivel de 1974.

Pero pronto el resultado favorable para el salario debía desvanecerse.

### *E. La crisis de 1995 y la segunda oleada de reformas institucionales*

Las finanzas nacionales tuvieron un tropiezo en 1994. Durante el salinismo, el saldo en la cuenta corriente había aumentado deficitariamente a un porcentaje del 7% del PIB, soportado por inversión extranjera en la cuenta de capital. Pero de ésta en 1993, sólo el 19% era directa, en tanto el 81% de cartera, es decir, volátil. De manera tal que, frente a los acontecimientos del levantamiento armado zapatista, y los asesinatos del candidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio y del político Francisco Ruiz Massieu la inversión comenzó a salir rápidamente del mercado bursátil. Al concluir 1994 sólo el 10% de la inversión extranjera de cartera permanecía en el país.

En diciembre de 1994, el gobierno entrante de Ernesto Zedillo enfrentó la crisis financiera decidiendo dejar de intervenir en el mercado cambiario, pues las reservas del Banco de México eran insuficientes para mantener ficticiamente la subvaluación del peso, lo que significó una estrepitosa devaluación. Para contener los efectos negativos en la economía real, se instrumentó una política de austeridad como la de la década de los ochenta mediante el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, se utilizaron líneas de crédito del gobierno de Estados Unidos de América, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y se absorbieron cuantiosos pasivos de la banca. El resultado, sería un crecimiento negativo del PIB en 1995 del 6.2% y un crecimiento de la deuda pública del 225% de 1993 a 1995. El presidente reconoció el costo en su primer informe de gobierno:

Por su magnitud e intensidad, la crisis ha tenido consecuencias graves para la población. El país dejó de percibir recursos externos que significaban más del siete por ciento del ingreso nacional. Esta pérdida se ha traducido en una disminución del ingreso de las personas y las empresas y esto, a su vez, en una fuerte caída del consumo y de la inversión. Con ello se ha agravado el impacto recesivo de la crisis.

Estos fenómenos, en su conjunto, han significado una disminución en el valor real de los salarios, y, sobre todo, en el nivel de empleo. La tasa de desempleo, que era del 3.2 por ciento en diciembre de 1994, llegó al 6.6 por ciento el pasado mes de junio. En los primeros siete meses del año, el IMSS reportó una pérdida de 824 mil afiliados.

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Los costos de la crisis han sido muy grandes y dolorosos, pero habrían sido mucho mayores de no haberse adoptado el programa de ajuste económico. Más aún, no tendríamos ahora frente a nosotros la perspectiva de la recuperación (Biblioteca Garay)

Como en los ochenta, los programas de ajuste se presentaron como inevitables, y la crisis financiera sería el momento pertinente para apuntalar la definición de la nueva institucionalidad. Durante el sexenio, se continuó con la política del libre mercado. Ernesto Zedillo se declaraba liberal en lo político y lo económico “sin ambigüedades”. También se instrumentó una segunda generación de reformas centrada mayormente en el fortalecimiento de las instituciones que en la estructura económica. La primera generación, conocida como Consenso de Washington había sido incorporada en los años previos. Pero en los noventas el círculo académico y político de Washington había dictado una segunda lista orientada a reducir la pobreza y desigualdad que frenaba el crecimiento económico:

Las reformas de la segunda generación están enfocadas a la administración pública, la justicia y el aparato judicial, la legislación laboral así como una nueva legislación antimonopolios sobre los mercados de capitales. Además se da una nueva atención a la educación y la salud (capital humano), incluso al papel de los gobiernos locales en estas áreas (Assies, 2003:17)

En efecto, durante el periodo de gobierno de Ernesto Zedillo se realizó el mayor número de reformas constitucionales desde 1917, reflejo del nuevo modo de regulación que se estaba institucionalizando. Mediante las reformas se buscó autonomía del Poder Judicial de la Federación, del Tribunal Federal Electoral, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se creó el Instituto Federal Electoral así como la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Comisión para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros. Desde finales del salinismo ya se perfilaba esta segunda generación de reformas con la concesión de autonomía al Banco de México y la creación de la Comisión Federal de Competencias. Bajo la premisa de eficientar y democratizar el aparato estatal, se limitó la intervención del ejecutivo federal dejando los organismos en manos de la técnica y los ciudadanos.

Es precisamente en esta segunda oleada de reformas donde se inscribe la institucionalización de la descentralización y dentro de la cual se desarrollan los proyectos y luchas municipalistas. Durante los siguientes gobiernos, las reformas institucionales se profundizaron en el mismo sentido,

Para concluir, sí bien durante el salinismo en el aspecto económico el salario relativo se había incrementado al 35% como proporción del PIB, al finalizar el gobierno de Ernesto Zedillo esta proporción descendió al 31%, descenso que se

prolonga hasta la actualidad. El dato más reciente, el de 2009, indica que la proporción es del 29%, nivel similar al de la crisis de 1995, pero también a la de 1950. Así que, bajo el régimen posfordista se ha recuperado la tasa de ganancia del capital, con un modo de regulación que reconfigura al estado y define o redefine nuevos campos de lucha atravesados por la exclusión neoliberal.

### **III. El campo de lucha municipal en el contexto de la descentralización**

Como precisa Bourdieu, un campo se define por lo que está en juego, y lo que parece ahora estar en juego con la institucionalización de la descentralización es el revalorado capital municipal. Después de la revolución en México de 1910 y, hasta la década de los cuarenta, los alcances del ideal del municipio libre tenían reflejo en continuos procesos de creación de municipios en todo el país, en la explicitación en las legislaciones locales de fuentes de ingresos específicos municipales y, en la existencia de otras categorías políticas como los corregimientos, que otorgaban cierto grado de autoridad a sus jueces y permitían a la población la discusión de sus asuntos dentro de la institucionalidad estatal<sup>6</sup>. Sin embargo, la centralización progresiva que desde los años cuarenta hasta los setentas sucedió en el diversos ámbitos relacionados al régimen fordista, mermó de hecho y de derecho las capacidades municipales. En este periodo, las legislaciones de los estados, en las que se explicitan las competencias y fuentes de ingresos municipales, fueron reformadas en sentido negativo al ideal del municipio libre, haciendo del municipio una institución marginal en los procesos de desarrollo y gestión relacionados al régimen.

Debe reconocerse que dicha marginación, no obstante, formaba parte de la definición del modo de regulación fordista. El municipio no tenía razón para ser agente activo, pues mientras en las ciudades en crecimiento el gobierno central garantizaba las relaciones objetivas de reproducción ligadas a la industrialización, en el campo la institución ejidal regulaba la reproducción anclada corporativamente con el ejecutivo federal mediante el partido oficial. Por ello, no será, sino hasta los ochentas, cuando derivado de los procesos de descentralización y de las reformas municipalistas, el campo municipal emerja.

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, sobre el juego en el campo municipal antes de la centralización federal, Blancas (2008) cita el caso de los pobladores del ejido Emiliano Zapata, que en 1942 lucharon por su segregación del municipio de Tepeapulco al cual pertenecían, señalando como principal causa la centralización local de los recursos fiscales que el ayuntamiento efectuaba. No se regresaban al ejido las contribuciones de éste a las que tenía derecho por los productos del aguamiel; la fuente principal de ingresos de los municipios en Hidalgo, entonces, eran las participaciones federales por el impuesto del aguamiel. Un capital que estaba, se reconocía y jugaba en el campo municipal. La lucha finalizó con la creación en 1943, del municipio de Emiliano Zapata.

### *A. Conceptualizando la descentralización*

Bajo la regulación posfordista, el estado reduce su papel interventor, inversor, conductor y benefactor a favor del mercado. Se parte de la premisa que el elevado gasto público inhibe las capacidades empresariales, así como el paternalismo restringe la iniciativa de los agentes económicos, por lo cual, se deben privatizar empresas públicas, recortar el gasto social de carácter universal para pasar a uno de tipo focalizado, y en la lógica de la competencia del mercado transferir a los entes de gobierno local los servicios para eficientarlos con la participación de los particulares. Se observa bajo esta regulación que, el alto intervencionismo del gobierno obstaculizó las solidaridades y el egoísmo de los individuos quienes maximizan los beneficios, por lo que se debe reducir al estado e incentivar la participación de los individuos en los asuntos públicos. Se alzan como pilares de la regulación la democracia, la descentralización, la participación social y la autodeterminación de los pueblos que en otrora pasaron por alto. En suma, se transfiere, permeando con conceptos nuevos como los salinistas en el hábitus, la responsabilidad del bienestar del estado al esfuerzo individual, del estado nacional a lo local. Esta es la nueva institucionalidad.

En la actual regulación, las políticas de descentralización estatal y de desarrollo local se conciben como la fórmula para eficientar la aplicación de recursos públicos, pues los gobiernos locales por su proximidad a la población pueden conocer mejor las necesidades. También, éstas políticas, se conciben como la fórmula para movilizar y aprovechar las potencialidades territoriales e integrar las capacidades productivas de carácter local al dinamismo exógeno, es decir, endogeneizar.

El discurso de Miguel de la Madrid Hurtado como candidato a la presidencia, de mayo de 1982, es fundamental para comprender el cambio institucional en el que están inmersos los proyectos de municipalización, y que responde a la definición de la nueva forma de organización productiva y del trabajo. En aquel discurso Miguel de la Madrid señaló:

Nuestra práctica política dio al federalismo, por necesidad, una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica, multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Hoy sabemos bien que esa tendencia ha superado ya sus posibilidades, de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante [...]

Hoy, la excesiva centralización es un fenómeno negativo que es preciso atacar con energía. Por un lado, concentra la actividad y los recursos humanos, materiales y financieros en zonas y grupos sociales restringidos; por otro, provoca en amplias

regiones y comunidades periféricas el desaprovechamiento de recursos, el desempleo, la inactividad y la migración. La centralización y sus efectos negativos se reproducen en todos los aspectos de la vida política, económica y social, incluyendo las formas de pensamiento y de la cultura. El gigantismo urbano y el abandono de los campos son sólo algunas expresiones del centralismo que entorpece e impide el pleno desenvolvimiento de nuestras capacidades regionales.

Si la necesidad nos condujo a centralizar decisiones y actividades como solución obligada, hoy se traduce en muchos ámbitos en mayores costos que beneficios. La prácticas y mentalidades centralistas se han convertido en obstáculo que distorsiona la democracia, profundiza la desigualdad y hace imposible el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país [...]

No pensamos en la pulverización del esfuerzo ni en la dispersión en el uso de recursos limitados; la descentralización debe conducirnos al aprovechamiento cabal de la energía social y de la enorme reserva de talento, recursos y voluntad de la provincia mexicana [...]

Tenemos que descentralizar la vida nacional; descentralizar en el campo de la política, de la administración pública, de la economía y de la cultura [...]

La descentralización de la vida nacional exige un proceso decidido y profundo, ordenado y eficaz, aunque gradual, de revisión de competencias constitucionales entre Federación, estados y municipios [...]

La redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por devolver o entregar al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con su función primordial: el gobierno directo de la comunidad básica [...]

En este mismo mensaje, Miguel de la Madrid realizó un diagnóstico de la institución municipal y de las necesidades de reforma para convertirlo en agente de desarrollo. Fue enfático al precisar que la centralización no debía reproducirse a nivel local y que las prácticas de participación popular serían los valladares a la concentración del poder local. La descentralización como parte de la nueva regulación estaba en marcha.

### *B. El capital municipal revalorizado*

Son las reformas constitucionales de 1983, 1987 y 1999 al artículo 115, las que pusieron dentro de la nueva regulación el cimiento normativo para la revalorización del capital municipal, y definieron las nuevas reglas del campo de lucha. Se dotó a la institución municipal de competencias concretas en relación a servicios públicos

y desarrollo urbano, se reconoció como ente de gobierno y no ente administrativo, se establecieron fuentes concretas de ingresos públicos, pero sobre todo se sembró la semilla de la descentralización con la introducción de las participaciones que le conceden un derecho sobre los ingresos federales y estatales. Con estas reformas el capital municipal fue revalorizado y la institución municipal dejó de ser marginal al sistema, convirtiéndose en un agente copartícipe y corresponsable con los gobiernos estatales y federal de la reproducción del nuevo régimen y su regulación. Por las reformas, que incentivaron un interés, se colocó en disputa este capital municipal entre los pueblos que integran un mismo municipio, por la capacidad de gobierno que ahora representa y los recursos públicos que ejerce.

En 1998 esta revalorización del capital municipal recibió un segundo impulso con la introducción de las aportaciones federales. Estas transferencias se distinguen de las participaciones, en que no integran parte de la hacienda municipal propiamente; es decir, no son recursos sobre los cuales puedan definir su destino los municipios, ni se encuentran señalados en el marco constitucional, sin embargo, representan el 36% de los ingresos de los municipios a nivel nacional en 2010, una cifra comparable al 40% que representan las participaciones. El antecedente de las aportaciones federales son el Programa Nacional de Solidaridad y los programas del ramo 26 de Superación de la Pobreza, que operaron en los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo (Quintana, 2003:400). Fue en el presupuesto de egresos de 1998 cuando se fijaron bases legales firmes para la distribución y aplicación de estos recursos en las leyes de coordinación fiscal. El monto de las aportaciones se determina en el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

### *C. Las participaciones federales*

Según el sistema *Consulta Interactiva de Datos de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales* del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, la proporción de las participaciones federales se mantiene desde 1989. Para el año 2010 éstas ascienden a 441 mil millones de pesos, dividido en once subramos. El subramo principal, pues representa el 76.6% del total, es el Fondo General de Participaciones; el 60% de este fondo se distribuye a las entidades en proporción al producto interno bruto y el restante 40% en relación a la recaudación de impuestos y derechos estatales. Los montos de éstos se distribuyen a las entidades de acuerdo a las fórmulas de la Ley de Coordinación Fiscal para cada uno. Cada estado está obligado a transferir de este Fondo una proporción no menor al 20% a los municipios, correspondiendo a cada legislatura determinar la fórmula de distribución. Sólo el subramo Fondo de Fomento Municipal que representa el 4.7% se entrega en su totalidad a los municipios; éste se distribuye a las entidades con base en la recaudación local de predial y derechos de agua. En total, se estima

que el monto a nivel nacional de participaciones a municipios es de 87 mil millones de pesos.

Para ejemplificar la distribución de las participaciones a los municipios, se refieren los sistemas de los estados de Puebla, Tabasco y Yucatán. En Puebla, es la *Ley de Coordinación Hacendaria*, en la que se establecen las fórmulas de distribución. Se constituyen dos fondos, el Fondo de Desarrollo Municipal que corresponde al 20% del Fondo General de Participaciones más la recaudación de otros impuestos a cargo del estado; y, el Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal que se integra del 100% del Fondo de Fomento Municipal. El Fondo de Desarrollo Municipal se distribuye por dos fórmulas, el 50% en forma proporcional a la población de cada municipio, y el otro 50% en base a indicadores de marginación considerando: ingreso por persona, rezago educativo, espacio de vivienda, disponibilidad de electricidad y disponibilidad de drenaje.

El segundo Fondo municipal se distribuye en relación a la recaudación que los municipios efectúan por concepto del impuesto predial y los derechos del servicio de agua potable. Además, se les hace partícipes del 20% del Fondo de Fiscalización del ramo 28 de participaciones que le corresponde al estado y del 20% de los recursos provenientes de las cuotas impuestas a la venta final de gasolinas y diesel. Es preciso señalar que los municipios están obligados a transferir por esta ley de las participaciones que le corresponden, del 5 al 15% a las Juntas Auxiliares, para ejecución de obras, servicios públicos y gasto corriente.

En Tabasco, la *Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado* constituye dos fondos, el Fondo Municipal de Participaciones integrado por: el 22% del Fondo General de Participaciones, el 100% del Fondo de Fomento Municipal y el 22% de la recaudación federal participable por el cobro de tenencia vehicular. Este fondo para efecto de distribución se divide en cinco fondos: predial, recaudatorio, básico, equitativo y de desarrollo social. El fondo de predial asigna a cada municipio un monto doble de la recaudación por concepto del impuesto predial, el ramo de recaudación asigna un monto igual al de recaudación municipal exceptuando el correspondiente al impuesto predial. Una vez descontadas estas asignaciones del Fondo Municipal de Participaciones, se calculan los montos a asignar de los otros fondos. Los fondos básico y de desarrollo social se distribuyen en un porcentaje igual a los montos asignados los años anteriores, el fondo equitativo se distribuye en monto igual entre todos los municipios de Tabasco.

El segundo fondo constituido en Tabasco es el Fondo de Compensación y de Combustibles Municipales que se integra por el 22% de los ingresos provenientes de las cuotas impuestas a la venta final de gasolinas y diesel, y el 22% del Fondo de Compensación federal entregado al estado. Este fondo se distribuye entre los municipios en relación directa al número de habitantes.

Finalmente, la *Ley de Coordinación Fiscal* del estado de Yucatán constituye un fondo único integrado por: el 100% del Fondo de Fomento Municipal, el 20% del Fondo General de Participaciones, el 20% de lo recaudado del impuesto sobre tenencia vehicular, 20% del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que recibe el estado, 20% de lo recaudado del impuesto sobre automóviles nuevos, y 12% de los impuestos estatales, exceptuando el de hospedaje. Este fondo se distribuye a los municipios de acuerdo a varios criterios: el 64% en proporción directa al número de habitantes, el 27% en partes iguales, el 6.5% en relación a la recaudación del impuesto predial y las cuotas por el servicio de agua potable en base a dos fórmulas y el 2.5% en relación al índice de masa de marginación.

Como se muestra, las fuentes y proporciones para la constitución de los fondos de participaciones federales a los municipios, y los sistemas de distribución son diversos. En Puebla, se distribuyen sólo los recursos que la Ley obliga al estado a transferir a los municipios, en Tabasco y Yucatán se agregan a éstos parte de los otros fondos que reciben los estados, y en Yucatán, además, el estado agrega una parte de su propia recaudación. Los criterios de distribución atienden generalmente el número de habitantes de los municipios, el nivel de marginación y el esfuerzo recaudatorio municipal. De estos tres casos, para 2008 de acuerdo a los datos de *Consulta Interactiva de Datos de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, Tabasco recibe el mayor monto de participaciones por persona que es de 2004.76 pesos, derivado del peso en el Fondo General de Participaciones del producto interno bruto de la entidad; contrariamente, cada habitante de Puebla recibe solo 489.27 pesos por este concepto.

### *D. Las aportaciones federales*

Con cálculos a partir de *Consulta Interactiva de Datos de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, se estima que en 1998 las aportaciones representaron dentro de los ingresos municipales el 12%, desde entonces el monto ha venido creciendo de manera constante. En 2002 la cuarta parte de los ingresos municipales provenían de este fondo, y en 2008 ya ascendían al 36%, es decir, una proporción ligeramente por debajo al 40% que representan las participaciones federales, significando los ingresos propios en este comparativo sólo el 24%. De acuerdo al Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2010, el monto del ramo 33 asciende a 419 mil millones de pesos distribuidos en ocho fondos, del cual los municipios reciben el 100% de dos de estos fondos, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales, que corresponden al 18% del total del mismo ramo.

Los recursos federales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, según establece la *Ley de Coordinación Fiscal*, sólo pueden ser aplicados a obras de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, electrificación rural y de colonias pobres, urbanización municipal, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, caminos rurales e infraestructura productiva rural, y mejoramiento de vivienda. El monto del fondo se distribuye a los estados de acuerdo al Índice Global de Pobreza que integra indicadores de ingreso del hogar, nivel educativo, disponibilidad de espacio en la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad o combustible para cocinar. Los estados deben aplicar la misma fórmula para distribuir los recursos a los municipios.

Finalmente, los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales, deben destinarse prioritariamente al pago de obligaciones financieras, el pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de necesidades vinculadas a la seguridad pública. El monto de fondo se distribuye a las entidades en proporción directa al número de habitantes de cada entidad, y éstas con el mismo criterio deben distribuirlo a los municipios.

#### *E. La distribución del capital municipal*

El juego en el campo municipal está incidido por diversos factores, de entidad a entidad, que colocan al capital en ocasiones en una evidente disputa reflejada en proyectos de municipalización. Entre los factores pueden mencionarse el valor mismo del capital que no sólo es económico y que resulta desigual de entidad a entidad según la legislación local y de municipio a municipio, la distribución a su vez desigual de ese capital entre las poblaciones de cada municipio, el peso en el hábitus en las poblaciones de la nueva conceptualización que determina el interés en el juego y que puede estar incidida por su estructura y dinámica poblacional, y las posiciones de los integrantes de las poblaciones en los otros campos que permean la lucha por el capital municipal como subcapital estatal.

Sobre el primer factor, como se puede inferir de los datos del apartado anterior, siendo distintos los criterios de distribución de las transferencias, también diversas las cuotas y tarifas de los impuestos, derechos y productos municipales, la capacidad de recaudación por concepto del impuesto predial y derechos del agua, así como el tamaño de los municipios según su población, los distintos montos de ingresos e integración de la hacienda entre los más de dos mil 400 municipios, el capital municipal es ampliamente desigual. Actualmente, el mayor ingreso público por habitante corresponde a los municipios de los estados de Querétaro, Campeche, Quintana Roo y Baja California Sur; el menor ingreso público toca a los de Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala y Puebla. Los primeros doblan y triplican los ingresos totales de

los segundos. La lucha por el capital, en este sentido, podría ser mayor donde este recurso es escaso, pero también mayor donde los ayuntamientos son habilitados con mayores competencias.

El nuevo modo de regulación ha habilitado a los municipios como sujetos con derecho a una parte proporcional de lo repartible de acuerdo a las reglas de distribución, proporcionando una base para la democratización del estado. Sin embargo, refiriendo el segundo factor que incide en la lucha municipal, este modelo de descentralización, salvo excepciones como en Puebla o Tlaxcala, no se replica hacia las localidades, éstas son sólo fragmentos municipales sin garantía para la obtención de recursos, de ello que la municipalización pueda ser observada como estrategia para cambiar su condición de fragmentos a sujetos. Es decir, para hacerse de una posición en el campo municipal que garantice una proporción de lo repartible. La normatividad de coordinación fiscal obliga al gobierno federal y a las entidades federativas a distribuir de manera equilibrada los recursos participables hacia los municipios, pero sólo en algunas entidades y para fondos específicos los municipios están obligados a redistribuir un parte de éstos entre las localidades.

Esta situación de distribución desigual del capital municipal, se profundiza por las situación heterogénea de los municipios, considerando extensión territorial, número de habitantes y localidades, distribución de éstas en el espacio, así como por la replicación del centralismo a nivel municipal en el ejercicio discrecional de los recursos públicos. Algunas entidades como Tlaxcala, Puebla y Quintana Roo han reformado sus legislaciones en la materia para enfrentar el desequilibrio.

En el estado de Tlaxcala existen 391 presidencias de comunidad auxiliares de los 60 gobiernos municipales. El presidente de comunidad es electo cada tres años, por voto directo o por usos y costumbres. Por mandato de la ley municipal éstos deben: acudir a las sesiones de cabildo con voz y voto; regular el funcionamiento de los comerciantes dentro de su comunidad; administrar el panteón de la comunidad; realizar el cobro del impuesto predial cuando acredite capacidad administrativa; elaborar el programa de obras; integrar la comisión de agua potable; y, proporcionar los servicios públicos necesarios. Las presidencias de comunidad, de acuerdo a la constitución del estado y el Código financiero para el estado de Tlaxcala y sus municipios, reciben en conjunto el 10% del Fondo Estatal de Participaciones, del cual el 50% se distribuye en base al número de habitantes, y el otro 50% con base a la dinámica de recaudación del impuesto predial y el derecho de agua potable. El monto no es significativo, pero este derecho sumado al de voz y voto del presidente auxiliar como regidor del pueblo en el ayuntamiento, provee a las localidades de un doble mecanismo de participación en los recursos públicos. El regidor del pueblo participa en la asignación de todo el presupuesto de egresos. Este sistema restringe la centralización de la inversión municipal, favoreciendo una cobertura homogénea en el espacio de los servicios públicos básicos. Tlaxcala es el

estado con menor diferencia en cobertura del servicio de agua potable entre las cabeceras y las localidades periféricas. Así pues, la creación de órganos auxiliares de gobierno como los del estado de Tlaxcala, tiene la fortaleza de constituir fragmentos municipales en auténticos sujetos.

En Puebla, la Ley orgánica municipal establece juntas auxiliares, integradas por un presidente y cuatro miembros electos por votación directa para un periodo de tres años. Las juntas auxiliares elaboran un anteproyecto de presupuesto anual, reciben de los ayuntamientos recursos de participaciones y coadyuvan en materia de recaudación. De acuerdo a la Ley de coordinación hacendaria las juntas reciben entre el 5% y el 15% de las participaciones municipales, atendiendo el número de juntas existentes en cada municipio. Existen en la actualidad 651 juntas auxiliares, siendo el rango de juntas por municipio de 1 a 26; Huauchinango es el de mayor número de juntas auxiliares (Directorio, 2010)

En Quintana Roo, los municipios se dividen para efectos administrativos en cabeceras, alcaldías, delegaciones y subdelegaciones; es el ayuntamiento quien tiene la facultad para crear, fusionar o suprimir las subdivisiones. La alcaldía es un órgano descentralizado del ayuntamiento. El alcalde actúa como oficial del registro civil, propone un proyecto anual de presupuesto al ayuntamiento, recauda el impuesto predial y administra las asignaciones presupuestarias. En la actualidad existen 12 alcaldías dentro de los municipios de Otón Blanco, Felipe Carrillo, José María Morelos y Lázaro Cárdenas. De acuerdo a la Ley de los municipios del estado de Quintana Roo, los ayuntamientos determinan asignaciones presupuestales para las alcaldías tomando como base: la recaudación por concepto de impuesto predial, los derechos por los servicios que presten y la parte proporcional de los egresos del año atendiendo su población.

Finalmente, para la organización político administrativa los municipios de Zacatecas se dividen en delegaciones y congregaciones. Compete al ayuntamiento la erección, supresión o fusión de las primeras y al congreso local de las segundas, aunque una vez instituidas el reglamento para su organización y funcionamiento lo expide el primero. De acuerdo a la Ley orgánica del municipio, el gobierno de la congregación tienen facultades análogas a las que la legislación le confiere a los ayuntamientos, pero teniendo como superior jerárquico al cabildo. La autoridad de una congregación es un concejo electo por votación directa con duración de tres años; se integra por siete concejales, actuando como presidente el consejero con mayor votación, mismo que puede participar con voz en las deliberaciones del ayuntamiento. El concejo presenta al ayuntamiento su anteproyecto de ingresos y egresos, quien debe incluir las asignaciones correspondientes de la congregación en los presupuestos. Como en el caso de Quintana Roo, la respectiva ley local de coordinación fiscal no refiere este órgano auxiliar.

Como se infiere de lo anterior, la distribución del capital municipal entre y hacia adentro de los municipios es ampliamente heterogénea, incidiendo en ésta no sólo los montos y fórmulas de distribución de las participaciones y aportaciones federales, sino la legislación local que, en algunos casos tiende a homogeneizar las asignaciones entre las poblaciones de un mismo municipio y, en otras, deja margen a la acción discrecional de los ayuntamientos permitiendo la reproducción de un centralismo a nivel local. Esta distribución de recursos fiscales y de participación, tiene reflejo material.

### **IV. Luchas municipalistas en México**

Si se observa la municipalización como el proceso de creación de municipios en un territorio por efecto de la segregación de una o varias localidades de los municipios existentes en él, la municipalización en México ha sido una constante durante todo el siglo XX; el número de municipios presenta una tendencia creciente. En el año 1930 existían 2 mil 264 municipios, cuarenta años después había 2 mil 363, es decir, 99 municipios más; actualmente hay 2 mil 440. Dentro de esta continuidad se distinguen tres fases: la primera o de experimentación de 1930 a 1960, la segunda o de estabilidad centralista de 1960 a 1990, y la tercera o de descentralización de 1990 a 2010. La fase de experimentación corresponde a las décadas en que se discuten los alcances de la concepción constitucional del municipio libre (Acedo, 2005), caracterizándose por registrar procesos en casi todos los estados, a excepción de Querétaro y Tabasco, misma que incluye decretos de incorporación de unos municipios a otros o fusión, seguidos por decretos de rehabilitación; es decir, por procesos de supresión creación, siendo los casos más destacados los de Chiapas, Chihuahua, Durango, Oaxaca y Sonora.

La segunda fase se caracteriza por procesos de municipalización en 18 estados, con creaciones efectivas no superiores a los diez municipios por década. Durante esta fase de treinta años el incremento neto de municipios es de 32, y aunque la tendencia en el número total de municipios se mantuvo en ascenso, las cifras son inferiores a las 88 creadas de 1930 a 1960. En esta fase se hace notar la creación de municipios por efecto de políticas federales de fomento turístico o planeación urbana. Por ejemplo, se crea en octubre de 1971 en el estado de México un organismo descentralizado que construyó y administró el lugar de Cuatitlán Izcalli para asentar familias de asentamientos irregulares en la zona conurbada de la ciudad de México, y consolidar así la infraestructura social y de servicios de los municipios, el cual en 1973 se constituyó como municipio (Barrera, 2005). Se trataba de una ciudad modelo. En Quintana Roo, a partir del año de 1970 inicia el desarrollo turístico habitacional de Benito Juárez como Centro Turístico Integral dentro de la política de Díaz Ordaz, situación similar al del fideicomiso de Bahía de

Banderas en Nayarit, ambos constituidos en municipios, el primero en 1975 y el segundo en 1989 (Enciclopedia, 2005).

La tercera fase o actual se distingue, primero, por la creación de la doble cantidad de municipios de la etapa previa y repunte en la cantidad de estados del país que crean entre décadas. Y segundo, por una lógica centrada en la noción de lo municipal, en la lógica de la participación política y el control de los recursos públicos por parte de los pueblos en el contexto de la discusión del retorno de lo local y las políticas de descentralización, estrategia opuesta al centralismo de la fase de estabilidad. Hasta la primera mitad de 2011 se han creado en términos netos desde 1980 la cantidad de 63 municipios en 14 estados. Destacan los procesos masivos de municipalización, en especial los casos de Veracruz en 1988 que ubicamos en esta fase, Tlaxcala en 1995 y Chiapas en 1999 por los que se crearon 4, 16 y 7 respectivamente. En orden descendente en conjunto durante la fase de 1990 a 2010, con la excepción del proceso de 1988 de Veracruz, cada estado creó el siguiente número de municipios: Tlaxcala 16, Veracruz 9, Chiapas 7, Guerrero 6, México 3, Aguascalientes 2, Campeche 2, Quintana Roo 2, Sonora 2, San Luis Potosí 2, Zacatecas 2, Baja California 1, Baja California Sur 1, y Jalisco 1.

#### *A. Municipalización desde arriba como estrategia complementaria*

Los procesos de municipalización en la tercera fase se presentan bajo dos modalidades, como procesos diseñados e instrumentados desde arriba, y como procesos elaborados desde abajo. Los primeros, como es el caso del proceso de 1995 en Tlaxcala, son respuestas directas de los gobiernos estatales a la estrategia de descentralización federal, es decir, se trata de procesos fraguados, diseñados e instrumentados desde los gobiernos de los estados, e incluso impuestos. Se busca responder a los conceptos neoliberales recién incorporados de participación popular y eficiencia en la provisión de servicios públicos. Los segundos, nacen de la lucha social de los pueblos o comunidades que reconocen frente a otros pueblos su condición de abandono, discriminación y marginación, luchas de carácter local que cuestionan el centralismo municipal y en una evaluación de sus capacidades exigen se les conceda la categoría municipal o autonomía. Se trata propiamente de juegos en el campo municipal por la apropiación del capital municipal revalorado. Como ejemplo de éstos se pueden citar los procesos de Chiapas y de Guerrero.

El proceso de municipalización masivo de 1995 en Tlaxcala se efectuó en dos vertientes: por medio de la creación de 16 municipios y, por medio del cambio jurídico de las agencias municipales, anteriormente delegaciones, a presidencias de comunidad o presidencias municipales auxiliares. En 1983, dentro de los procesos de descentralización, en Tlaxcala se introdujo la figura de regidor del pueblo. El gobernador Tulio Hernández promovió que los delegados municipales de las

comunidades fueran electos por la propia población, en vez de ser designados por el presidente municipal y, que se integraran en calidad de regidores con voz y voto al ayuntamiento. Se buscaba políticamente responder a la demanda de participación de los 400 pueblos tlaxcaltecas. De esta forma, los ayuntamientos tendrían tres tipos de regidores: de mayoría relativa, de representación proporcional y del pueblo (García Negrete, 1999:201).

Posteriormente, a inicio de los noventa, comunidades de San José Teacalco, Ayometla, Nativitas, Santa Apolonia Teacalco y Quilehtla demandaron mayor participación en la toma de decisiones municipales, así como autonomía local (García Negrete, 1999:201). El gobernador Antonio Álvarez propuso entonces ampliar las facultades y recursos públicos de las agencias municipales, pero el congreso del estado fue más allá sometiendo a consulta pública el tema de creación de nuevos municipios. El resultado fue la creación de 16 municipios. Se emitieron y publicaron los decretos respectivos del 9 de agosto al 9 de octubre de 1995. En general, estos nuevos municipios están integrados por una sola localidad, o en su caso por dos o tres; su extensión territorial es de entre 4 y 50 kilómetros cuadrados, y su población fluctúa entre los 2 mil 500 habitantes y los 15 mil.

No obstante la creación de municipios, el órgano auxiliar municipal tuvo reformas. Se creó en diciembre de 1995 la figura de presidencias de comunidad o presidencias municipales auxiliares con mayores facultades que las agencias municipales, y con derecho a la administración de una parte de las participaciones federales y estatales. En la actualidad, existen además de los 60 ayuntamientos, 391 presidencias de comunidad.

En este proceso no se juega el capital municipal revalorado, producto de las aportaciones federales, se trata más bien de una estrategia complementaria al proceso de descentralización que responde a grupos de poder local.

### *B. Municipalización desde abajo como respuesta social: el caso de Guerrero*

Hasta la primera mitad de los setenta el Partido Revolucionario Institucional había mantenido en el estado de Guerrero la hegemonía política, sustentada en el poder de los caciques regionales y la sumisión corporativa de los indígenas al sistema oficial. Pero la reforma de 1977 que legalizó los partidos de izquierda permitió que estos gobernaran comisarías y municipios. Alcozahuaca fue el primer municipio gobernado en el país. En 1980, Alcozahuaca fue ganado por el Partido Comunista Mexicano, después en 1983 Alcozahuaca y Copalillo fue ganado por el Partido Revolucionario de los Trabajadores y, en 1986 Alcozahuaca y Cuauhtepic fue ganado por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (Rodríguez Rodríguez, 2006:32). Esta alternancia partidista en Guerrero, se circunscribe a su vez en la crisis del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, que originó que grupos indígenas

se independizaran del Consejo y, reivindicaran entonces entre otros asuntos, la democratización municipal.

Otros cuatro eventos deben sumarse a este proceso de alternancia como antecedentes para explicar la municipalización en Guerrero. Primero, la formación en 1990 de la organización Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas, como frente opositor al proyecto de construcción de la presa hidroeléctrica San Juan Tetelcingo en el río Mezcala, pues se inundarían sus tierras. El Consejo aglutinó inicialmente a 22 pueblos nahuas. Recurriendo al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, se logró que en 1992 el presidente Salinas de Gortari firmara el documento de cancelación del proyecto. La lucha “reforzó la identidad y la frontera étnica” y movilizó a los pueblos afectados de los que “emergieron nuevos liderazgos” (Gutiérrez Ávila, 2010)

El segundo evento, es la formación en 1991 del Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular (CG500-años), como parte del movimiento generalizado en el continente de protesta contra las celebraciones del V Centenario del encuentro de dos mundos, que aglutinó a dirigentes de diversas organizaciones sociales y pueblos mixtecos, nahuas, tlapanecos y amuzgos de Guerrero. Entre las demandas del CG500-años se encontraba la cancelación de la presa hidroeléctrica de San Juan Tetelcingo, el fin del rezago agrario, la creación del municipio de Acatepec y el cuidado del medio ambiente. La cancelación de la presa en 1992 y el éxito en la demanda de creación de Acatepec 1993, dio ánimo al grupo para reflexionar sobre la manera en que debía orientarse el desarrollo de los pueblos, demandando entonces la creación de un Fondo Especial para el Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas de Guerrero (Sarmiento *et. al.*, 2010:359)

En medio de la reorganización del CG500-años como asociación civil para poder recibir fondos públicos, se presentó el tercer evento. En 1994 con la primera Declaración de la Selva Lacandona, la organización decidió apoyar la lucha del EZLN. El apoyo se hizo efectivo en febrero de 1994 con la Marcha por la Dignidad de los Pueblos Indígenas a la ciudad de México bajo la consigna “No están solos”, y con la organización de la Convención Nacional Indígena realizada en Tlapa con motivo de la Convención Nacional Democrática, en la que se discutieron los temas de autonomía y autodeterminación de los pueblos (Sarmiento *et. al.*, 2010:363) Esta relación permeó a las organizaciones sociales y pueblos indígenas de Guerrero de las reivindicaciones zapatistas, que se harán patentes en los sucesivas demandas de municipalización.

El cuarto evento, es la formación de la Policía Comunitaria en 1995 en la zona de la Costa Chica y La Montaña, por parte de los habitantes de diversas comunidades para hacer frente a los problemas de inseguridad. Su antecedente inmediato es la creación en 1992 del Comité de Autoridades Indígenas por parte de la diócesis de Tlapa, para organizar a la gente en torno a sus necesidades, dentro del

discurso de la teología india. Fue la comunidad de Santa Cruz del Rincón en la que cobró forma la primer Policía Comunitaria, pero pronto se extendió a toda la zona, algunas ocasiones apoyadas por los propios ayuntamientos. La trascendencia de la Policía Comunitaria es el cuestionamiento al derecho estatal, frente a la impartición de justicia por usos y costumbres que adoptaron las comunidades. Los habitantes de estas comunidades relatan el problema de que el Ministerio Público soltaba a los asaltantes que les llevaban. En este sentido, la Policía redimensionó sus objetivos, significando un ejercicio de autonomía (Sarmiento, *et. al.*, 2010:380)

En este universo de organización social y reivindicaciones en Guerrero, se inscriben las demandas y procesos de municipalización, que a decir de Rodríguez Wallenius (2007:279)

forman parte de un largo proceso de apropiación sociocultural que trata de modificar la división inicial de 25 municipios, la cual estuvo influida por los caudillos regionales al conformarse el estado de Guerrero en 1849. Desde esa época, la formación de municipios se debate entre los intereses de los grupos de poder local y las identidades históricas, culturales y sociales de las comunidades que quieren formar su propio espacio municipal.

Para el autor, “el acceso a la presidencia municipal brinda la posibilidad de orientar decisiones de aspectos importantes de la reproducción económica y social de los grupos caciquiles”, como el saqueo de las arcas públicas por actos de corrupción, el control de la comercialización del ganado y el manejo y uso de la fuerza pública (Rodríguez Wallenius, 2007:279) Pero a estos elementos, como ya Macip Bazán (2002:111) refiere respecto a la actualización de las inconformidades frente a la reestructuración del Estado nación, las demandas recientes de municipalización son potenciadas por el proceso de descentralización, el resquebrajamiento del sistema corporativo, las luchas por democratizar los procesos electorales, y las luchas comunitarias de los pueblos por sus derechos y autonomía política (Rodríguez Wallenius, 2007:281)

En conjunto, los antecedentes y procesos de actualización, orientaron que las comisarías municipales fueran siendo ganadas desde los años ochentas, pero sobre todo en los noventas por partidos de oposición, hecho que generó pugna entre las comunidades y los presidentes municipales dispuestos a asignar directamente a los comisarios. De 1988 a 1994, Rodríguez Wallenius (2007:284) refiere 26 conflictos de este tipo, como la toma de las presidencias municipales de Ometepec, Igualapa, Tlacoachistlahuaca y Xochistlahuaca en la Costa Chica, posterior a las elecciones de 1989 y la formación de Consejos Populares como gobiernos locales paralelos. En la comunidad de Xochistlahuaca se desconoció el proceso electoral del año 2002 y se demandó su reconocimiento como municipio autónomo.

Después de la creación en 1993 del municipio de Acatepec, demandada por el CG500-años, en 1995 comunidades mixtecas y amuzgas de Tlacoachistlahuaca, Xochistlahuaca y Metlatónoc solicitaron la creación del municipio de Rancho Nuevo de la Democracia. El movimiento inició como protesta para destituir al presidente de Tlacoachistlahuaca por desvió de recursos, además de la exigencia para elegir a los comisarios por usos y costumbres. No hubo respuesta por lo que en diciembre de ese año, 18 comunidades decidieron formar un Consejo Municipal en Rebeldía, como gobierno indígena municipal. Este movimiento repercutió en la zona para que otras comunidades se organizaran exigiendo la municipalización. Es el caso de Metlatónoc y Ometepec que exigieron el reconocimiento en 1997 (Rodríguez Wallenius, 2007:288) La respuesta por parte del congreso local ha sido hasta ahora crear el municipio de Cochoapa el Grande segregado de Metlatónoc en 2003, José Joaquín Herrera (Hueycantenango) segregado de Chilapa en 2003, e Iliatenco segregado de Malinaltepec y San Luis Acatlán en 2005.

### *C. Luchas municipalistas recientes*

Actualmente en México, comunidades de 20 estados reclaman la categoría política municipal. De acuerdo a información encontrada a través de internet, trátese de portales de la prensa escrita o digital, blogs y diarios de debates de sesiones de congresos locales, habitantes de diversas comunidades del país están reclamando, o solicitaron en los últimos doce años, la creación de 58 municipios. Se trata en su mayoría de movimientos organizados, aunque también se dan pronunciamientos coyunturales de líderes políticos.

El siguiente cuadro retrata los argumentos que son usados en la demanda de municipalización: lejanía de las comunidades respecto de las cabeceras por la amplia extensión territorial de los municipios, abandono o marginación política y presupuestal de los pueblos por parte de los ayuntamientos, falta de obras y servicios públicos municipales en sus comunidades, no retorno de los impuestos y, actos de racismo o violación a los derechos humanos. Con la municipalización las comunidades pretenden tomar las decisiones de sus asuntos, eficientar los servicios y manejar su presupuesto.

Como ejemplo de estas luchas municipalistas, pueden referirse aspectos de algunos casos en Durango, Guerrero, Puebla y Sinaloa. En Durango, por falta de atención de las autoridades municipales y por destinar los impuestos a otras regiones, habitantes del sur del municipio de Cuencamé demandan la creación del municipio 40, el cual tendría cabecera en Cuauhtémoc. El municipio se integraría por 26 comunidades, además de algunos ranchos ganaderos con una población cercana de 12 mil habitantes. Para Clemente Solís, quien es presidente del Comité Central de Cuauhtémoc, esa parte sur del municipio de Cuencamé es la que aporta

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

más en materia de impuestos, sin embargo el ingreso se destina a otras regiones, por lo que “la gente se pregunta dónde está el dinero”. La solicitud, señala, se presentó desde hace cinco años, pero “los legisladores no saben qué curso darle a la petición” (El Siglo de Durango, 13 de enero de 2010)

Cuadro. Argumentos de comunidades en México para exigir la municipalización

Estados	Principales argumentos para exigir la municipalización				
	Número de demandas	Extensión territorial y lejanía de la cabecera	Falta de atención o abandono del ayuntamiento	Falta de recursos, servicios u obras públicas	Discriminación o violación a sus derechos
Aguascalientes	1		X	X	
Baja California Sur	1	X			
Chiapas	2	X		X	
Colima	1		X	X	
Durango	1		X	X	
Guerrero	4	X		X	X
Hidalgo	2		X	X	X
Jalisco	2		X	X	
México	22	X	X	X	
Michoacán	1	X		X	
Morelos	1				
Nayarit*	2		X	X	
Oaxaca	1				X
Puebla	4		X	X	X
Quintana Roo	1	X		X	
Sinaloa	2			X	
Tabasco	6	X	X		
Tlaxcala	1			X	
Veracruz	2		X	X	
Zacatecas*	1				

Fuente: Elaboración propia

Nota: \* No se encontraron argumentos en los medios consultados.

En el sentido de disputa de recursos públicos, también se encuentra el caso de la junta auxiliar de Chipilo en el municipio poblano de San Gregorio Atzompa que solicita la municipalización. Como única junta auxiliar municipal de Atzompa, los demandantes exigen les regresen lo que aportan en cobro de predial, licencias de construcción, derechos y aprovechamientos, pues de los 10 millones de pesos en promedio que recibe el ayuntamiento, solo le dan 180 mil pesos a la junta. “El municipio de San Gregorio Atzompa [...], no es un municipio que destaque en absolutamente ningún rubro. Ni siquiera gracias a los recursos que han escatimado y robado a su única junta auxiliar”. Gaby Merlón, participante de *Facebook* en un foro de discusión sobre la demanda expresa:

Nuestra cultura, nuestra tierra y nosotros mismos estamos siendo gravemente amenazados. Ya basta de estar bajo el yugo de gente que ni nos entiende ni nos estima [...] si Chipilo ha llegado a donde está sin ayuda y con puras trabajas, imagínense lo que será cuando el gobierno tome realmente en serio a Chipilo! Ya basta de abusos y desprecios (Milenio, 21 de abril de 2010)

En Guerrero, hartos de la explotación y el racismo, habitantes nahuatls de la comunidad de Temalacatzingo y de otras 62 localidades del municipio de Olinalá, gestionan la conformación de un nuevo municipio. La discriminación, señala el profesor Reyes que se ha involucrado en la gestión, “alcanza la asignación de obras en el presupuesto municipal donde son relegados a pequeñas e insignificantes obras que no resuelven los problemas de esa población”. Se estima que el número de habitantes de la demarcación son 14 mil (Diario de Guerrero, s/f)

Eldorado es una comunidad del estado de Sinaloa que buscan ser municipio. Eldorado pertenece al municipio de Culiacán, y la exigencia de la municipalización data desde 1995. Entre los argumentos que la población manifiesta para solicitar la creación del municipio se encuentra la carencia de calles pavimentadas, servicios de salud y escuelas de educación superior. Se busca “autonomía para actuar y trabajar”, de Eldorado el municipio de Culiacán obtiene dinero, pero no lo regresa. Expresa un habitante del lugar: “Si se quiere raspar una calle, hay que ir a pedir permiso a Culiacán” (El Sol de Sinaloa, 11 de junio de 2007)

Como se observa, estos movimientos y pronunciamientos se inscriben en: un campo de lucha, donde lo que está en juego es el capital municipal revalorado producto de la estrategia descentralizadora, materializada en ingresos transferidos, pero sobre todo en una conceptualización y violencia neoliberal donde el estado se sitúa como enemigo y no se permite el reconocimiento estructural de las causas de marginación.

### *D. Caracterización de los pueblos demandantes*

Son 58 las luchas sociales por la obtención de la categoría política municipal que actualmente se identifican en México. Con el objetivo de reconocer un modelo de poblaciones sensibles para detonar la acción de demanda de la categoría y lucha, se efectuó a partir de datos censales y registros oficiales una caracterización de las localidades. El resultado permite concluir que la mayoría de los casos tienen una historia de organización política sentada en el ejido, que les permite en un proceso de evaluación de sus capacidades emprender la acción de demanda. Son en su mayoría poblaciones con un historial de pueblo, que se remontan al menos a la década de 1940 y se concentran en los territorios de los estados de México, Puebla,

Hidalgo y Tlaxcala. Se trata de poblaciones que con excepción de los casos de localidades conurbadas a la ciudad de México, tienen en promedio 7 mil habitantes, con características económicas disímiles y sin identificación con algún partido político.

Se observa, asimismo, que la distancia existente entre las poblaciones y la cabecera es usada más como argumento para justificar la demanda, que como factor directamente incidente en la percepción de abandono. Y, que esa percepción de abandono, si bien se construye en torno al ayuntamiento, responde mayormente a fallas de carácter estructural demográfico económico de los espacios de los cuales forman parte las localidades, por ejemplo, baja tasa de crecimiento poblacional, emigración y actividades económicas de poca productividad, consecuencias de la reproducción del nuevo régimen neoliberal. Es decir, la lucha social en el campo municipal es una lucha efectiva por un subcapital estatal como medio necesario y potente para mejorar la posición de las localidades en otros campos, en un entorno de violencia simbólica que opera a través de conceptos, prácticas e instituciones que impide reconocer las causas estructurales de las posiciones.

No se encontró una relación directa entre estructura demográfica y demandas del estatuto municipal, pero es posible inferir que la diversidad de estructuras sectoriales económicas, distribución espacial y ritmos de crecimiento incidan de formas distintas en la construcción de las percepciones de abandono. Para unas poblaciones, la distancia entre estas y la cabecera es usada como argumento, para otras el deterioro estructural de la localidad, los procesos de desconcentración o el acelerado crecimiento de la mancha urbana es relacionado a la ineficiente gestión del ayuntamiento.

### **V. La lucha por el capital municipal de San Juan Bautista Teacalco**

Para cerrar la propuesta de análisis de los procesos de lucha municipalista desde el estructural constructivismo de Pierre Bourdieu y la escuela de la regulación, es menester centrarse en el discurso de los actores de un caso concreto, que permita develar como el nuevo modo de regulación neoliberal reconocido por el observador de forma estructural, se reproduce individualmente por el sujeto. Es el caso del proyecto municipalista y lucha del pueblo de San Juan Bautista Teacalco el que se presenta, ejemplo que da cuenta del hábitus neoliberal en los actores, la violencia simbólica neoliberal y el reconocimiento de las condiciones de marginación atribuidas al ente municipal.

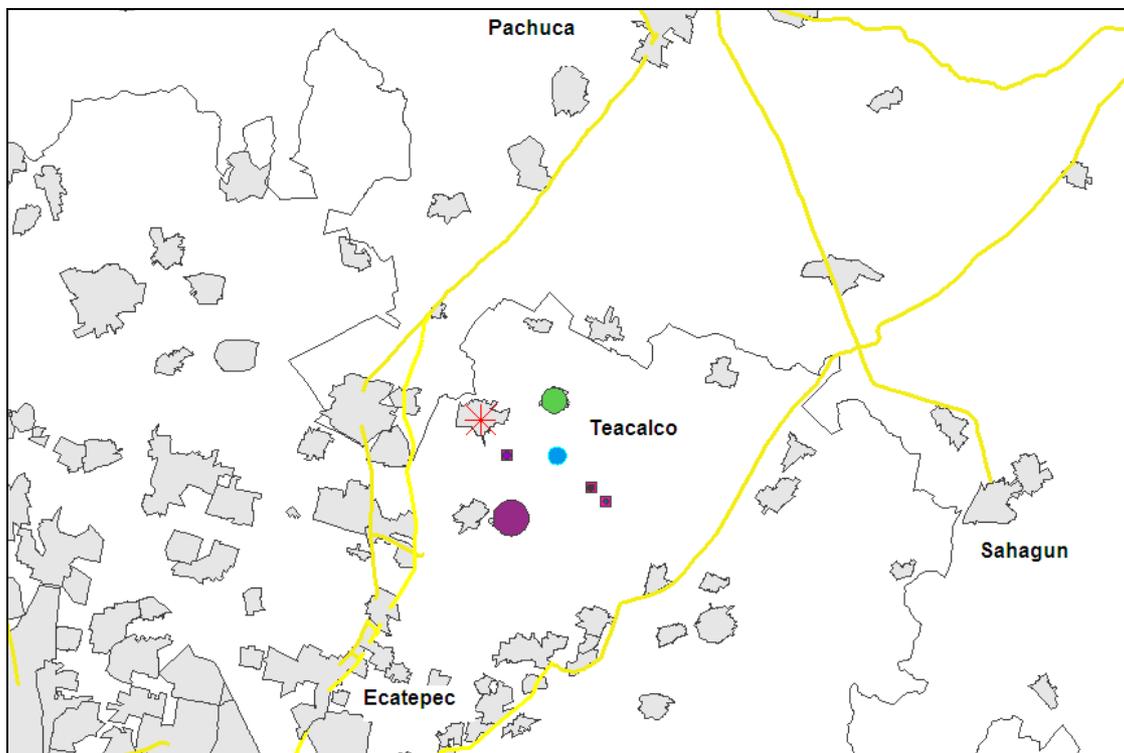
*A. Caracterización de San Juan Teacalco*

El pueblo de San Juan Bautista Teacalco pertenece al municipio de Temascalapa, en el estado de México. El pueblo pretende convertirse en municipio desde 2003 junto con los pueblos de San Mateo Teopancala, San Luis Tecuautitlán, San Cristóbal Colhuacan, San Bartolomé Actopan y Maquixco el Alto. En conjunto tienen una población de 15 mil 236 habitantes, que representa el 42% del total municipal. Las localidades forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México, ubicándose San Juan Teacalco a 12 kilómetros de la ciudad de Tizayuca, 22 de Ecatepec y 27 de Pachuca. Se accede a las localidades por la carretera federal número 85 atravesando la cabecera municipal de Temascalapa, o por la carretera federal 132. Los municipios circundantes a la zona son: Tizayuca y Tezontepec del estado de Hidalgo, Tecámac, Teotihuacan, San Martín de las Pirámides y Axapusco del estado de México. Además de la interacción política y económica con la cabecera de Temascalapa, los habitantes de estos pueblos mantienen una intensa interacción económica con Tizayuca y Tecámac.

Respecto a la comunicación terrestre entre los pueblos, estos se encuentran perfectamente conectados por carretera revestida de asfalto. Saliendo del municipio de Tizayuca se llega a la cabecera de Temascalapa en 10 minutos, y por la misma carretera se accede a San Mateo Teopancala, luego a Teacalco, Maquixco y San Cristóbal. Por este mismo camino se llega al municipio vecino de Axapusco. San Bartolomé y San Luis se encuentran comunicados por varios caminos. De Teacalco sale un camino a San Bartolomé, a esta localidad también se accede desde la cabecera y se conecta con el municipio de Tezontepec. Para llegar a San Luis existe un camino que sale de Teacalco, pero también está comunicado directamente con San Mateo. De San Luis sale un camino a la localidad de Santa Ana Tlachihualpan que se prolonga hasta el municipio de Tecámac y otro al municipio de San Martín de las Pirámides.

La superficie donde se asientan las localidades es irregular tomando altitudes de los 2 mil 300 metros sobre el nivel del mar a los 3 mil. Como se ilustra en el mapa 2, las localidades de San Bartolomé y San Mateo son las de menor altitud localizándose a 2 mil 350 y 2 mil 380 metros, le sigue Teacalco a 2 mil 430 metros. En un terreno más accidentado se localizan San Luis, Maquixco y San Cristóbal con altitudes de 2 mil 450 a 2 mil 600 metros, estas dos últimas localidades asentadas sobre la ladera norte del Cerro Gordo. En este mismo mapa se ilustra proporcionalmente con círculos el tamaño por su población de cada una de las localidades.

Mapa 1. Localización de la zona de San Juan Bautista Teacalco



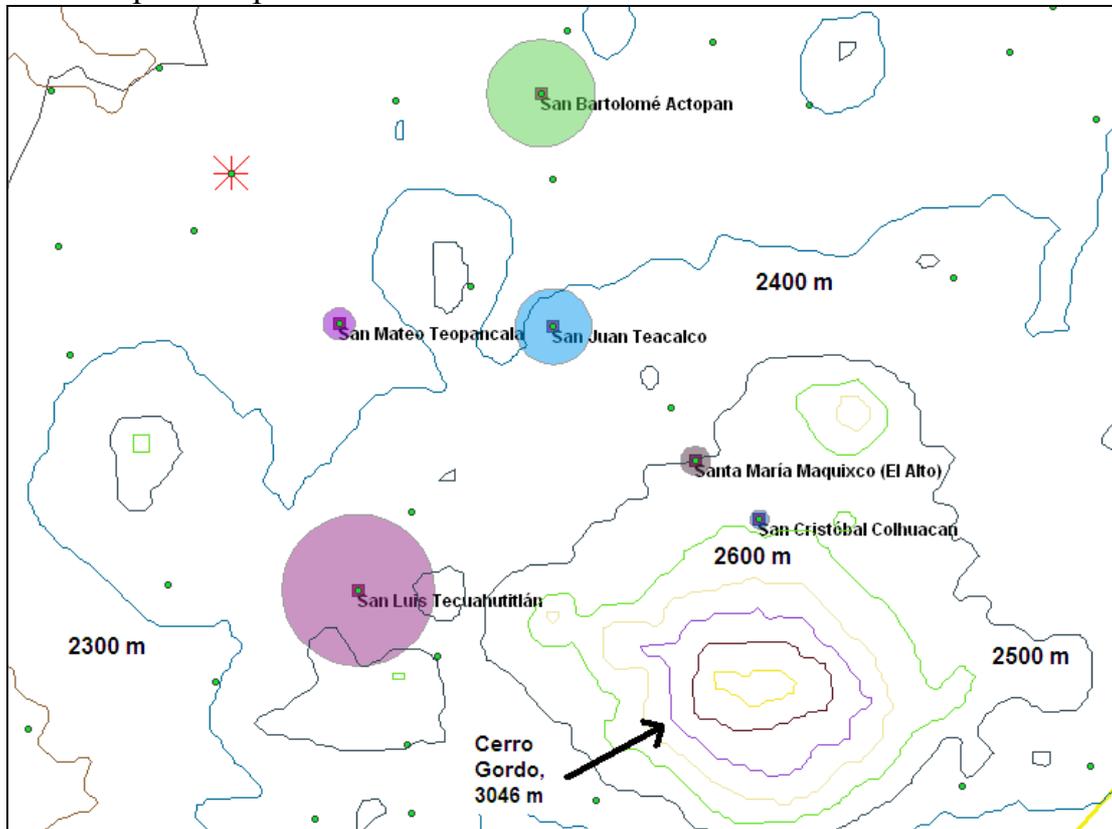
Fuente: elaboración propia con IRIS 3.0

Observando las condiciones de vida de los pueblos, a partir de datos censales de las características de la vivienda, se infiere que no se trata de espacios marginados. El 89% de las viviendas tienen piso de material diferente a la tierra, el 72% cuenta con agua entubada y el 97% cuenta con energía eléctrica. Solo ligeramente estas condiciones son superadas en las viviendas de la cabecera. En el aspecto educativo, se presenta un grado promedio de escolaridad de 7.76, moderadamente inferior al grado de la cabecera de 8.63

Los datos censales para 2010 de población ocupada en el municipio señalan que la economía está terciarizada. El 36% de la población ocupada se dedica a los servicios, el 14% al comercio, el 40% se ubica en el sector secundario y el 10% en el primario. Este patrón se repite en los pueblos segregacionistas, y los datos resultan relevantes para el análisis de la problemática. Se observa de 1990 a 2010 un cambio estructural en la economía. Como en todo el territorio del país, en Temascalapa se ha tendido a la terciarización ligada al nuevo régimen. Este sector por población ocupada pasó del 31% en 1990 al 50% en 2010. Pero se distingue el cambio de otros lugares, porque en 2000 se apreció un ascenso en el porcentaje de población ocupada en el sector secundario, en el que tiene mayor peso la industria manufacturera, de 36 a 44 para ahora descender a 40%. Cambio más notorio en los

pueblos de estudio al ascender del 36 al 46%. Si bien, la terciarización ha sido progresiva, está incidido el proceso por un crecimiento temporal de la industria, que se refleja en un crecimiento también temporal de empleo de alta productividad y altos salarios para luego transformarse de manera notoria en empleo precario de baja productividad. De 2000 a 2010 el grupo de población ocupada que percibe de 1 a 2 salarios mínimos se redujo del 40 al 28%, polarizándose la desigualdad económica. El grupo de población de menos de 1 salario mínimo aumentó de 11 a 14%. Los datos censales de 2000 permiten, además, conocer que el porcentaje de población de este último grupo en los pueblos separatistas es 13% mayor respecto al de la cabecera.

Mapa 2. Superficie donde se localiza San Juan Bautista Teacalco



Fuente: elaboración propia con IRIS 3.0

Esta transformación económica desigual, se refleja en la dinámica poblacional del lugar y en el desarrollo propio de los espacios. La localidad de mayor población no es actualmente San Juan Teacalco, sino San Luis con 5 mil 694 habitantes seguida por San Bartolomé con 3 mil 889. San Juan Teacalco alcanza apenas los 2 mil 970 habitantes. En los últimos 10 años estas localidades mostraron un crecimiento poblacional anual de 1.66%, con un aumento absoluto de 2 mil 321 habitantes. La

localidad de mayor crecimiento fue San Luis, con una tasa media anual de 1.9%. Contrariamente, Teopancala mostró un descenso de población de mil 32 habitantes a 973. La cabecera municipal fue la localidad de mayor crecimiento pasando de 5 mil 153 a 6 mil 314 habitantes, a una tasa de 2.05% anual. En resumen, los pueblos de estudio muestran un estancamiento en su dinámica poblacional y económica.

### *B. El contexto jurídico e histórico*

Por decreto número 89, de 9 de septiembre de 1873 se creó el municipio de San Juan Bautista Teacalco, en la municipalidad de Temascalapa, en el estado de México. Dos décadas y media después, por decreto de 16 de junio de 1899 se suprimió, integrándose sus diversos pueblos (Teacalco, Teopancala, Tecuautitlán, Colhuacan, Actopan y Maquixco) al municipio que le había dado origen. Por este decreto, no sólo se suprimió San Juan Bautista Teacalco, sino también otros ocho municipios: Melchor Ocampo, Reforma u Ozumbilla, Tonanitla, Juchitepec, San Mateo Atenco, Apasco de Ocampo, Cocotitlán y Ayapango. Opina el delegado de Teacalco, Marcos Sánchez, que la supresión de este municipio como de otros en la época de Porfirio Díaz era “para tener un mejor control del país”, para tener un control político de las comunidades, poco importando el desarrollo.

De los nueve municipios suprimidos en aquella fecha, 7 recuperaron su estatuto político. Juchitepec, Cocotitlán, Ayapango y San Mateo Atenco fueron reconstituidos pocos días después, el 29 de agosto de 1899 mediante la derogación del artículo del decreto que los suprimía. Después, en la época de amplia discusión municipal posconstitucionalista se restituyó el estatuto a Melchor Ocampo, el 28 de noviembre de 1917 y a Apasco, el 15 de diciembre de 1923. Tonanitla fue restituido recientemente el 29 de julio de 2003. Solo San Juan Bautista Teacalco perteneciente al municipio de Temascalapa, y Ozumbilla perteneciente a Tecámac, no han recobrado la categoría. En este contexto jurídico de reconocimiento se encuentra el proyecto de creación del municipio de San Juan Bautista Teacalco.

De acuerdo a la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, del Congreso del Estado de México, se cuenta con el registro de dos solicitudes de creación del municipio de San Juan Bautista Teacalco, una del 4 de diciembre de 2003 y otra del 29 de junio de 2006. Los solicitantes son vecinos de las localidades de San Juan Bautista Teacalco, San Luis Tecuahutitlán, San Bartolomé Actopan, San Cristóbal Colhuacan, Santa María Maquixco el Alto y San Mateo Teopancala. Estos pueblos son los mismos que conformaron el municipio de 1873 a 1899.

### C. *El proyecto: causas y objetivos*

El proyecto actual de creación del municipio de San Juan Bautista Teacalco es resultado del trabajo del Comité Pro Municipio constituido en 1993, por vecinos de los pueblos interesados, entre ellos Catarino Sosa Hernández, Marcos Sánchez, Adán Sánchez González, Odilón García Velázquez, Miguel Remedios Martínez, Rosy Ivonne Prieto Jiménez, Rosa Villegas García, José González Badillo, Nolberto Buendía Sánchez, Martín Vizcarra Vázquez, Reyes Acosta Sánchez y Severiano Mejía. Explica el delegado municipal de Teacalco Marcos Sánchez, las causas de la solicitud:

Primero, por recuperar lo que ya era del pueblo, recuperar la municipalidad. Se trata de una cuestión de *justicia*, pues los otros pueblos lo han recuperado. Ejemplifica el caso de Tonanitla reconstituido en 2003 aún cuando históricamente tuvo tal categoría política durante menor tiempo que San Juan Teacalco. Tonanitla fue municipio de 1891 a 1899, y Teacalco de 1873 a 1899. El decreto de 1899 señalaba respecto a los municipios que se suprimían que: “cuando sus ingresos sean bastantes, cuando sus recursos, cuando obtengan los recursos necesarios para subsistir se le volverá a dar vida”. Así que el disparador de la iniciativa actual, se dice, fue el trabajo de gestión y experiencia de los vecinos del ahora municipio de Tonanitla. El proyecto que recoge la histórica aspiración se construye “a raíz de que a otras comunidades les estaban dando la jerarquía política de municipio, y a unas que ya habían sido municipio y que ya habían recuperado su municipio”.

Segundo, por el poco *desarrollo* que han tenido sus pueblos. Cuando se suprimió el municipio en 1899, se les negó un mejor nivel de vida. En 1993, cuando se integra el Comité Pro Municipio no se tenían calles pavimentadas ni servicio de teléfono. Dice Marcos: “no podía ser posible que en estos años en pleno dos mil no tuviéramos acceso al teléfono”.

Tercero, porque los gobiernos municipales de Temascalapa no tienen *capacidad* para gestionar y resolver las necesidades de los pueblos. Se obtienen mejores resultados cuando los pueblos gestionan directamente. Incluso, cuando se tienen regidores en el ayuntamiento, como el caso actual del pueblo de San Cristóbal, no se obtienen *resultados*: “hace falta capacidad, capacidad de gestión, los recursos se tienen que pelear, se tienen que defender nuestros pueblos, muchas veces nuestros regidores llegan y llegan a ocupar nada mas una silla y el sueldito que les dan, no pelean por los pueblos, no pelean por los intereses de la gente, y es triste es triste verlo, así no”.

Cuarto, porque cuentan con *potencial* para desarrollarse. Explica el delegado respecto al decreto de 1899 que suprimió el municipio: “Yo lo interpreto así: como es, cuando seas grande ya te puedes separar de mi hijo, porque ya eres apto para mantener tu propia familia. Actualmente nuestra comunidad ya creció, actualmente

nuestros pueblos también ya crecieron”. Refiere, asimismo, los recursos naturales con los que cuentan: “Tenemos tierra que podemos explotar, tenemos un cerro que esta en espera de explotar, es una mina, pero no tenemos recursos para echar a andar eso”.

Quinto, porque Teacalco y sus pueblos cuentan con la *capacidad* para gestionar sus asuntos. Señala Marcos Sánchez: “tenemos gente preparada en cada comunidad, en cada comunidad tenemos gente preparada, entonces ya hay gente apta para ocupar el cargo de presidente”. Refiere que no es como antes cuando el analfabetismo era tremendo, “de donde iban a salir líderes”. Ahora, los hechos demuestran la capacidad. Lo que se ha logrado es con el esfuerzo de los vecinos, no porque el municipio lo haya dado, “Teacalco gestionó su propia escuela, gestiona su propia agua, Teacalco gestiona a capa y espada su centro de salud, ha peleado, los beneficios que han caído aquí es porque los ha peleado no es porque el municipio los haya traído, es porque la comunidad ha hecho sus gestiones para que vengan escuelas”. Se tiene la capacidad para gobernar e incluso superar a muchos municipios. Lo que se tiene, “no está porque el municipio nos lo trajo, está porque lo hemos peleado a capa y espada, está porque hemos sido perseverantes, tercicos, necios”.

Sexto, porque Teacalco está al centro de los otros pueblos. Cuando se creó el municipio de Teacalco, los diputados lo eligieron por su *posición* geográfica para gobernar. Dice el delegado: “Si te das cuenta, Temascalapa no está al centro de todas las comunidades ya está a una orilla, por lo político por muchas razones, por la vía rápida de Tizayuca que se yo, pues quiero pensar que por eso se eligió Temascalapa como municipio”.

Estas seis causas se identifican de la entrevista realizada a Marcos Sánchez Vizcarra, actual delegado municipal de San Juan Bautista Teacalco, y a Catarino Sosa Hernández, vocal del Comité Pro Municipio. Causas de índole política reflejadas en un discurso que se apropia de la tesis neoliberal, de la gestión pública ineficiente como culpable de la situación del no desarrollo; un discurso que no reconoce las condiciones estructurales económicas y espaciales favorables para el crecimiento de un lugar. La siguiente expresión resume las causas del proyecto: “nuestro municipio no es, no es capaz de generar empleos. Por esa razón, por más educación, por un mejor nivel de vida estamos queriendo ser nuevamente municipio, aparte de eso porque es un derecho que tenemos”.

Estas causas pueden analizarse en dos ejes, en el de percepción y en el de apreciación, que permiten construir una matriz de toma de decisiones, relacionada a la acción de municipalización. Por el primer eje, se identifican características de la población, de su espacio y de la organización política formal e informal. Por el segundo, se otorga una valoración a estas características. En tal sentido, un cambio en las condiciones objetivas de las comunidades, como en la subjetividad de sus

habitantes por la cual se reconocen y valoran las condiciones objetivas, dan cuenta de las causas de la acción. El hábitus y la estructura social, usando la terminología de Pierre Bourdieu explican la problemática. En Teacalco, la posición objetiva que mantiene Teacalco respecto al entorno se valora negativamente, atribuyendo los movimientos descendentes a la ineficiente capacidad de gestión del ayuntamiento del municipio del que forman parte, y los movimientos ascendentes a la capacidad de gestión propia. Los resultados de la acción del ayuntamiento se reflejan en el bajo desarrollo de Teacalco, por lo que se pretende usar como estrategia para tomar una posición superior el obtener el estatuto político municipal que lo despojaría de la ingerencia negativa de Temascalapa. Los propios recursos y capacidades pueden colocar a Teacalco en una posición de mayor desarrollo.

La interpretación anterior parte del reconocimiento de un cambio objetivo en las condiciones de vida de los pobladores, relacionada al estancamiento en la dinámica económica y demográfica. Pero también, de un cambio en el hábitus que permite relacionar esas condiciones con la gestión del gobierno municipal, otrora marginal en los procesos de desarrollo (1940-1980). El discurso neoliberal que relaciona desarrollo con gestión pública, en medio de la reestructuración del estado que trasfiere funciones y recursos del centro a los gobiernos locales, impregna en el hábitus un nuevo andamiaje conceptual y relacional que hace reconocible al ayuntamiento como enemigo de Teacalco. Un peso compartido con los gobiernos estatal y federal. El ascenso neoliberal en las décadas de los ochenta y noventa, como nueva institucionalidad, permeó a través de esa identificación de crisis con estado ineficiente, y ahora se presenta en las luchas municipalistas arropándose de conceptos como justicia, desarrollo, capacidad de gestión, potencial y resultados.

El proyecto del nuevo municipio, si bien se concretó en las solicitudes de 2003 y 2006 realizadas en el congreso del estado de México, la aspiración es anterior al trabajo de integración de la documentación requerida. En 1993 se formó el Comité Pro Municipio. Nuestros “antepasados”, como suele llamar el delegado Marcos Sánchez Vizcarra a las generaciones anteriores, tenían la aspiración de recuperar la categoría política de municipio, pero lo pedían al gobernador como un favor sin dejar algún registro. En aquel entonces, lo que existía era la palabra: “tu me lo dices creo en tu palabra, antes era la palabra, de un tiempo acá papelito habla, por escrito”. La humildad, ignorancia y baja escolaridad de los antepasados, relata Marcos Sánchez, impidió que se dejara registro, que se tenga un antecedente de las solicitudes. Ahora, al contar con gente preparada que “nos han abierto los ojos de que estamos mal, de que no estamos bien”, se respalda el trabajo con documentos. El delegado habla de un cambio en la subjetividad y la práctica.

La gestión de la creación del municipio difería de cómo ahora se realiza, por varias razones. Por una parte, el acudir a Toluca era difícil por la distancia y la falta de carreteras, “se tenía que ir a Toluca a caballo”. Además, se le veía al gobernador

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

con mucho respeto, se le llamaba “tata” y las cosas debían pedirse como favor. Ahora

se le sigue viendo con respeto pero ya no como, como aquella persona intocable que nadie puede tocar, aquella persona que cuando hablabas tenías que agachar la cabeza, ya no se le ve así de esa manera ya no se le ve así, ahora se le ve como un servidor público que está para ayudarnos, para escucharnos para eso está, no está para verlo como Dios. No nos va a hacer un, como se dice, no nos va a hacer un milagro o que se yo, no nos va a hacer, nos va a ayudar, porque ni siquiera es un favor, nos va a ayudar porque es un derecho que tenemos como ciudadanos.

En este fragmento, se hace notar el cambio en la percepción del gobernador del estado, del “tata” paternalista, al servidor público obligado a realizar lo que según la normatividad corresponda. La solicitud de municipalización no se efectúa en términos de “pedir un favor” a un político benevolente, sino en términos jurídicos a partir del hábitus neoliberal que relaciona desarrollo, dígase eficiencia en el ejercicio de recursos públicos con gobierno más cercano a la ciudadanía, con el ayuntamiento, pues él conoce mejor las necesidades de la población y puede hacer uso del “enorme potencial de energía a nivel local”. Esta es una premisa básica de la descentralización neoliberal, a la que aludía Miguel de la Madrid en 1982.

Dando respuesta a las causas, el proyecto de creación del municipio de Teacalco tiene como objetivos lograr un mejor desarrollo de sus pueblos y una mayor gobernabilidad. Se señala, no se logrará el desarrollo sin el municipio. Esa es la estrategia, pues existe contundencia en la apreciación de la capacidad de gestión del ayuntamiento. Señala el delegado:

Nosotros nos hemos dado cuenta que no vamos a tener desarrollo como nosotros queremos ya que, esté quien esté no nos va a dar lo que necesitamos, definitivamente. Pasa el tiempo y hay mas pobres, pasa el tiempo y la delincuencia se está disparando, cuando vamos a nuestro municipio y nos quejamos, poco interés tiene para resolver los casos. Entonces, nosotros hemos visto que no van a cambiar las cosas si no peleamos nuestra nuestro municipio que legalmente nos pertenece, que es un derecho que tenemos, no estamos arrebatando nada ni estamos pidiendo imposibles.

El proyecto es una elaboración desde abajo que se estructura a partir de la identificación del ayuntamiento como enemigo del pueblo, independiente de su relación a un personaje o partido político. Es una cuestión genérica que construye una nueva institucionalidad, una cuestión que abona a favor de una regulación neoliberal. En Teacalco, el proyecto se construye ajeno al partido que gobierne al municipio, sea Acción Nacional o el Revolucionario Institucional, la intención es

separarse de Temascalapa. Hasta 1997, como en la mayoría de los municipios del país gobernó el Partido Revolucionario Institucional, pero en ese año ganó el ayuntamiento el Partido Acción Nacional. Durante cuatro trienios gobernó, y aunque ahora gobierna nuevamente el Revolucionario Institucional del proyecto no se claudica, -dice Marcos, “tenemos que seguir peleando, seguir peleando, no claudicar”.

El discurso se muestra contundente en la relación entre problemas y causas, y en ese sentido, la municipalización se presenta como respuesta. Se señala que cuando se logre el reconocimiento del municipio, se aspirará a un mejor nivel de vida porque se podrán manejar los propios recursos. Es la manera en como se saldrá del bajo desarrollo. Explica el delegado municipal:

Sabemos que si somos municipio aspiramos a un mejor nivel de vida, aspiramos a manejar nuestro recurso mucho mejor hacia nuestros pueblos, si somos municipio nuestras comunidades no solamente Teacalco, lo que es San Bartolo, Maquixco, San Cristóbal, San Luis y Teopancala van a tener un mejor nivel de vida porque hay una partida presupuestal del gobierno del estado que esa no baja.

Se aprecia en el discurso, también el conocimiento de las implicaciones de las políticas de descentralización que trasladan recursos y funciones a los municipios, conocimiento de las capacidades de los ayuntamientos para impactar en el nivel de vida de la población. Además se reconoce su incidencia para hacer realidad el concepto de participación popular. Se explica, que al tener un ayuntamiento propio cada pueblo se tendrá la oportunidad de tener no sólo un regidor, sino más de uno pues son seis pueblos. Señala el delegado, “le va a tocar a cada comunidad ya de ley, no se va a estar peleando porque no le toca o que se yo, sino va a ser de ley ya”. En la actualidad, sólo tiene San Cristóbal Colhuacan representación en el ayuntamiento con un regidor, Teacalco no, aunque en otros años si.

De acuerdo al artículo 24 del Código Electoral del estado de México, los ayuntamientos de los municipios como Temascalapa de hasta 150 mil habitantes se integran por un presidente, un síndico, seis regidores de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional. La elección es por planilla para todos los cargos. La última elección para ayuntamiento se efectuó en 2009, obteniendo el Partido Revolucionario Institucional el 37% de la votación, el Partido Acción Nacional el 21% y el Partido de la Revolución Democrática el 16%. En dicha elección, se emitieron 5 mil 91 votos que representan el 35% de la lista nominal (IEEM, 2011)

*D. Teacalco de la marginación a la lucha*

Los relatos de Marcos Sánchez y Catarino Sosa refieren que después de 1899 con la supresión del municipio de Teacalco, las condiciones de sus comunidades se afectaron negativamente. Primero, por la propia supresión que los sujetaba a la cabecera de Temascalapa. Para mantener el control político sobre los pueblos – señalan, el gobierno no les proveyó de servicios como escuela, no había interés en que las comunidades aprendieran a leer y escribir, entre más analfabetas mejor. Así, explican el bajo desarrollo de Teacalco y sus pueblos. La supresión representó la negación del desarrollo, pues quedaron desprotegidos.

Después, en el primer cuarto del siglo XX, sin conocer fecha exacta –relatan, el pueblo de Teacalco fue afectado por una epidemia que mermó la cantidad de habitantes. Este hecho, se observa, fue determinante en el crecimiento desigual entre Temascalapa y San Juan Bautista Teacalco. De acuerdo a los datos censales del sistema de consulta *Archivo Histórico de Localidades* del INEGI, en 1900 el pueblo de Temascalapa contaba con mil 361 habitantes, y el pueblo de Teacalco con mil 112. Pero para 1910, la población en Teacalco se había reducido 22%, contabilizando 868 habitantes, en tanto el pueblo de Temascalapa tenía mil 341, sólo 20 habitantes menos. Los pueblos de San Bartolo, San Luis, San Cristóbal, San Mateo y Maquixco no registran una disminución en su población.

Dicha desigualdad social que, entonces se reprodujo entre los pueblos a lo largo del siglo XX, se plasmó en un dicho que en varias ocasiones Marcos Sánchez refirió, se expresaba en Temascalapa: en Teacalco lo que hacen falta son avíos porque burros sobran. Pero la gente –continúa, no se daba cuenta que era el municipio quien tenía “la obligación de proporcionarnos educación, cosa que no lo hacía, no gestionaba, no hacía nada de eso”, pues con esa desigualdad podría posicionarse más sobre Teacalco y consolidarse como municipio. Obsérvese aquí, en la interpretación de Marcos Sánchez, la incorporación de la vulgata neoliberal que responsabiliza al gobierno.

En 1954, narra Marcos Sánchez, se sumó otro hecho que trastocó la marcha de Teacalco como un pueblo, que hasta entonces, contaba con cierta superioridad política sobre los otros, -póngase atención en la comparación de posiciones. Hasta ese año, existió una autoridad municipal, un conciliador, pero luego ya sin él pasó “a ser un pueblo ya sin nada”. Un pueblo como los otros. De acuerdo a la ley orgánica municipal de entonces, un conciliador como autoridad de varios pueblos, tenía la representación política municipal y la facultad de arreglar las controversias vecinales. Pero después, con la designación de un delegado municipal sin otra facultad que la de gestión, como en el resto de los pueblos, Teacalco perdió toda categoría política.

En los relatos, se reconoce una condición objetiva que afecta el desarrollo. Al abandono del gobierno municipal y la disminución de la población, se suman las características de la tierra que posee la población de Teacalco. Esta no es planicie, la tierra “son puras lomas [...] no son tierras ricas, qué se yo, en aprovechamiento de aguas pluviales, ahí tenemos una desventaja”. Se siembra maíz, cebada, trigo, frijol, haba pero “se obtiene en pocas cantidades porque sus tierras no son muy buenas, entonces esto quiere decir que desde antes no eran muy buenas las cosechas aun cuando lloviera bien puesto que las tierras no están aniveladas, no están bien”.

En este reconocimiento de la condición, no obstante, se evalúa que con el apoyo del gobierno ésta podría ser mejor. Por eso se pelea por el apoyo, por eso se quiere ser municipio. Expresa el delegado: hemos hecho “la solicitud para nuestros campesinos para, para caminos, para las cosechas, maquinas Buldózer, y esta es la hora que no nos han mandado nada”. Agrega el señor Catarino Sosa: “le decimos al municipio que nos mande una Buldózer para arreglar los terrenos y, que no, pues que la va a componer, que quién sabe qué y, nada más nada”. No obstante, cuando se efectúa la gestión directa ante gobierno del estado la situación es distinta. Dice Marcos: “y cuando el gobierno [estatal] nos lo ha dado es porque hemos hecho la gestión nosotros, por nuestra cuenta”. En aquel entonces, en el momento de la gestión directa, señala Catarino: “la máquina la tuvimos aquí más de un año, la Buldózer”.

Es esta situación la que coloca al capital municipal (estatal) como elemento asegurador de la propia gestión, y que dispara la necesidad de emprender una lucha por crear un municipio como medio para mejorar algunas de las condiciones desiguales de los otros campos. Dice Marcos: “Vemos el municipio de Axapusco que está creciendo en empresas, se está abriendo a, vaya, a dar empleo a su gente, nosotros no, nosotros estamos, este, aquí parados y no hay nada, y lo poco que hemos conseguido lo hemos estado consiguiendo a capa y espada, hemos pedido apoyo a Temascalapa y hasta ahorita no hay nada”. Por eso hay que hacerse del capital municipal. Frente al abandono gubernamental, se trabaja en San Juan Bautista Teacalco por cuenta propia para mejorar las condiciones, pero se reconoce que si se es municipio se tendrá un mejor nivel de vida.

Resulta interesante observar, que en el proceso de identificación de las causas de la condición marginada de San Juan Teacalco, se efectúa a la par una evaluación de las capacidades o potencial de los pueblos para a través del nuevo gobierno superar sus condiciones de marginación. Esta evaluación se ejemplifica con el relato del caso de introducción de la telefonía:

Esta gestión igual del teléfono, no fue porque Temascalapa nos los haiga traído, fue porque nosotros como comunidad gestionamos ese servicio, porque no podía

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

ser posible que en estos años en pleno dos mil no tuviéramos acceso al teléfono y a que a nuestro municipio le importara un cacahuete si estuviéramos, este, informados o no, ahí más a nuestro favor más reciente no, una cosa que se puede dar que es para todos no lo teníamos, no estábamos conectados al mundo. A raíz de que nosotros nos organizamos, este, gestionamos el teléfono, pasamos a beneficiar a nuestras comunidades como lo que es Maquixco, San Cristóbal y Teopancala. Esta zona de alguna manera estaba marginada a conectarnos al mundo, al mundo no. Tu sabes el internet ya hace que te comuniques con todo el mundo. Nos costó mucho. Tuvimos que pelearlo a capa y espada, especificar porque teníamos la necesidad. Nuestros alumnos de secundaria no tenían el acceso a internet. Después de eso, este, cambia radicalmente todo, todo, todo, todo, porque nos conectamos al mundo, y resurge, resurge que ahora nuestra secundaria es una de las mejores a nivel zona, nuestra primaria también es una de las mejores a nivel zona. Entonces nos damos cuenta que hay mucha capacidad en nuestra comunidad, mucho potencial, desgraciadamente nuestro municipio no lo vio así o no le convenía, pero nosotros lo hemos estado peleando. Entonces, yo no estoy mintiendo, aquí lo puedes investigar cual es la mejor secundaria a nivel zona, lo hemos, te lo he dicho, incluso antes de aquí se trasladaban a Tizayuca, a Tecámac, ahora es lo contrario ahora viene de allá para acá, tan es él, la calidad y el aprovechamiento de dicha institución que ahora vienen para acá, ahora nuestros alumnos ya se quedan, ya no se van a otras comunidades, ya se quedan aquí.

Es decir, la lucha por la creación del municipio de Teacalco se asienta no sólo en el sentimiento de abandono, sino en la evaluación de las capacidades como suficientes para mejorar las condiciones de vida, a partir de los resultados de gestión que el propio pueblo realiza.

Aunque en el momento actual no se sigue jurídicamente con un proceso, en el congreso del estado de México, para crear el municipio, y como señala Marcos se encuentran en un proceso de capitalización, reagrupamiento y reorganización, se va a seguir peleando la creación. Por ello, se sigue la construcción de la casa “para cuando se nos de el sí”. Se sigue con la construcción de un inmueble, de un edificio, por cooperación del pueblo que albergará la futura presidencia municipal. Un inmueble que ni Tonanitla tiene, pues el edificio donde está es rentado. Agrega el delegado: “y nosotros que tenemos edificio propio no solamente uno, sino tres, uno, dos y tres el que está allá abajo y no tenemos esa oportunidad”.

### *E. Conclusiones*

En San Juan Bautista Teacalco, no es el abandono por parte del gobierno municipal para atender sus necesidades, el elemento para explicar la lucha municipalista, ni éste, vinculado al reconocimiento de la capacidad de sus habitantes para mejorar

por sí mismos su calidad de vida, sino el interés por el capital municipal para modificar su posición en el espacio social, en el campo estatal. El reconocimiento del abandono, de las condiciones de marginación y de las capacidades, sólo son el telón que el neoliberalismo permite percibir y apreciar por parte de los pobladores y, en el cual sustentar su acción de lucha. Pero desde el espacio del observador, se puede reconocer que la lucha responde a una revalorización del capital municipal, que en el modo de regulación actual junto con otros conceptos sirve para encubrir las relaciones estructurales de la exclusión. De no ser así, el efecto del reconocimiento del abandono sería la protesta ante el gobierno sin reclamo para poseerle.

El gobierno municipal es un referente clave en la elaboración del proyecto, pues es percibido negativamente. El ayuntamiento es un rival, un obstáculo para el desarrollo por su incapacidad de gestión o por el abandono de sus pueblos. Es el gobierno, más que una condición estructural económico política, la que ha definido las condiciones de vida de los pueblos. Se reconoce la existencia de recursos de la federación y el estado que no llegan a los pueblos, así como un trabajo de los regidores más comprometido con los intereses del presidente municipal que con la gestión de recursos para atender sus necesidades.

Es oportuno mencionar que las condiciones de servicios, trabajo y vivienda no son significativamente desiguales entre los pueblos y la cabecera, como para ser un elemento objetivo que permita la percepción de la desigualdad. Sino, más bien, es el proceso de gestión y lucha por la satisfacción de las necesidades el que se convierte en detonante para identificar el potencial de gestión y, entonces, reclamar el estatuto municipal como asegurador de su práctica, es decir, como institucionalización de su hacer. El proyecto se construye participando en el campo de lucha, teniendo interés en el juego y evaluando las capacidades y resultados.

Por último, no se debe dejar de señalar que en el proyecto, el elemento histórico también está presente, pero no como base para conducir la lucha. En San Juan Bautista Teacalco la experiencia de ya haber sido municipio se usa sólo para justificar el proyecto con un discurso menos subjetivo, frente a la percepción de abandono siempre más cuestionable que aspectos históricos. Se emplea el concepto de justicia.

### **Fuentes consultadas**

ACEDO Angulo, Blanca. 2005. "Trayectoria de la libertad municipal en el federalismo mexicano", en *Cuarto Congreso de la Red de Investigadores de Gobierno Locales Mexicanos*. México.

Documento disponible en: <http://www.iglom.iteso.com>

ARCHIVO Histórico de Localidades. 2011. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Sistema de consulta en línea:

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

- <http://www.inegi.gob.mx>
- ASSIES, Willem. 2003. “La descentralización en perspectiva”, en Assies, Willem. *Gobierno locales y reformas de estado en América Latina*. El Colegio de Michoacán. México.
- BARRERA, Juan Manuel. 2005. “Pierde Izcalli la calidad de ciudad modelo”, en *El Universal*. México. 14 de julio de 2005.  
Nota periodística en: <http://www2.eluniversal.com.mx>
- BASAÑEZ, Miguel. 2002. *La lucha por la hegemonía en México 1968 – 1990*. Siglo Veintiuno Editores. México.
- BIBLIOTECA GARAY. 2011. *500 años de México en documentos*. México. URL: <http://www.biblioteca.tv>
- BLANCAS Martínez, Edgar Noé. 2008. “Emiliano Zapata: territorio de bienestar por convergencias y estrategias”, en Blancas, Edgar Noé (coord.) *Organización y cambio social en Apan*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. México.
- BONNEWITZ, Patrice. *Primeras lecciones sobre la sociología de Pierre Bourdieu*. Ediciones Nueva Visión. Argentina.
- BOURDIEU, Pierre. 2007a. *Intelectuales, política y poder*. Eudeba. Universidad de Buenos Aires. Argentina.
- 2002a. *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. México.
- 2002b. *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Editorial Anagrama. España.
- 1989. “El espacio social y la génesis de las clases”, en *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*. Septiembre, año III, número 007. Universidad de Colima. México.
- 1987. *Cosas dichas*. Editorial Gedisa. España.
- BOURDIEU, PIERRE Y LOÏC WACQUANT. 2005. *Una invitación a la sociología reflexiva*. Siglo Veintiuno Editores. Argentina.
- CENSO de Población y Vivienda 2010. 2011. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Sistema de consulta en línea: <http://www.inegi.gob.mx>
- CÓDIGO Electoral del Estado de México. 2011. Instituto Electoral del Estado de México. México.
- CONSULTA Interactiva de Datos de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. 2010. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. México.  
Sistema de consulta disponible en: <http://www.inegi.gob.mx>

- CORDERA Campos, Rolando y Leonardo Lomelí. 1999. *Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México, para la Oficina Regional de la FAO para América Latina*. UNAM. México.
- DIRECTORIO *de presidentes auxiliares 2008 – 2011*. 2010. Secretaría de gobernación del Estado de Puebla. México.  
Directorio disponible en: <http://www.sg.pue.gob.mx>
- DIVISIÓN *territorial del estado de México de 1810 a 1995*. 1997. Instituto Electoral del Estado de México. México.
- ENCICLOPEDIA *de los municipios de México*. 2005. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México.  
Sistema de información disponible en: <http://www.inafed.gob.mx>
- ESTADÍSTICA *electoral 2009*. Software. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco
- ESTRADA, José Ángel. 2007. “Eldorado municipio, añejo clamor de los eldorandenses”, en *El Sol de Sinaloa*, 11 de junio de 2007. Organización Editorial Mexicana. México.  
Artículo disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldesinaloa>
- GARCÍA Negrete, Claudia. 1999. “Presidencias municipales auxiliares. Estado de Tlaxcala”, en Olmedo, Raúl (coord.) *Experiencias municipales repetibles*. Instituto de Administración Municipal. México.
- GAUCÍN, Rosy. 2010. “Exigen municipio 40 al sur de Cuancamé”, en *El Siglo de Durango*, 13 de enero de 2010. Compañía Editorial de la Laguna. México.  
Artículo disponible en: <http://www.elsiglodedurango.com.mx>
- GUTIÉRREZ Ávila, Miguel Ángel. 2010. “Las vicisitudes del movimiento indígena”, en *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de Guerrero*. Tomo I. Programa Universitario México Nación Multicultural Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- HIRSCH, Joachim. 1994. “Fordismo y posfordismo. La crisis social actual y sus consecuencias”, en Bonefeld, Werner y John Holloway. *¿Un Nuevo Estado? Debate sobre la reestructuración del Estado y el Capital*. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. Distribuciones Fontamara. México.
- HUERTA, Arturo. 1991. *Economía mexicana más allá del milagro*. Editorial Diana. México.
- INSTITUTO *Electoral del Estado de México IEEM*. 2011. “Resultados de la elección de ayuntamientos con base en las actas de computo municipal”, en Portal del Instituto Electoral del Estado de México:  
[http://www.ieem.org.mx/numeralia/result\\_elect.htm](http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.htm)
- JESSOP, Bob. 1990. “Regulation theories in retrospect and prospect”, en *Economy an Society*. Lancaster University Faculties. Documento disponible en:

- <http://eprints.lancs.ac.uk/222/>  
Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2009.
- 1994. “La teoría de la regulación, el posfordismo y el Estado: mas que una respuesta a Werner Bonefeld”, en Bonefeld, Werner y John Holloway. *¿Un Nuevo Estado? Debate sobre la reestructuración del Estado y el Capital*. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. Distribuciones Fontamara. México.
- MACIP Bazán, Ricardo. 2002. *Autonomía y descentralización de los servicios públicos. Los juegos del desarrollo en Tlaxcala en la remunicipalización de 1995*. Universidad Autónoma de Tlaxcala. Sistema de Investigación Ignacio Zaragoza. México.
- MACHUCA, Jorge. 2010. “Chipilo exige que le den rango de municipio libre”, en Milenio, 21 de abril de 2010. Milenio Diario. México.  
Artículo disponible en: <http://impreso.milenio.com>
- MILLÁN, Henio. 1998. *Neoliberalismo y transición en México*. El Colegio Mexiquense. México.
- MIRANDA Ayala, Abel. S/f. “Hartos de la explotación y el racismo nahuatl quieren separarse de Olinalá”, en *Diario de Guerrero*. México.  
Artículo disponible en: <http://www.diariodeguerrero.com.mx>
- NÚCLEOS Agrarios. *Tabulados básicos por municipios 2007, por entidad federativa*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- ORNELAS Delgado, Jaime. 2001. *El neoliberalismo realmente existente*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México.
- PADRÓN e historial de núcleos agrarios PHINA. Sistema de consulta en línea. Registro Nacional Agrario.
- PLANO condensado estatal seccional, por entidad federativa. Mapas. Instituto Federal Electoral.
- POBLACIÓN a mitad de año de localidades seleccionadas, 2005-2030. Hoja de calculo en línea. Consejo Nacional de Población.
- PROGRAMA IRIS 3.0 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México. Programa.
- QUINTANA Roldán, Carlos. 2003. *Derecho municipal*. Editorial Porrúa. México.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Manuel Ángel. 2006. “Procesos electorales en la costa chica de Guerrero”, en *El Cotidiano*, julio agosto 2006, número 138. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- RODRÍGUEZ WALLENIUS, Carlos. 2007. “La remunicipalización en el estado de Guerrero. Disputas locales de resistencia y dominación”, en Martínez, et. al. (coordinadores) *Creación de nuevos municipios en México*. Universidad de Guadalajara. México.

- SACRISTÁN Roy, Emilio. 2006. “Las privatizaciones en México”, en *Economía UNAM*, vol. 3, número 9. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- SARMIENTO Silva, Sergio, Evelyn Mejía Carrasco y Florencia Rivaud Delgado. 2010. “Movimientos indígenas y conflictos sociales”, en *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de Guerrero*. Tomo I. Programa Universitario México Nación Multicultural Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- SISTEMA DE CONSULTA DEL ARCHIVO *Agrario Nacional SICOAGA*. 2011. Registro Agrario Nacional. México. Sistema de consulta en, <http://www.ran.gob.mx>
- SISTEMA DE CONSULTA DE LA ESTADÍSTICA *de las Elecciones Federales 2008 - 2009. Atlas de Resultados Electorales Federales 1991 - 2009*. Sistema de consulta en línea. Instituto Federal Electoral.
- SISTEMA NACIONAL *de Información Municipal SNIM*. 2011. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Programa en: <http://www.inafed.gob.mx>
- SOLICITUDES DE CREACIÓN *de nuevos municipios en el estado de México*. 2011. Secretaría de Asuntos Parlamentarios. Congreso del Estado de México. Respuesta a solicitud de información. México.
- ZENDEJAS, Sergio. 2003. Política local y formación del Estado. Procesos históricos de formación de espacios y sujetos sociales en un municipio rural mexicano, 1914-1998.
- . 2001. “Los ricos y nosotros los ejidatarios. Gente de pueblo: procesos políticos y de identidad en las disputas por ejidos y el ayuntamiento de Ecuandureo, Michoacán. 1900-1975”, en Maldonado, Salvador. *Dilemas del Estado Nacional*. El Colegio de Michoacán. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México.



## 2

# LOS NUEVOS MUNICIPIOS Y EL MÉTODO *TERRITORII*

El caso de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

*Horacio Bozzano*<sup>7</sup>



Los nuevos municipios son una deuda pendiente en territorios donde *identidades*, *necesidades* y *sueños* germinan, brotan y se reproducen en su gente, y donde, a la vez, las instituciones con frecuencia no logran responder suficientemente al ciudadano; si a ello se agregan situaciones de fuerte crecimiento demográfico, en municipios que hasta cuadruplican o quintuplican su población en pocas décadas, la situación es aún más urgente. No se trata sólo de responder las *necesidades* básicas de las comunidades, bastante necesitadas por cierto en América Latina, es menester también escuchar, conocer y entender las *identidades* y apoyar las *expectativas* y los *sueños* de las comunidades más postergadas.

El caso que nos ocupa en la República Argentina, es el de la Provincia de Buenos Aires, el estado a la vez más poblado, el más extenso y con la legislación orgánica municipal más desactualizada de la Argentina; este último seguramente es el motivo por el cual Buenos Aires marcha a la cabeza en materia de reivindicaciones pro-autonómicas, estimándose en la actualidad en 31.<sup>8</sup> Nuestro

---

<sup>7</sup> Investigador Independiente CONICET y Profesor Titular UNLP Argentina. Director de TAG UNLP-CONICET y Universidades asociadas (Argentina) con sede en IDIHCS FaHCE UNLP-CONICET, La Plata, TAG, Equipo de Investigación Territorio Actores Gobernanza para la Transformación es integrante del GDRI INTI International Network of Territorial Intelligence, coordinado por el CNRS (Francia), TAG es Nodo Fundacional de la Red Científica Latinoamericana TerritoriosPosibles. [www.tagblogspot.com](http://www.tagblogspot.com) [www.territoriosposibles.org](http://www.territoriosposibles.org)

<sup>8</sup> Asociación para el Reconocimiento de Nuevos Municipios de la Provincia de Bs As. Las solicitudes de localidades o comunidades que han solicitado su división son las siguientes: 1-Altos del Tránsito; comprende Glew, Longchamps y Ministro Rivadavia (Partido de Almirante Brown), 2-Presidente Derqui (Partido de Pilar), 3-La Franja, comprende Llavallol, Turdera, Témperley y San José (Partido de Lomas de Zamora), 4-Bánfield (Lomas de Zamora), 5-Cuartel

país tiene 25 unidades administrativas de primer rango: 23 Provincias, un Gobierno Autónomo en la capital nacional y un Territorio Antártico y de Islas del Atlántico Sur reivindicado desde 1959. A excepción de la Provincia de Buenos Aires –que comprende 135 Partidos o Municipios-Partido, 40 metropolitanos y 95 pampeanos– cada Provincia se divide en Departamentos y éstos comprenden a su vez Municipios de muy diverso tipo y rango. Los 40 Partidos metropolitanos comprenden 40 localidades cabeceras municipales, 305 localidades no cabeceras y una compleja distribución de territorios urbanos, periurbanos y rurales según se trate de primera, segunda o tercera corona de la Metrópolis de Buenos Aires. Los 95 Partidos restantes son básicamente de la llanura pampeana, con 95 localidades cabeceras municipales, 242 localidades no cabeceras y un amplio predominio de territorios rurales dedicados a la producción agropecuaria.

Aplicaremos *Territorii* a la Provincia de Buenos Aires, un método de base geográfica, de inteligencia territorial<sup>9</sup> y transformación, a incorporar en investigaciones interdisciplinarias.<sup>10</sup> Se trata que los territorios, sus actores, sus problemas y las formas de resolverlos sean útiles a las instituciones y a la sociedad en general, en este caso a los nuevos municipios.

Considerando que el objetivo del libro gira básicamente alrededor de dos aspectos, en primer lugar, una discusión teórica sobre la municipalización en América Latina en las dos últimas décadas, y en segundo lugar, el diálogo entre casos representativos del fenómeno en América Latina, estimamos entonces que el

---

9° (Lomas de Zamora), 6-De la Ribera (Lomas de Zamora y Lanús), 7-Hudson (Berazategui), 8-Gerli (Lanús y Avellaneda), 9-Abasto (La Plata), 10 a 13-La Matanza (en 4 Nuevos Municipios), 14-Santa Teresita (Partido de la Costa), 15-Mar de Ajó (Partido de la Costa), 16-Santa Clara del Mar (Mar Chiquita), 17-Otamendi (General Alvarado-Miramar), 18-Sierra de los Padres (General Pueyrredón-Mar del Plata), 19-Quequén (Necochea), 20-Sierras Bayas (Olavarria), 21-De la Riestra, Pedernales y Ernestina (25 de Mayo), 22-Lima (Zarate), 23-Juan Bautista Alberdi (Vedia), 24-Roberts (Lincoln), 25-Tres Algarrobos (Carlos Tejedor), 26-Treinta de Agosto (Trenque Lauquen), 27-Huanguelén (Coronel Suárez, Guaminí, General Lamadrid y Daireaux), 28-Urdampilleta (Bolívar), 29-Pedro Luro (Villarino), 30-Mayor Buratovich (Villarino) y 31-Darregueira (Puán). Vale decir, son 13 casos metropolitanos y 18 casos pampeanos.

<sup>9</sup> La inteligencia territorial es una disciplina científica en formación hace más de dos décadas en Europa [www.territorial-intelligence.eu](http://www.territorial-intelligence.eu) y desde hace cuatro años en América Latina [www.tagblogspot.com](http://www.tagblogspot.com) [www.territoriosposibles.org](http://www.territoriosposibles.org). En el apartado 3 de este capítulo se hace referencia a la inteligencia territorial y la transformación en relación a los nuevos municipios.

<sup>10</sup> Es posible aplicarlo tanto a proyectos predominantemente territoriales, como a proyectos sociales, ambientales, culturales, políticos, económicos, turísticos, agrarios, urbanos, educativos, sanitarios, industriales, comerciales, arqueológicos u otros con base y aplicación territorial.. Una concepción de territorio –como espacio socialmente construido– teóricamente sólida y de amplio alcance en los objetos de investigación y a la vez en los objetos de intervención y transformación, son pilares en el entendimiento, la inteligencia y el desarrollo territoriales.

presente aporte se refiere a sendos aspectos.<sup>11</sup> Los objetivos de este capítulo son los siguientes: 1) Exponer y aplicar el Método *Territorii* al caso de los nuevos municipios en la Provincia de Buenos Aires, Argentina; y 2) Ofrecer categorías y conceptos teóricos de la Inteligencia Territorial y la Transformación para la construcción de una nueva matriz para el debate de la municipalización en América Latina, más próxima a la operacionalización de las tres premisas de la *Epistemología del Sur* en Boaventura de Sousa Santos y de una *Ciencia Social Emancipatoria* en Olin Wright. Estos dos objetivos organizan el texto en tres partes con una veintena de ítems: 1-El Método *Territorii* de Inteligencia Territorial y Transformación, 2-Aplicaciones de *Territorii* al caso de municipios y nuevos municipios en la Provincia de Buenos Aires; 3-Inteligencia Territorial y Transformación en nuevos municipios; y Conclusiones preliminares: Una agenda de hechos, más que de discursos.

## **I - El Método *Territorii* de Inteligencia Territorial y Transformación**

### *A. Aplicaciones y nutrientes teóricas.*

Desde el momento que no todo es territorial, *Territorii* es una mirada territorial a proyectos que nunca son exclusivamente territoriales, sino sociales, políticos, económicos, culturales, ambientales, jurídicos, financieros, etc: ello significa que, en caso de aplicarlo, será necesario complementarlo con otros métodos y herramientas propios de la sociología, la antropología, la psicología, la economía, la historia, el urbanismo, la ciencia política, el derecho, el turismo, la agronomía, la arqueología y otras disciplinas.

El proceso de organización territorial<sup>12</sup> –de una ciudad, una región, un municipio, una comarca u otro lugar- es tal vez el más apropiado para aplicar el Método *Territorii*; en él, otros procesos –sociales, naturales, políticos, etc- confluyen como procesos secundarios para entender las maneras en que la sociedad en interacción con el medio natural y construido fueron organizando el territorio. También *Territorii* es muy apropiado –aunque no exclusivo- para aplicarlo al proceso de creación de un nuevo municipio; será necesario fortalecer mediante otros recursos el diálogo y la respuesta con los componentes de una tríada

---

<sup>11</sup> Coincidimos con el espíritu del creador del libro en el sentido de fortalecer el pensamiento académico y científico en pos de la municipalización, en nuestro caso con el Método *Territorii* con inteligencia territorial por la transformación.

<sup>12</sup> Coincidimos básicamente con el sentido expuesto por Milton Santos en la última década de su obra, y también por José Luis Coraggio en “Territorios en Transición”, Ediciones Ciudad, Quito, 1979.

compuesta por *burocracia, recursos y comunidades*, tal como se expone en el ítem 3.

En términos de instancias en la explicación científica, el entendimiento del territorio –**real, vivido, legal y pensado**– es puerta de entrada a una inteligencia territorial, entendida ésta como la manera en que actores públicos y ciudadanos – con aportes científicos– se desenvuelven para hacer territorios y lugares **posibles** más deseables, factibles, viables, sustentables y durables que los actuales, en la micro y en la meso-escala, en un marco de *gobernanza* más real que discursiva: promoviendo y concretando desarrollo territorial. Hace más de dos décadas, nuestros maestros y colegas de la ENTI, la Red Europea de Inteligencia Territorial vienen investigando y trabajando en esta dirección con poblaciones vulnerables en gran número de países europeos;<sup>13</sup> hoy los nuevos municipios en América Latina son un presente que urge co-construir. La última fase, los **territorios inteligentes**, se refiere a nuevos municipios sustentables social, ambiental, financiera e institucionalmente.

El método *Territorii* -nombre latín de territorio, tierra que pertenece a alguien- tiene el propósito de constituir un soporte a la normalización y sistematización de resultados, en vista a generar criterios de registro, interpretación y comunicación comunes a todos los proyectos. La normalización de criterios territoriales es de fuerte base conceptual y se apoya en la Teoría Social Crítica del Espacio de Milton Santos, en la producción científica del colectivo de investigadores integrantes de la ENTI, la Red Europea de Inteligencia Territorial, en pilares epistemológicos y metodológicos, nutridos de maestros, entre ellos Emile Durkheim, Max Weber, Gastón Bachelard, Pierre Bourdieu, Edgar Morin, Henry Lefebvre, Kevin Lynch, Michel Serres y Edward Soja, así como en más de cien investigaciones –la mayoría colectivas– donde se trabajó con actores en territorio. Actualmente se investiga en articulaciones con Boaventura de Sousa Santos, Norman Long, Olin Wright y Oscar Madoery, entre otros.

### *B. Territorio, perspectiva teórica.*

Territorio es, como sociedad, sujeto, ambiente y otros, un concepto polisémico de gran complejidad y vasto alcance.<sup>14</sup> En una primera aproximación el territorio es

---

<sup>13</sup> Como lo hacen también hace varios años en otros continentes, ENTI desde 2007 nos han abierto sus puertas en América Latina para co-construir senderos de producción científico-tecnológica útiles a las instituciones y a las sociedades, respetando en cada país sus especificidades y matices, y escuchando a la gente, para incorporar sus saberes.

<sup>14</sup> Se sugiere consultar en la sección 2 del sitio [www.territoriosposibles.org](http://www.territoriosposibles.org) una investigación en la que se interpretan según 21 criterios 540 nociones y prenociones de territorio escritas por universitarios de diversas disciplinas (Bozzano, H., Gastón Cirio y Gabriela D'Amico; 2008)

una construcción social histórica realizada sobre un sustrato con una historia natural previa y luego, coetánea, en ocasiones conflictiva. También puede ser entendido como el espacio terrestre socialmente construido, en sentido amplio es un híbrido entre naturaleza y sociedad; por lo tanto no es la naturaleza, ni el sustrato físico natural y/o construido, tampoco es la sociedad en acción. A partir de Michel Serres, Bruno Latour (1991:73) se pregunta “¿Por qué entonces, en nuestra construcción epistemológica, no preferimos partir de los híbridos, en vez de partir de la idea de conceptos puros?”. También Hagerstrand (1991:117) propone tratar de forma simultánea el mundo de la materia y el mundo del significado humano. Hace más de cuatro décadas Godelier (1966:254-255) había planteado que “...todo sistema y toda estructura deben ser abordados como realidades ‘mixtas’ y contradictorias de objetos y de relaciones que no pueden existir separadamente.” Milton Santos plantea que el espacio geográfico o territorio usado es “...el conjunto indisoluble solidario y contradictorio de sistemas de objetos y sistemas de acciones” (Santos, M.;1996)

Se entiende que el territorio contiene y en buena medida sintetiza sociedad y naturaleza, la *estructura* en E. Durkheim y la *agencia* en M. Weber, *historicidad, socialidad y espacialidad* en H. Lefebvre, procesos, lugares y actores (Bozzano, 2006), macro, meso y micro escalas, pasado, presente y futuro o lo que existió, lo existente y aquello a transformar, proyección y proyecto, poder, debilidad y sumisión, lo global, lo meso y lo local en relaciones de poder, el *trabajo vivo* y el *trabajo muerto* en C. Marx, la cooperación y el conflicto, nuestras razones y nuestras emociones, apropiación y enajenación, valorización y desvalorización, nuestras ideas y nuestra ideología, así como otros aspectos.<sup>15</sup> Si bien el concepto territorio es central, otros tales como ambiente, sociedad, comunidad o trabajo pueden también estar ocupando esa posición central.

El origen de la palabra **territorio**, plantea Roberto Lobato Correa (1997, citado por G. Montañez Gómez; 2001) se deriva de las latinas *terra* y *torium*, conjuntamente significan “...la tierra que pertenece a alguien”. También se deriva de la palabra latina *territorii* que precisamente da nombre a este método. En una

---

<sup>15</sup> En estos quince aspectos constitutivos y constituyentes del territorio sin duda quien sobresale es Milton Santos y los más de 470 autores presentes, particularmente en su obra maestra *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Ariel, Barcelona, 2000. Así como la tríada social de procesos, lugares y actores basada en perspectivas del sistema o la estructura en Durkheim, de la agencia en Weber, del trabajo vivo y trabajo muerto en Marx y de los lugares en Milton Santos. También hay más de 85 proyectos territoriales de investigación básica y aplicada realizados en los últimos 28 años con más de 100 colegas de una veintena de disciplinas, principalmente Geografía, Sociología, Antropología, Arquitectura y Urbanismo, Agronomía y Desarrollo Rural, Historia, Comunicación Social, Economía, Ciencia Política, Psicología Social, Trabajo Social.

aproximación preliminar, “tierra” se entiende como un lugar del planeta cualquiera sea su escala, naturaleza y complejidad; “alguien” es un concepto de indeterminación significativa, pudiendo referirse tanto a un sujeto o un grupo de personas, como a un sector social o a una sociedad; el sentido de “pertenencia” interviene a manera de nexo entre alguien y la tierra, pudiendo ésta manifestarse de muy diversas formas: ocupación, apropiación y valorización, entre otras. Desde esta perspectiva un territorio no es sólo un barrio, una ciudad, una región o un país, sino un barrio y su vida en alguien, una ciudad y su vida en alguien, una región y su vida en alguien, un país y su vida en miles o millones de actores que se apropian, lo ocupan, lo usan, lo valorizan, lo explotan, lo degradan, lo preservan, lo resignifican cada vez.

### *C. Real, vivido, legal, pensado, posible e inteligente.*

Al considerar el territorio como concepto sustantivo -de mayor grado de abstracción teórica y “macro-objeto de estudio”-se proponen instancias articuladas con bases preferentemente ontológicas, fenomenológicas, gnoseológicas y axiológicas. Ello fundamenta el por qué de la elección de **territorios reales, vividos, legales, pensados, posibles e inteligentes**; estos resumen respectivamente y en buena medida, instancias y lecturas **descriptivas, perceptivas, prescriptivas, explicativas, propositivas y transformadoras de los territorios**. También, desde el momento que son criterios metodológicos en vista a organizar contenidos en un *webmapping*, es posible leer y/o interpretar en su territorialización, otros aspectos, ejes y/o dimensiones de análisis no necesariamente territorializables: por ejemplo, un proceso social, económico, natural, político u otro, una dinámica, una tendencia, una racionalidad o una lógica en actores o grupos determinados. De todas maneras, como veremos, territorios pensados hay muchos, tantos como sean explicados y fundamentados desde diferentes perspectivas teóricas. Del mismo modo ocurre, como veremos, con los territorios reales, los vividos, los legales y los posibles.

Aunque por cierto, no es absoluta ni mucho menos, nuestra definición de territorio nutrida de Milton Santos y otros autores es la siguiente: “Es un lugar de variada escala –micro, meso, macro- donde actores –públicos, privados, ciudadanos, otros- ponen en marcha procesos complejos de interacción – complementaria, contradictoria, conflictiva, cooperativa- entre sistemas de acciones y sistemas de objetos, constituidos éstos por un sinnúmero de técnicas –híbridos naturales y artificiales- e identificables según instancias de un proceso de organización territorial en particulares acontecimientos -en tiempo-espacio- y con diversos grados de inserción en la relación local-meso-global. El territorio se redefine siempre.” Entre los cinco tipos de territorios, se trata ésta de una particular

definición de territorios pensados, sin embargo, está totalmente integrada a los otros territorios: reales, vividos, legales, posibles e inteligentes.

El objetivo aquí es ofrecer una respuesta científica concreta superadora de situaciones donde frecuentemente la teoría recorre un sendero –más abstracto, menos referenciado a la realidad y al trabajo empírico- y las aplicaciones suelen transitar caminos de un pragmatismo donde resulta complejo –y a veces imposible- descubrir supuestos básicos subyacentes y conceptos teóricos que den sustento a lo que en la práctica se realizó. Por este motivo haremos referencia a tres casos, con el propósito de referenciar los conceptos teóricos –territorios- a situaciones concretas –variables demográficas, naturales, sociales, económicas, construidas, etc- construyendo corredores teórico-empíricos más sólidos que finalmente permitan establecer el hilván entre conceptos – categorías – variables. Se trata éste, de uno de los grandes desafíos de la investigación científica social, territorial y ambiental: reducir los hiatos y hasta el divorcio entre teoría y empiria.

#### *D. Territorios reales.*

Son aquellos territorios objeto de una instancia descriptiva en nuestros trabajos. Se refieren a realidades reconocidas en los territorios, no necesariamente elegidas ni consensuadas por todos; responden al *qué* de los territorios, a preguntas tales como ¿qué componentes analíticos integran el territorio? ¿qué rasgos permiten entender el territorio, el lugar, la ciudad, la región u otro recorte territorial? Los territorios reales son preferentemente analíticos, están expresando un aspecto de la compleja realidad: el uso del suelo real, el relieve, la población, las infraestructuras, la hidrografía, los equipamientos, las necesidades básicas insatisfechas, el tamaño de las explotaciones agropecuarias, etc. Que algunos territorios reales sean resultado de estudios previos con clasificaciones que puedan ser objeto de discusión no invalida el carácter analítico real de su aplicación. Vale decir que cada uno escogerá entre muchos aspectos cuáles y por qué serán sus territorios reales, y cuáles y por qué aquellos que desechará; en esta instancia de la investigación es necesario entonces fundamentar teóricamente la elección de los territorios reales cuyas particulares descripciones intencionarán la explicación que se pretenda realizar. En el siguiente apartado se ilustra con diversos casos, cuáles podrían ser los territorios reales en tres investigaciones en ciencias sociales.

#### *E. Territorios vividos.*

Son aquellos territorios objeto de una instancia perceptiva en nuestros trabajos. Se refieren a una forma de percepción particular: sensorial, intuitiva, artística, emocional, simbólica o bien referida a necesidades, problemas, intereses o

expectativas por parte de quienes viven los territorios. Constituyen la instancia vivida por parte de quienes perciben y son parte, de muy diversa manera, de un determinado territorio o lugar –ciudad, campo, pueblo, barrio, plaza, avenida, club, cuadra- como ciudadanos, vecinos, transeúntes, turistas, consumidores, productores o en otros roles y/o en diversos estados: alegres, tristes, enamorados, contrariados, enajenados. Por lo tanto, en una situación extrema, habrá un territorio vivido particular según un tiempo particular, el de cada sujeto. Sin embargo, en otro extremo, referido a algunos lugares o territorios, resultará que un gran número de sujetos tendrán percepciones, si no iguales, al menos con grados de semejanza considerables; veamos tres casos, la percepción de un basural, de un lugar de alto riesgo con índices de violencia o de un lugar emblemático –Torre Eiffel de París, Corcovado de Río de Janeiro, Obelisco de Buenos Aires- no siendo semejantes para todos, en buena parte de los sujetos dará lugar a percepciones y sensaciones con algún grado de afinidad en ocasiones considerable. Los territorios vividos se refieren al *percibir y/o sentir de los sujetos de, en y por los territorios*, responden a preguntas tales como ¿qué percepciones son las más significativas sobre un territorio o un lugar dado? ¿cómo espacializo y/o mapeo mis percepciones? Los territorios vividos son preferentemente perceptivos, están expresando unas pocas de un sinnúmero de percepciones del vasto y complejo campo perceptual. No habiendo consenso sobre los territorios vividos, y tratándose de una interpretación parcial del concepto territorio –ligada en buena medida a la sensibilidad- es necesario dimensionarlos en su justa medida en relación al trabajo que se pretende: si es un territorio preferentemente vivido, pensado, posible o legal.

### *F. Territorios legales.*

Son aquellos territorios objeto de una instancia prescriptiva en nuestros trabajos. Se refieren al *deber ser* de los territorios, responden a preguntas tales como ¿cuál es la jurisdicción territorial de una regionalización vial, sanitaria, educativa, judicial u otra? ¿cómo se regula el uso, la ocupación y la subdivisión urbana, periurbana y rural? ¿cuál es la jurisdicción territorial de un municipio, un departamento, una provincia, un estado-nación o de otra unidad político-administrativa? Los territorios legales son aquellos que interpretan y espacializan, a partir de los criterios supuestamente más racionales de funcionamiento de aspectos específicos –urbanos, rurales, viales, turísticos, defensa civil, seguridad, bomberos, etc- la manera en que ellos deben desplegarse y concretarse en territorios determinados. Cuando los criterios de funcionalidad no guardan relación con otros territorios –reales, vividos y/o pensados- los territorios legales van perdiendo eficacia y sentido. En una investigación realizada en 1997 en un municipio metropolitano industrial de Buenos Aires –Avellaneda- se verificó que el 84% de las industrias

georreferenciadas se localizaban fuera de los territorios legales correspondientes: las zonas industriales del código urbano. Para entender un territorio legal es oportuno estudiar qué grado de relación tienen estos con su funcionalidad pretendida, sea real, vivida y/o pensada; en buena medida se trata de evaluar en qué medida se aproximan el *ser* y el *deber-ser* de los territorios.

*G. Territorios pensados.*

Son aquellos territorios objeto de una instancia explicativa en nuestros trabajos. Se refieren al *por qué* de los territorios, responden a preguntas tales como ¿cuál es el *explanans* o factor explicativo que me permitirá finalmente explicar el territorio, el lugar, la ciudad, la región o el recorte territorial que elija? ¿sobre qué visión o enfoque teórico se apoya el carácter explicativo de mis territorios pensados? ¿cuáles son los territorios reales y/o los territorios vividos que contribuyen a explicar los territorios pensados? Los territorios pensados son aquellos que -mediante su explicación y definición- nos aproximan a una síntesis del territorio, cualesquiera sean las concepciones –críticas, neoclásicas, fenomenológicas, otras- y los conceptos elegidos. Para entender un territorio pensado, nos valemos básicamente del entendimiento de territorios reales y territorios vividos, pero también de otras interpretaciones no necesariamente territoriales referidas a procesos sociales y naturales en sentido amplio, así como a lógicas particulares de actores no necesariamente territorializables. En esta instancia de la investigación se trata de llegar a un *explanandum* –lo que debe ser explicado- que necesariamente sea sólido y fundado en los factores explicativos –*explanandum*- que permiten definir y delimitar un territorio pensado: región, ciudad, lugar, organización territorial, lógica de ocupación, patrón territorial u otros.

*H. Territorios posibles.*

Son aquellos territorios objeto de una instancia propositiva y/o predictiva en nuestros trabajos. Se refieren a *cuáles son los territorios deseables*: responden a preguntas tales como ¿cómo son los territorios más durables, sostenibles y/o sustentables en tiempo-espacio que surgen de la investigación? ¿qué grado de acuerdos y de apropiación hay en los actores de los territorios para lograr que sean posibles? ¿cuáles son los procesos y sus encadenamientos causales más propicios, para qué lugares y con qué actores? ¿cómo participan territorios reales, vividos, pensados y legales en los territorios posibles? ¿qué otros *input* no necesariamente territoriales participan en la definición de mis territorios posibles? Los territorios posibles son aquellos que sintetizan el concreto real, el concreto vivido y el concreto pensado, existen en la medida que aportan elementos viables para

producir cambios o transformaciones durables de la más diversa naturaleza y escala. En los territorios posibles se reconocen las tendencias emergentes de relaciones probables -no verificadas- sin alejarse de las inercias territoriales, de la situación y de las tendencias investigadas para el presente. La proximidad entre lo probable y lo estudiado -tanto lo real y lo vivido, como lo pensado- debería tener un mínimo consenso en la sociedad involucrada -políticos, grupos sociales, actores económicos locales- como para producir transformaciones en el territorio. Nos referimos por ejemplo, a los límites de un nuevo municipio, las zonas de un código urbano, la transformación de un espacio verde, la refuncionalización de un lugar degradado, la localización de un agrupamiento industrial o una política de ordenamiento territorial en una provincia. Al referirse al presente y al futuro de un lugar, a lo real y lo potencial, Milton Santos plantea: "Una visión prospectiva que permita vislumbrar el futuro de forma objetiva, debe tener en cuenta diversos datos, bajo un mismo nexo: fijos y flujos... Así nos daremos cuenta, en el mismo movimiento, de las posibilidades ya realizadas en lo real y de las que se mantienen en reserva. Debemos entonces recordar que si lo real es lo verdadero, lo posible es siempre mayor que lo real y el futuro más amplio que lo existente. El futuro es el que constituye el dominio de la voluntad y es en base a él donde debemos centrar nuestro esfuerzo, para hacer posible y eficaz nuestra acción." (Santos; 1996:81-82)

### *I. Territorios inteligentes.*

Aquellos territorios que habiendo atravesado procesos de inteligencia territorial, verifiquen cualitativamente el cumplimiento de al menos la mitad de los ocho criterios científicos de la IT. Responden a preguntas tales como ¿qué proyectos de inteligencia territorial produjeron cúmulos de micro-transformaciones virtuosas? ¿qué sujetos construyeron apropiación, valorización, comunicación, organización y proyección mientras hacían colectivamente sus proyectos en un territorio determinado? ¿en qué medida la concreción de cada proyecto operó micro-transformaciones en conciencias, miradas, espíritus, acciones y objetos en los sujetos de cada iniciativa? Se trata de procesos de transformación que exceden a grupos de actores aislados para referirse a las cuatro patas de la mesa; cuanto más proyectos se concreten de esta manera en un mismo espacio, los territorios devendrán gradualmente más inteligentes. Vale decir que los territorios inteligentes producen continuamente micro-transformaciones en términos de procesos de *construcción de sujetos*, de *construcción de objetos y/o proyectos* y de *construcción de cada territorio* determinado -sea en la micro, la meso o la macro-escala- en el corto, mediano y largo plazos. En el caso de un Nuevo Municipio será un territorio inteligente aquel que resuelva en buena medida las tres componentes de la tríada expuesta en la conclusión: 1-evitar un proceso de "inflado" de la burocracia y

cargos innecesarios, 2-construir un modelo de gestión transparente con cuentas claras y sin subsidios extraordinarios, y 3-responder de manera sentida a identidades, necesidades y expectativas de su comunidad.

## **II - Aplicaciones del Método *Territorii***

Se exponen en este segundo apartado seis aplicaciones diferentes utilizando el Método *Territorii*.

### *A. Tres casos disímiles.*

Tres investigaciones ya realizadas y muy diferentes entre si son leídas e interpretadas según el Método *Territorii*. Una de ellas –Huanguelén, Buenos Aires– es referida a un proyecto de creación de un nuevo municipio, en este caso una necesidad sentida por su comunidad hace más de 60 años.<sup>16</sup>

Como podrá advertir el lector al recorrer los seis tipos de territorios en los tres proyectos, se trata que el Método *Territorii* constituya la forma en que bajo unos criterios teóricos particulares cada investigador o equipo elija qué será aquello que desde una perspectiva territorial seleccionará y qué peso tendrán sus investigaciones en instancias descriptivas, perceptivas, explicativas, prescriptivas, propositivas y de transformación virtuosa referidas a un abordaje territorial. Si se piensa aplicar el Método *Territorii* a cada investigación surgen tres cuestiones muy importantes a considerar: 1-ser lo suficientemente riguroso y flexible para aplicar el método a lo que se considere territorial, excluyendo otras cuestiones no territoriales: se trata de una tarea compleja pero útil y necesaria; hay investigaciones preferentemente sociales, políticas o de otra naturaleza donde lo territorial está presente pero ocupa un lugar secundario, en definitiva es necesario tener claro la naturaleza de cada objeto; 2-ser consciente que el peso de cada tipo de territorios es variable: en ocasiones territorios legales son poco significativos, en otras son eje central, del mismo modo ocurre con territorios vividos o con otros territorios; sin embargo es necesario ser consciente del peso de cada uno, pudiendo ocurrir que alguno/s de los cinco territorios no se justifique en una investigación dada; y 3-la teoría que cada investigador elija será determinante de los territorios que seleccione: así en una teoría preferentemente neoclásica, los territorios serán bien diferentes de una teoría crítica; igualmente ocurrirá con una concepción fenomenológica u otra.

---

<sup>16</sup> Es muy importante considerar que ninguno de estos proyectos fue exclusivamente territorial; en cada uno de ellos se aplicaron otros métodos y herramientas propias de otras disciplinas.

Cuadro 1. Territorios y proyectos en el Método *Territorii*

Casos  Rasgos principales  Territorios	<b>CASO 1</b> Proyecto “Desarrollo Territorial y Reactivación de un Tren. Caso en Entre Ríos, Argentina” (2007/continúa) <sup>17</sup> Una micro-región agropecuaria y forestal, de 30.000 habitantes con 7 localidades y 20 colonias agrícolas, quiere reactivar su tren, cerrado durante tres décadas, para impulsar el desarrollo territorial y despertar el capital social con otros microemprendimientos.; ello en un marco de reactivación ferroviaria en proceso de concreción por el Estado Provincial.	<b>CASO 2</b> Proyecto “Hipótesis Territoriales para Huanguelén, Buenos Aires, Argentina” (1995/1998) <sup>18</sup>  Una localidad pampeana de 5000 habitantes y su área de influencia agropecuaria continúan reivindicando desde hace 60 años su autonomía municipal para proyectar ellos mismos su futuro; ello, en un marco de una antigua Ley Orgánica Municipal que data de 1958.	<b>CASO 3</b> Proyecto Código Urbano y Territorial de La Plata, Buenos Aires, Argentina” (1997/2000) <sup>19</sup>  Un municipio de 570.000 habitantes decide actualizar su código luego de 20 años sin cambios en la regulación y fuertes transformaciones urbanas y territoriales; con el aporte de la universidad, colegios y consejos profesionales elabora un nuevo proyecto que es aprobado en 2000; y rige hasta que es suplantado por otro código hace pocos meses.
Territorios Reales	Los territorios reales se refieren, entre otros, a las redes ferroviaria y vial, su estado, condiciones, mantenimiento, los servicios de transporte de pasajeros y de cargas, los usos del suelo reales, las actividades económicas por localidad, la aptitud edáfica, los servicios públicos, las instituciones y organizaciones sociales.	Los territorios reales se refieren, entre otros, a la actividad económica por explotación agropecuaria, la aptitud de los suelos, las actividades económicas, sociales de la localidad, las instituciones y organizaciones de la localidad, su origen, desarrollo y funciones, la accesibilidad y conectividad vial.	Los territorios reales se refieren, entre otros, a los usos reales del suelo por parcela rural y manzana, la densidad de población, el factor de ocupación del suelo construido real por manzana, el valor del suelo, la localización de comercios, servicios e industrias, las necesidades básicas insatisfechas, la aptitud agrícola del suelo, las redes de infraestructuras y servicios.

(continúa)

<sup>17</sup> UNLP Lugar Innova-Plan de Desarrollo Local Villa Elisa Entre Todos-Cooperación Saboya País Solidario-Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación Argentina

<sup>18</sup> Subsecretaría de Asuntos Municipales, Ministerio de Gobierno, Provincia de Buenos Aires

<sup>19</sup> Dirección de Planeamiento, MLP Municipalidad de La Plata. Con aporte de Convenio MLP-Geografía, FHCE, UNLP

Cuadro 1. Territorios y proyectos en el Método *Territorii* (continuación)

Territorios Vivos	Los territorios vivos se refieren, entre otros, a la percepción del tren y del estado de los caminos en diversos grupos etarios, las necesidades y carencias en materia de transporte, las perspectivas que abre un tren funcionando, los grados de confianza y de desconfianza entre diversos actores en relación a tomas de decisiones con impacto territorial	Los territorios vivos se refieren, entre otros, al sentimiento acendrado de identidad de sus habitantes respecto de su lugar de origen, a la percepción de los problemas derivados de una gestión municipal no descentralizada, a la opinión de los residentes rurales respecto de integrar un nuevo municipio.	Los territorios vivos se refieren, entre otros, a percepciones positivas y negativas del centro, los barrios y otros lugares, imágenes de iconos urbanos a promover en un nuevo código, problemas derivados de la aplicación del código anterior por parte de vecinos o familias afectadas.
Territorios Pensados	Condiciones actuales de accesibilidad y conectividad de las localidades del ramal ferroviario en origen y destino de viajes. Sistemas de objetos y sistemas de acciones dominantes en la micro-región: bases para la definición de lugares y el reconocimiento de perfiles en relación a las tres funciones del tren: pasajeros, turístico y cargas.	Las coras o áreas de influencia precisas: territorialización de influencia de Huanguelén en cuestiones sociales, económicas, culturales y funcionales en cada explotación del medio rural. Territorios fuertes y territorios débiles, por factores diversos: una colonia agrícola, un surco tectónico con un rosario de lagunas, grandes establecimientos que ofician de barrera, un lugar muy despoblado	Los patrones territoriales: 44 lugares urbanos, periurbanos y rurales en la microescala con atributos sociales, económicos, físicos y otros comunes. Las tendencias del proceso de organización territorial por lugares: creación, expansión, consolidación, fortalecimiento, estancamiento y retracción
Territorios Legales	La jurisdicción de los terrenos y la propiedad de los bienes ferroviarios. La institucionalización de un modelo de gestión público (local-provincial-nacional)-privado con una territorialización en las siete localidades del ramal.	Los límites jurisdiccionales de cuatro municipios-partido donde Huanguelén ejerce influencia. Los límites jurisdiccionales de diversos servicios: bomberos, sanidad animal y otros	Las áreas urbanas, complementarias y rurales -y sus zonas respectivas- de la ordenanza municipal de adecuación a la ley provincial de ordenamiento territorial y usos del suelo
Territorios Posibles	Una micro-región con un tren de cargas, otro de pasajeros y otro turístico funcionando con sustentabilidad económica, social, territorial y ambiental, con un modelo de gestión acordado entre las sociedades locales y el gobierno de la provincia	Un nuevo municipio funcionando con sustentabilidad económico-financiera, socio-cultural, territorial-ambiental y político-institucional, con límites producto de la superposición de coras y de la territorialización de las opiniones vertidas en las entrevistas rurales.	Un nuevo código urbano y territorial funcionando, dando respuestas a demandas y problemas que tenía el código anterior, en materia de promoción de la calidad urbana, periurbana y rural de los lugares, y de las restricciones de usos, subdivisiones y otros indicadores.

Cuadro 1. Territorios y proyectos en el Método *Territorii* (continuación)

Territorios Inteligentes	Aún no pueden reconocerse territorios inteligentes en este proyecto; sin embargo, la UEFER Provincial de Entre Ríos se encuentra concretando un ambicioso plan de reactivación ferroviaria, sin precedentes en la República Argentina;. En la medida que dicha reactivación hilvane con las otras <i>tres patas de la mesa</i> estaremos ante la presencia de territorios inteligentes.	No es posible reconocer territorios inteligentes en este proyecto, debido a la notable negativa de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Provincial a la comunidad organizada y movilizadora desde hace más de 60 años. Recientemente se aprobó una Ley Provincial que permite dar una esperanza a los huanguelenenses y a muchas comunidades pro-autonómicas en la Provincia de Buenos Aires	La implementación del código, luego de más de ocho años de trabajos e investigaciones, produjo en buena medida territorios inteligentes, fruto de acuerdos concertados en el COUT. Con modos de trabajo sin inteligencia territorial, en los últimos dos años se produjo un notable retroceso, habiéndose aprobado un nuevo código que representa un perjuicio para amplios sectores de la sociedad.
--------------------------	---	---	--

*B. Territorios reales y territorios legales, un punto de partida insostenible.*

Las Provincias argentinas suelen establecer rangos demográficos con el propósito de definir criterios institucionales jerárquicos y asignación de presupuestos, entre otras funciones. En la Provincia de Buenos Aires, su Ley Orgánica Municipal estableció hace más de medio siglo unos criterios que hoy están totalmente alejados de la realidad: los territorios legales mantienen un camino y los territorios reales, vividos, pensados y posibles han construido caminos muy diferentes.

En el caso de Buenos Aires, su Ley Orgánica Municipal no establece criterio demográfico alguno para crear municipios. Así actualmente hay varios municipios - con más de un siglo de vida- con menos de cinco mil habitantes, hay uno con más de un millón de habitantes y otros cuatro con más de medio millón de habitantes; en contrapartida, existen 9 localidades metropolitanas con 100 a 300 mil habitantes que no son municipios. A ello cabe agregar que, como veremos, Buenos Aires tiene dos mundos totalmente diferentes en una sola Provincia: una “*provincia metropolitana*” en torno al GCBA Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires -su capital nacional- con 40 municipios repartidos en tres coronas metropolitanas totalmente diferentes entre si; y una “*provincia pampeana*” hoy con 95 municipios repartidos en su mayor parte en la llanura pampeana.

Asimismo, Buenos Aires es la provincia argentina con mayor contraste demográfico entre municipios y a la vez, la provincia con mayor número medio de habitantes por municipio.<sup>20</sup> Como se señala en el libro *Las dos provincias* (Infesta y

<sup>20</sup> El municipio más poblado (La Matanza) equivale a 720 veces el municipio menos poblado (Tordillo); vale decir que La Matanza equivale demográficamente a 720 municipios de Tordillo.

Quinteros;2006) entre 1820 y 2006, el número de municipios-partido pasó de 28<sup>21</sup> a 134 y el número de habitantes pasó de aproximadamente 20.000<sup>22</sup> a 14.194.139<sup>23</sup>. Vale decir que mientras el número de municipios se multiplicó por 5, la población se multiplicó por 700. Sin embargo, el problema no es exclusivamente de naturaleza demográfica.

El criterio de representatividad municipal establecido para la Provincia de Buenos Aires en su Decreto-Ley Municipal 6769/58, define un Departamento Ejecutivo (Intendente), y un Departamento Deliberativo (Concejales); según el rango demográfico –menos de 5 mil habitantes hasta más de 200 mil- los ciudadanos elegirán entre un mínimo de 6 y un máximo de 24 concejales.<sup>24</sup> Por lo tanto, los criterios para diferenciar los Municipios-Partido no respetan la proporcionalidad: así tenemos municipios de menos de 5 mil habitantes con un concejal por cada 500 a 900 habitantes, mientras que en el Municipio de La Matanza un concejal representa a más de 60 mil habitantes. No es éste el único criterio, aunque *para muestra basta un botón*.

Como bien consignamos, los territorios reales se refieren a múltiples aspectos descriptivos de una realidad que existe ontológicamente. A continuación analizaremos dos de las tantas facetas de los territorios reales: su carácter

---

En el año 2005, la población promedio de los 134 partidos bonaerenses era de 110.372 habitantes por municipio.

<sup>21</sup> Los partidos en 1821, eran los siguientes: a) desde el Río Matanza al sur: Quilmes, Ensenada, Magdalena, San Vicente, Cañuelas, Monte, Ranchos y Chascomús; b) entre los ríos Matanza y Areco: Morón, Lobos, Pilar, Villa de Luján, Navarro, Guardia de Luján, Capilla del Señor, San Antonio de Areco y Fortín de Areco; c) entre el río Areco hasta el arroyo del Medio: San Pedro, Baradero, Arrecifes, Salto, Pergamino, Rojas y San Nicolás; y d) quedaron agregados a la ciudad de Buenos Aires: Flores, San Isidro, San Fernando y Conchas. El lector puede consultar al respecto el capítulo del libro “Las dos provincias-Primera Parte” realizado por la Dra. María Elena Infesta y el Lic. Guillermo Quinteros.

<sup>22</sup> Los datos de población más precisos establecen que en 1778 la “población de la campaña” fue calculada en unas 12.925 personas y de 24.363 “en la ciudad”. El lector puede consultar al respecto la investigación mencionada en la cita anterior, realizada por M. Infesta y G. Quinteros.

<sup>23</sup> Población estimada al año 2004 a partir del Censo Nacional 2001, INDEC, Subsecretaría de Asuntos Municipales, Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires, 2006.

<sup>24</sup> Los Partidos con hasta 5.000 habitantes elegirán 6 Concejales; los de más de 5.000 a 10.000 habitantes elegirán 10 Concejales; los de más de 10.000 a 20.000 habitantes elegirán 12 Concejales; los de más de 20.000 a 30.000 habitantes elegirán 14 Concejales; los de más de 30.000 a 40.000 habitantes elegirán 16 Concejales; los de más de 40.000 a 80.000 habitantes elegirán 18 Concejales; los de más de 80.000 a 200.000 habitantes elegirán 20 Concejales y los de más de 200.000 habitantes elegirán 24 concejales. Para la creación de establecimientos, delegaciones y divisiones del municipio corresponde al Concejo, establecer los cuarteles del partido y delegaciones municipales.

**metropolitano** o **pampeano**, y su **tamaño demográfico**;<sup>25</sup> sin embargo, avanzaremos para ello en una instancia de territorios pensados.

La provincia de Buenos Aires tenía 13.826.099 habitantes en 2001,<sup>26</sup> de los cuales 25% se asentaban en la “*provincia pampeana*” (3.429.171 habitantes) y 75% en la “*provincia metropolitana*” (10.396.928 habitantes). Para avanzar de descripciones (territorios reales) a explicaciones (territorios pensados) en sendas investigaciones realizadas para la totalidad de la Provincia de Buenos Aires propusimos diecinueve territorios pensados: trece lugares en la “*provincia metropolitana*”<sup>27</sup> y seis lógicas de ocupación y apropiación territorial en la “*provincia pampeana*”.<sup>28</sup>

Los 40 Municipios de la “*provincia metropolitana*” con 12 mil km<sup>2</sup> y más de 10 millones de habitantes están compuestos por trece lugares en términos de patrones de ocupación y apropiación territorial en la micro-escala: 1-centros y subcentros, 2-localidades y barrios consolidados, 3-localidades y barrios en consolidación, 4-suburbio débil, 5-industrial y asociados (talleres, galpones, mayoristas), 6-grandes equipamientos, 7-periurbano productivo, 8-periurbano residencial, 9-periurbano débil, 10-lugares degradados, 11-ámbitos naturales, 12-agropecuario pampeano, y 13-deltaico.

Los 95 Municipios de la “*provincia pampeana*” con 325 mil km<sup>2</sup> están compuestos por seis territorios o lugares, entendidos éstos como lógicas de

---

<sup>25</sup> En la sistematización y análisis de los siguientes resultados participó la Lic. Paula Sangrá.

<sup>26</sup> Según datos del anteúltimo Censo Nacional de Población y Vivienda del INDEC. Al momento de edición del presente libro no estaba disponibles los datos del Censo Nacional de 2010.

<sup>27</sup> Para la “*provincia metropolitana*” básicamente Bozzano, H (1992-1999) *Les territoires de la restructuration industrielle dans la Région Métropolitaine de Buenos Aires* (Tesis Doctoral defendida en la Universidad de la Sorbona, París), así como investigaciones realizadas en el marco del CONICET y de la Universidad Nacional de La Plata (1988-2009) y “Análisis Integral del Conurbano Bonaerense” CFI-CONAMBA (1992-1993), en el marco del Proyecto Génesis 2000; se trata esta última de la primera investigación territorial exhaustiva (Bozzano, H y equipo 16 integrantes) donde se identifican centros, corredores y barrios en 88.742 manzanas del conurbano; recuérdese que el conurbano no incluye la denominada “tercera corona metropolitana”.

<sup>28</sup> Para la “*provincia pampeana*” básicamente se trata de Bozzano, H y equipo (Lic. Paula Sangrá, Mgsc. Claudia Carut, Srta. Marcela Pereira Sandoval, Srta. Cintia Villasboa, Lic. Graciela Mateo e Ing. Miguel Uranga; 2005-2006) en estudios realizados para la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Provincia de Buenos Aires; así como investigaciones de prefactibilidad social y territorial para la creación de tres nuevos municipios en la “*provincia pampeana*”: 1-Huanguelén en Coronel Suárez, Guaminí, Daireaux y General Lamadrid (1996-1997), 2-Norberto de la Riestra, Pedernales y Ernestina en Veinticinco de Mayo (2000) y Lezama en Chascomús (2005-2006), en las tres investigaciones: H. Bozzano y equipos (participaron 19 profesionales en total); también, en un libro de difusión sobre *El Proceso de Organización Territorial del Partido de Monte* (1991) H. Bozzano y Claudia Echenique, Manzano Ediciones

ocupación y apropiación territorial en la meso-escala: 1-las localidades cabeceras (con rangos y funciones político-institucionales propias de gobiernos municipales), 2-las localidades no cabeceras (funcionan como centros de servicios rurales o de servicios turísticos), 3-los ámbitos minero-extractivos y/o minero-industriales, 4-los lugares turísticos preferentemente balnearios, 5-los ejidos de quintas, chacras y solares y las colonizaciones agrícolas, y 6-los patrones de ocupación y apropiación territorial donde domina la actividad agropecuaria extensiva; se estima que este territorio representa entre 92 y 93% de la superficie total provincial.

A partir de estos patrones y lógicas de ocupación y apropiación territorial definidos en las “*provincias metropolitana y pampeana*” propusimos en 2006 tres tipos de municipios: metropolitanos (1), pampeanos (2) y turístico-balnearios (3), cada uno de ellos con sus matices, en particular los metropolitanos. En los **municipios metropolitanos** dominan las lógicas de ocupación y apropiación de la “*provincia metropolitana*” tanto las urbanas como las periurbanas;<sup>29</sup> así identificamos: a) municipios urbanos donde dominan las lógicas de centros y subcentros, localidades y barrios consolidados, industrial y asociados y grandes equipamientos (Avellaneda, San Martín, Lanús, Tres de Febrero, Vicente López, San Isidro, etc); b) municipios en consolidación urbana con cabeceras consolidadas y barrios en consolidación, suburbio débil y periurbanos variados (Esteban Echeverría, Moreno, Merlo, Ezeiza, Berazategui, Florencio Varela, etc.) y municipios preferentemente periurbanos, con localidades cabeceras consolidadas, periurbano productivo, periurbano residencial, periurbano débil y agropecuario pampeano (Cañuelas, Grl.Rodríguez, San Vicente, Escobar, Pilar, etc).

En el caso de los **municipios pampeanos pueden reconocerse cuatro perfiles según** las lógicas de ocupación y apropiación productivas: a) los municipios pampeanos preferentemente agrícolas (Pergamino, Rojas, Salto, Areco, etc), b) los municipios pampeanos preferentemente ganaderos (Tapalqué, Rauch, Dolores, etc), c) los municipios pampeanos agropecuarios y minero-extractivos: (Olavarría, Balcarce, Juárez) y d) los municipios de transición pampeano-patagónica (Villarino y Patagones).

El caso de los **municipios turístico-balnearios** fue fruto de la decisión hace tres décadas por crear Municipios Urbanos en el litoral atlántico pampeano para bien reconocer una realidad diferenciada de la vida pampeana (La Costa, Pinamar, Villa Gesell, Monte Hermoso), junto a otros que además de ser balnearios tienen

---

<sup>29</sup> En sendas investigaciones exhaustivas realizadas por fotolectura para la totalidad de Buenos Aires Metropolitana establecimos 6 lugares urbanos y 5 lugares periurbanos correspondientes a los 40 Municipios y la Capital Nacional: 2250 km<sup>2</sup> eran urbanos y 2270 km<sup>2</sup> eran periurbanos, mientras que los 8000 km<sup>2</sup> restantes eran rural pampeanos, estos últimos correspondientes a una cuarta corona no metropolitana en proceso de metropolización parcial.

una actividad agrícola importante (Grl. Pueyrredón-Mar del Plata, Necochea y Grl.Alvarado-Miramar)

*C. Territorios reales y territorios posibles: población y localidades.*

En varias provincias argentinas, sus Leyes Orgánicas Municipales establecen criterios demográficos para la creación y/o jerarquización de sus Municipios y/o Comunas. Así en Entre Ríos, hay Municipios de 1ª , 2ª y 3ª Categoría y Comunas de 1ª , 2ª y 3ª Categoría, clasificadas según su rango demográfico, los cuales a su vez reciben diversos montos provenientes de sus fondos coparticipables; vale decir que cuando las localidades superan determinados rangos demográficos, pasan al nivel jerárquico superior. Si consideramos el criterio demográfico urbano en la Provincia de Buenos Aires –hasta hoy inexistente- surgen resultados sorprendentes.

Cuadro 2. Localidades<sup>30</sup> de la Provincia de Buenos Aires

Localidades	Localidades cabeceras	Localidades no cabeceras	Totales
de la “provincia pampeana”	95	242	337
de la “provincia metropolitana”	40	305	345
Totales	135	547	682

Si bien hay 547 localidades que no son cabeceras municipales, muchas de ellas tienen Delegaciones Municipales.<sup>31</sup>

La “provincia pampeana” con una población total de 3.429.171 habitantes, 95 Municipios y 337 localidades, tiene:

- 14 localidades no cabeceras de más de 5.000 habitantes;
- 28 localidades no cabeceras de entre 2.500 y 4.999 habitantes;
- 70 localidades no cabeceras de entre 1.000 y 2.499 habitantes y
- 132 localidades no cabeceras de entre 200 y 999 habitantes.

La “provincia metropolitana” con una población total de 10.396.928 habitantes, 40 Municipios y 345 localidades, tiene:

- 9 localidades no cabeceras de más de 100.000 habitantes;

<sup>30</sup> Localidades depuradas del Censo Nacional de Población 2001, complementados con las del DPE Departamento Provincial de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires. En la sistematización y análisis de los siguientes resultados participó la Lic. Paula Sangrá.

<sup>31</sup> No existe al momento un registro de Delegaciones Municipales, aunque se estima que en los 135 Partidos existen más de 250. La Delegación Municipal no tiene presupuesto propio, sino asignado por el Gobierno Municipal.

- 30 localidades no cabeceras de entre 50.000 y 99.999 habitantes;
- 51 localidades no cabeceras de entre 25.000 y 49.999 habitantes;
- 75 localidades no cabeceras de entre 5.000 y 24.999 habitantes, y
- 90 localidades no cabeceras de entre 800 y 4.999 habitantes

Como hemos señalado en el trabajo, los rangos demográficos no son exclusivos ni excluyentes para definir la creación de nuevos municipios o comunas. Sin embargo, el análisis y la interpretación de nueve rangos de población -cuatro en la “provincia pampeana” y cinco en la “provincia metropolitana”- permiten concluir que en una hipótesis de máxima que de cuenta de la creación de Municipios y Comunas según rango demográfico la Provincia pasaría de 135 Municipios-Partido a 682 Municipios de nueve rangos demográficos. Mientras que en hipótesis intermedias y de mínima, Buenos Aires pasaría a tener entre 460 y 158 Municipios. En la evaluación de factibilidad institucional y financiera para cada una de las nueve hipótesis –incluyendo rangos demográficos crecientes, uno a uno, hasta los nueve– será menester definir las particulares combinaciones de la tríada propuesta en la primera de las conclusiones de este trabajo, referida a burocracia, recursos e identidades, para no reducirla a un simple criterio demográfico.

*D. Territorios vividos: la fuerza de la comunidad.*

Hay una serie de acontecimientos representativos de procesos sociales que denotan la voluntad, el espíritu y la decisión de comunidades de trabajar no sólo por su autonomía municipal, sino por su autodeterminación y por su propio desarrollo. Uno de los indicadores más representativos de este estado de situación se refiere al análisis y la interpretación de obras y acciones por parte de la sociedad local. Nos referiremos a un caso emblemático a nivel nacional e internacional: Huanguelén, una localidad pampeana de 5000 habitantes cuyas generaciones trabajan incesantemente por su autonomía desde hace más de 70 años.<sup>32</sup>

El aislamiento relativo de Huanguelén durante los últimos cincuenta años, ha contribuido a desarrollar en la comunidad local, redes de solidaridad social muy positivas que la distinguen de numerosas localidades.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> “Hipótesis Territoriales para Huanguelén, I y II Parte” (1996/1997). Subsecretaría de Asuntos Municipales, Provincia de Buenos Aires: Horacio Bozzano, Lilián Lértora, M. Ester Moura, Claudia Carut y otros.

<sup>33</sup> Pero también esta circunstancia, en alguna medida, ha desplegado en parte de la comunidad una imagen algo sobredimensionada de sus potencialidades reales; que bien puede leerse en términos de una sumatoria de prácticas voluntaristas sin un destino de desarrollo genuino sustentable, o bien puede interpretarse como un camino que conduce a la sociedad local a un fracaso, debido a la imposibilidad de generar un modelo de desarrollo local abierto, superador de

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Es posible reconocer una serie de obras y acciones donde el sector público toma la iniciativa sobre la acción comunitaria, a la vez que otras, donde tiene lugar un proceso inverso. Estimamos que éste puede ser el primer paso para identificar las perspectivas positivas y negativas a las que aludíamos, en la construcción de una historia local alternativa a las historias y las crónicas expuestas por quienes defienden a Huanguelén, y por quienes no lo hacen.

Foto 1. Manifestación Pro Autónoma de Huanguelén



Fuente: Imagen con base en una fotografía tomada en 1952 por el Señor Hugo Tonel, de "Foto Novel Huanguelén", en ocasión de una manifestación pro-autonómica realizada en la Calle 10 de la localidad de Huanguelén: esquina del Banco Provincia frente a la plaza central. Las gráficas son incorporadas por la OJAH Organización de Jóvenes Autónomos de Huanguelén, como parte de su plan de acción 2010-2011 con las autoridades del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: el Señor Gobernador y los Presidentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Un breve análisis de las principales obras y acciones públicas, privadas y mixtas permite observar períodos de mayor y de menor apoyo público, a la vez que períodos donde domina la acción comunitaria en el marco de una menor intervención de los niveles del Estado. Pero, como puede ya insinuarse, no todo es crecimiento y desarrollo. Huanguelén, como muchas localidades, es éxito y fracaso, fracaso y éxito. Es posible identificar varios casos de crisis, de decaimiento, de

---

una suerte de entropía característica de comunidades locales con relaciones discontinuas con el resto del mundo.

cierre o fracaso de acciones y obras sociales y de emprendimientos comerciales o productivos.

Una investigación particular al respecto podría conducir a la afirmación que la relación entre el sector público y el sector privado fue dispar, y también a reconocer en qué medida los períodos de desarrollo y de crisis responden a modelos socio-económicos globales vigentes.

Aquí, solamente avanzamos en una sistematización preliminar de las principales obras y acciones, entre las cuales seleccionamos casi cincuenta. No fue posible disponer de un listado exhaustivo de las bajas y cierres registradas en la localidad.<sup>34</sup> A partir de un listado cronológico de obras proporcionado por el Presidente de la Comisión Pro-Autonomía de Huanguelén y a partir de otras fuentes locales seleccionamos las siguientes:

- 1912 - Remate de chacras, origen del pueblo Huanguelén
- 1913 - Llegada del ferrocarril: Ramal Mitre (Rosario-P-Belgrano) y Ramal Roca (ex-FCSud)
- 1917 - Inauguración de la primera Oficina del Registro Civil
- 1920 - Creación de la Oficina de Correos
- 1926 - Creación de la Usina Eléctrica de Huanguelén
- 1928 - Inauguración y bendición de la Parroquia San José
- 1933 - Fundación de la Biblioteca.
- 1934 - Instalación del Banco de la Nación Argentina
- 1936 - Inauguración de un molino harinero.
- 1937 - Inauguración de la Escuela Normal N° 25.
- 1939 - Inauguración de una industria de mosaicos.
- 1944 - Nacimiento de la aceitera La Oleaginosa de Huanguelén.
- 1945 - Inicio de actividades de la primera Comisión Pro-Hospital de Huanguelén.
- 1947 - Inauguración de la Cooperativa Agrícola Ganadera.
- 1954 - Surgimiento de la primera Comisión Pro-Autonomía de Huanguelén.
- 1954 - Creación del Instituto de Enseñanza Media “Almirante Brown”
- 1959 - Fundación de la Cooperativa Eléctrica de Huanguelén
- 1960 - Construcción de la primera cuadra de asfalto.
- 1963 - Creación de la Comisión Pro Ruta 60.
- 1964 - Desarrollo de la primera Asamblea Regional en apoyo a la construcción de la Ruta 60.
- 1965 - Inauguración de la Sucursal del Banco Pcia de Bs. As.
- 1968 - Creación del Jardín de Infantes N° 903.
- 1968 - Construcción del natatorio en el Aero Club local.
- 1969 - Inauguración de la Biblioteca “Baldomero Fernández Moreno”.
- 1971 - Construcción de Conjuntos de vivienda ( Plan PYM)
- 1972 - Creación de la Escuela Técnica N° 3.
- 1972 . Inauguración de obras de alumbrado y gas de mercurio.

---

<sup>34</sup> En el trabajo original hacemos referencia a tres de ellas, por su vigencia y por el peso en el desarrollo de la comunidad local: la Cooperativa Eléctrica y de Servicios, el Hogar de Ancianos y al Centro de Jubilados.

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

- 1973 - Conexión de Huanguelén con la Red de Energía Provincial
- 1978 - Creación del Club Hípico y del Club de Pesca.
- 1979 - Creación del Centro de Comercio.
- 1980 - Inaugura de la Ruta 60 Tramo Huanguelén.
- 1980 - Apertura de la Filial Huanguelén del Banco del Sud.
- 1982 - Licitación de dos tramos de la Ruta Provincial 60.
- 1983 - Aprobación del H.C.D. de C.Suárez de estudios para un Proyecto de Autonomía
- 1984 - Ingreso a la Legislatura de un Proyecto de Autonomía Municipal.
- 1984 - Surgimiento del Centro de Jubilados.
- 1985 - Comienzo de las obras de agua corriente.
- 1985 - Inauguración del Jardín de Infantes N° 907
- 1986 - Recategorización policial de Destacamento a Subcomisaría Huanguelén
- 1986 - Asignación de Jurisdicción y de Personería Jurídica a los Bomberos Voluntarios
- 1987 - Construcción del Hogar de Ancianos “Horacio Carlos Cook”.
- 1988 - Creación del Instituto de Formación Docente “D. F. Sarmiento”.
- 1990 - Instalación de un módulo de producción de Gatic (Fabricación de Botines Adidas).
- 1991 - Inauguración de dos Canales de Televisión por cable
- 1991 - Inauguración de dos medios de Radio en Frecuencia Modulada
- 1992 - Otorgamiento del Area de Influencia de Telefonía Rural Huanguelén por la C.N.T.
- 1993 - Licitación del gasoducto Coronel Suárez - Huanguelén

El balance general del presente análisis en el caso de Huanguelén puede resumirse en un ejemplo para toda América Latina en materia de convicción de una comunidad toda a lo largo de sus generaciones por construir su propio destino.<sup>35</sup>

### *E. Municipios sostenibles: territorios pensados y territorios posibles*

1. Nuevos municipios: elementos para la sostenibilidad social. En la provincia de Buenos Aires, las reivindicaciones por nuevos municipios promovidas y realizadas por organizaciones y comunidades locales y desde iniciativas diversas han sido desde sus orígenes en la primera mitad del siglo XIX, presentadas al poder ejecutivo o al poder legislativo provincial; desde mediados del siglo XIX, así lo establece la legislación vigente.

---

<sup>35</sup> Independientemente del rigor científico de las investigaciones realizadas por nuestro equipo hace más de una década, deseamos expresar nuestro profundo agradecimiento y orgullo por toda la comunidad de Huanguelén, en particular al entrañable Tolo Bilbao, siempre presente en todos. En las calles de Huanguelén se respira autonomía hace décadas, así como los tres pilares de la emancipación en Boaventura de Sousa Santos: la ética, el conocimiento y la estética. La OJAH Organización de Jóvenes de Huanguelén estudia actualmente en qué medida se aplican las tres premisas de la *Epistemología del Sur* propuestas por Boaventura, relacionadas con la justicia social global, la justicia cognitiva global y la transformación; Huanguelén, lucero del alba en lengua nativa, constituye a nuestro juicio un ejemplo mundial a imitar.

Un análisis preliminar de las numerosas presentaciones realizadas al Poder Ejecutivo o al Poder Legislativo en la última década –estimadas en más de 30– permite reconocer que la naturaleza, el consenso, la maduración y los criterios esgrimidos por quienes impulsaron iniciativas pro-autonómicas de división y creación de nuevos partidos son difícilmente sistematizables.

La legitimidad social de un reclamo no es condición suficiente de legitimación institucional del mismo. Sin embargo, hasta el día de hoy no existe en nuestras instituciones un criterio racional que permita canalizar reivindicaciones y reclamos de esta naturaleza; ello permite explicar en gran medida, la notable heterogeneidad de los reclamos presentados.

Un análisis de las numerosas presentaciones realizadas al gobierno provincial –Poder Ejecutivo o Poder Legislativo– permite reconocer al menos la presencia, parcial según los casos, de **cuatro aspectos** a considerar en la definición de criterios útiles para poner en marcha una primera etapa de la modalidad de gestión tendiente a evaluar la factibilidad de creación de nuevos municipios. Se trata de los siguientes aspectos:

**a-su legitimidad como reclamo organizado** por parte de quienes tomaron la iniciativa, en todos los casos, aún considerando las diversas trayectorias y niveles de organización de los promotores de cada iniciativa: hay grupos con más de medio siglo de demanda, y los hay nacidos hace pocos años; hay localidades donde una escasa proporción de sus habitantes conoce el reclamo, mientras que hay otras donde la gran mayoría de sus habitantes lo vive como una causa justa.

**b-su diferente grado de fundamentación científico-técnica** en cada una de las presentaciones realizadas: hay presentaciones que barren todas las dimensiones (territoriales, económico-financieras, institucionales, sociales, ambientales) mientras que las hay parciales, incompletas o insuficientes. En la modalidad de gestión aquí propuesta, dicha diferenciación está ligada a aquellos casos de posible división municipal que realizaron informes científico-técnicos socio-territoriales con grupos profesionales interdisciplinarios, respecto de otros casos cuyas presentaciones constituyen en mayor medida diagnósticos y estudios conteniendo una serie de documentaciones de apoyo de instituciones y fuerzas vivas, todas ellas útiles pero insuficientes y a la vez sesgadas por la propia naturaleza de la iniciativa.

**c-el origen diferente de las fundamentaciones** presentadas: mientras algunas de ellas acompañan informes técnicos o científico-técnicos realizados por grupos profesionales interdisciplinarios no originarios ni vinculados con las comunidades gestoras de la demanda; en la mayoría de los casos se trata de presentaciones realizadas por los grupos promotores de la iniciativa; este aspecto es muy importante por cuanto, tratándose de una hipótesis de transformación, la posibilidad de conflicto ante el cambio estará teñida en mayor o menor medida de quién elabora la propuesta. Es muy diferente si los informes son elaborados por una

“comisión pro-autonomía”, por una “comisión pro-defensa de la integridad territorial” o por un grupo profesional interdisciplinario que no responda a unos u otros intereses.

**d-la dificultad técnico-institucional** por ofrecer respuestas convincentes, comparables y replicables de parte del Estado provincial, considerando los mecanismos que desde su origen establece la legislación orgánica municipal vigente en la Provincia de Buenos Aires; hay presentaciones no aprobadas que incluyen estudios socio-territoriales exhaustivos, así como evaluaciones institucionales y económico-financieras; mientras que otras al momento no incluyen estudios exhaustivos al respecto.

2. Nuevos municipios: elementos para la sostenibilidad socio-territorial y ambiental. Una de las diferenciaciones más significativas en la provincia de Buenos Aires tiene lugar entre los municipios **metropolitanos** y los municipios **pampeanos**. Los metropolitanos son 40 municipios comprendidos entre el límite con el Gobierno Autónomo de Buenos Aires (la Avenida General Paz y el Riachuelo) y la “tercera corona metropolitana”, territorio que alcanza la tercera cintura vial metropolitana (Autovia-Ruta 6); se trata de municipios preferentemente urbanos o periurbanos. Por su parte, los pampeanos son 94 municipios comprendidos entre el fin de la metrópolis y los límites bonaerenses con el mar y con otras provincias; se trata de municipios preferentemente agropecuarios y agroindustriales, aunque los hay turísticos, minero-industriales y portuarios. En 88 de estos 94 municipios los rasgos son típicamente pampeanos, mientras que en los 6 restantes estos rasgos aparecen menos presentes: 2 de ellos (Villarino y Patagones) comparten características propias de ámbitos limítrofes entre la pampa y la patagonia; mientras que los otros 4, insertos en la pampa, son municipios eminentemente turísticos con perfil balneario (La Costa, Pinamar, Villa Gesell y Monte Hermoso).

La sostenibilidad socio-territorial y ambiental de cada municipio será aquella que reconozca las fortalezas en los perfiles más salientes de cada municipio actual o futuro, no dependiendo ello exclusivamente de una ecuación demográfica, territorial ni electoral. Los grados de complejidad de los territorios bonaerenses se pueden verificar al reconocer en la “provincia metropolitana” la presencia de al menos 16 lugares o patrones de ocupación y apropiación territorial; mientras que en el caso de la “provincia pampeana” son 25 lugares.<sup>36</sup> Las combinaciones de estos 41 lugares al interior de cada municipio son tan heterogéneas que ningún municipio actual, ni futuro, es ni será semejante a otro. Por lo tanto, el establecimiento de

---

<sup>36</sup> Al respecto el lector puede consultar el capítulo 4 del libro *Las dos provincias* (Ministerio de Gobierno, La Plata,, 2006. Infesta y Quinteros (autores)

criterios mínimos, como veremos al final del presente informe es tarea no exenta de riesgos.

Por ejemplo, ¿cuáles son los criterios que podrían justificar una división de Pergamino (con su gran número de pueblos), Olavarría (con sus pueblos mineros), General Pueyrredón, La Plata o Bahía Blanca (con sus localidades- satélite) o Villarino y Patagones (con sus extensos y diversos territorios)? Del mismo modo, ¿cuál es el criterio para reconocer nuevos municipios en una metrópolis, donde hoy varias localidades de más de 100 mil habitantes no son autónomas y otras de menos de 50 mil lo son hace décadas? No es posible establecer una respuesta lineal ni causal, porque la realidad de cada municipio es tan heterogénea como la realidad social, territorial, ambiental, económica y política que contiene.

Como se analiza en el libro *Las dos provincias (op. cit.)*, uno de los criterios básicos en la evaluación territorial orientada a la identificación de nuevos municipio-partidos, tanto metropolitanos como pampeanos, se refiere al reconocimiento de "**territorios fuertes**" y "**territorios débiles**", los cuales se investigan en relación a dos hipótesis complementarias.

En lo referente a los "**territorios fuertes**" se plantea la siguiente hipótesis: *El centro de una ciudad, un barrio, una colonia agrícola o un espacio agropecuario, por citar algunos casos, son lugares donde, habiendo rasgos tan diferentes, prevalece uno en común: los niveles de consolidación de los ámbitos que ocupan* (Bozzano y Resa, 2000)

Estos niveles de consolidación se refieren al menos a cuatro dimensiones de análisis: a) la perpetuación y la redefinición de prácticas culturales y sociales que puedan suponer decisiones y acciones políticas particulares por parte de los grupos sociales que la habitan, la transitan o la "consumen"; b) el despliegue de circuitos económicos - completos o parciales - y de los procesos de trabajo a ellos asociados; c) la materialización en el espacio de particulares respuestas constructivas, no sólo en términos de vivienda sino de cualquier obra concreta y visible; d) un estado de equilibrio relativo entre estas tres dimensiones, por un lado, y los procesos físicos - naturales e inducidos - que la relación sociedad - naturaleza va estableciendo, por otro. Cuando en un lugar es posible identificar la presencia y niveles de consolidación en las dimensiones de análisis aludidas se está ante la presencia de lo que denominamos "territorios fuertes".

En lo relativo a los "**territorios débiles**" se plantea la siguiente hipótesis: *La periferia de una ciudad, una aglomeración industrial en desaparición, una colonia agrícola en retroceso, un sitio en proceso de deterioro ambiental o un ámbito rural casi deshabitado, por citar algunos casos, son lugares donde, habiendo rasgos tan diferentes, prevalece uno en común: los niveles de fragilidad y/o transformación de los ámbitos que ocupan.*

Estos niveles de fragilidad y transformación se refieren al menos a cuatro dimensiones de análisis, las cuales son facetas de las dimensiones planteadas recientemente para los “territorios fuertes”: a) la atenuación y/o desaparición de prácticas culturales, sociales y políticas particulares por parte de los grupos sociales que la habitan, la transitan o la “consumen”; b) el repliegue y/o la retirada de circuitos económicos - completos o parciales - y de los procesos de trabajo a ellos asociados; c) el deterioro, la deconstrucción, la reconstrucción y/o refuncionalización de las respuestas constructivas, no sólo en términos de vivienda sino de cualquier obra concreta y visible; d) conflictos ambientales entre estas tres dimensiones, por un lado, y los procesos físicos - naturales e inducidos - que la relación sociedad - naturaleza ha ido estableciendo, por otro. Cuando en un lugar es posible identificar niveles de fragilidad y/o transformación en las dimensiones de análisis aludidas se está ante la presencia de lo que denominamos “territorios débiles”. Aún así, cabe agregar que hay situaciones donde los condicionantes naturales del medio y la reducida trayectoria en la ocupación territorial han ido dando lugar a sitios ambientalmente frágiles casi deshabitados; éstos serían los territorios más débiles.<sup>37</sup>

Como se señala en el libro *Las dos provincias*, actualmente, en la “provincia metropolitana”<sup>38</sup> los esquemas territoriales-jurisdiccionales de municipio-partido no son congruentes con los procesos de creación y expansión urbana, de consolidación y fortalecimiento urbano, y de periurbanización, particularmente desde mediados de la década de 1940. Hoy, la región metropolitana tiene 9 localidades no cabeceras

---

<sup>37</sup> Bozzano, Horacio y Resa, Sergio, 1998 (en Bozzano, H, 2000, *op. cit*) Hasta aquí se ha hecho referencia a lugares cuyas escalas no alcanzan el nivel regional. Para referirnos a provincia metropolitana, provincia pampeana y a regiones al interior de ambas un planteo de “territorios fuertes” y “territorios débiles”, en realidad obligaría a profundizar el camino. En todo caso cualesquiera de estos sitios no podría ser objeto de análisis de las dimensiones tales como han sido expuestas precedentemente. No se está en condiciones de afirmar que aquellas hipótesis puedan ser aplicables a dichas escalas, ya que la complejidad que engloban pareciera tomar dichas pre- nociones inconducentes. Hay en cada uno de estos lugares una heterogeneidad de dimensiones tal, que la definición debería orientarse primero a la identificación del posicionamiento de todos los territorios fuertes y de todos los territorios débiles en una región, para luego centrarse en el reconocimiento de las principales articulaciones entre aquellos y de los eventuales conflictos emergentes. Un sendero metodológico así planteado demostraría estar ante un reduccionismo, desde el momento que no se incorporan otros niveles de análisis significativos, particularmente en niveles meso y macro, donde entra en juego el tratamiento de procesos, tendencias y lógicas, que escapan a niveles analíticos micro.

<sup>38</sup> Comprende 40 municipio-partidos donde total o parcialmente se verifican instancias del proceso de metropolización, entre el límite con el gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires y la “tercera corona metropolitana” (autovía-ruta 6) Si es de interés del lector puede consultar la perspectiva teórica de organización territorial expuesta en el libro *Las dos provincias* (*op. cit.*)

con más de 100.000 habitantes, cifra que totaliza 48 si consideramos a todas las localidades no cabeceras con más de 50.000 habitantes. Si bien es útil en una primera aproximación, se evalúa como insuficiente la definición de nuevos municipios metropolitanos exclusivamente por un criterio demográfico. Como se avanza en los criterios expuestos en la segunda parte del presente informe, cabe considerar, entre otros el significado de los lugares y cuestiones de sostenibilidad socio-territorial, ambiental y económico-financiera.<sup>39</sup>

Un análisis de las investigaciones realizadas permite reconocer al menos la presencia, parcial según los casos, de **diez aspectos** a considerar en la definición de criterios útiles para poner en marcha una segunda etapa de la modalidad de gestión tendiente a evaluar la factibilidad de creación de nuevos municipios. Se trata de cinco aspectos relativos a la “provincia metropolitana” y de cinco aspectos referentes a la “provincia pampeana”.

En la “**provincia metropolitana**” se trata de los siguientes aspectos:

**a - la centralidad** y la **identidad urbana** es tal vez la cuestión de mayor peso en la metrópolis –y también en el gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires- si se trata de realizar evaluaciones de eventuales reclamos y/o reivindicaciones autonómicas o de descentralización municipal. La noción de **centralidad** no remite solamente a la consideración de los denominados centros comerciales y administrativos tradicionales en el estudio del espacio urbano; es oportuno incluir también todos aquellos ámbitos que atraen diariamente población, motivada por más de una actividad; vale decir que se incluyen desde centros de alta complejidad funcional hasta pequeños subcentros comerciales a escala local o bien corredores de comercio mayorista, depósitos, talleres y otras actividades. En una investigación realizada para determinar entre otros, patrones de centralidad en un municipio metropolitano complejo y policéntrico, se seleccionaron 14 indicadores para determinar patrones preliminares y luego patrones de centralidad, clasificándolos según su función dominante; los indicadores económicos y sociales se reparten de manera semejante.<sup>40</sup> Es oportuno señalar que los diferentes rangos de

<sup>39</sup> Las legislaciones española y francesa ofrecen valiosos aportes en materia de municipios urbanos y de municipios urbanos y periurbanos, acordes a sus trayectorias territoriales e institucionales.

<sup>40</sup> En resumen se trata de los siguientes: Indicadores preferentemente económicos: 1- bancario y financiero; 2- servicios centrales (clínicas, consultorios, colegios y consejos profesionales, gestorías, estudios); 3- comercio complementario y servicios (no incluye comercio barrial); 4- comercio y servicios barriales (en áreas suburbanas); 5- comercio mayorista; 6- talleres, grandes depósitos; 7- Industria. Indicadores preferentemente sociales: 8- transporte (centros y “mini-centros” de transferencia); 9- administración pública; 10- sanitario (incluye hospitales y grandes institutos privados); 11- universitario y terciario; 12- cultural; 13- recreativo y deportivo; y 14- enseñanza media (según rango) y primaria (en el suburbio); Sergio Resa *et al*, Investigación Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires (CAPBA), Premio Anual de

centralidad son útiles para definir no sólo eventuales cabeceras municipales, sino centros barriales, protocentros y corredores centrales a articular en un eventual esquema de nuevos municipios metropolitanos, que permitan diseñar estrategias orientadas a promover la identidad urbana y ciudadana.

Existiendo investigaciones útiles e importantes,<sup>41</sup> se estima oportuno profundizar en dos líneas de investigación: una relacionada con factores e indicadores de **centralidad** de cada localidad metropolitana, no sólo de criterios predominantemente ligados a funciones económicas, sino también socio-culturales.

Asimismo se trata de reconocer la **identidad urbana y ciudadana** del centro y de la localidad o barrio propiamente dichos; y su relación con la sustentabilidad real de un eventual nuevo municipio; vale decir no sólo social y territorial, sino económico-financiero y político-institucional. La fortaleza y la debilidad de un territorio municipal será también económica y política. La territorialidad social de identidades urbanas y ciudadanas es base de evaluaciones económicas y políticas posteriores, que permitan identificar no sólo territorios fuertes y débiles, sino municipios fuertes y débiles.

**b - los límites entre localidades metropolitanas** constituyen una cuestión de elevada complejidad que no agota en absoluto el tema de los eventuales límites entre nuevos municipios metropolitanos, por cuanto procesos de suburbanización y periurbanización complejizan el análisis. Mientras en la primera corona metropolitana, poco más de 110 localidades conforman un continuo urbano, sólo interrumpido por grandes equipamientos intersticiales;<sup>42</sup> los procesos de

---

Arquitectura, Urbanismo, Investigación y Teoría 1999. Área Investigaciones Urbanas. Tercer premio. "Patrones territoriales. Estudio de base para un código de ordenamiento territorial". Dirección de Planeamiento Urbano, Municipalidad de La Plata. Investigación en equipo con Arq. Sergio Resa, Dr. Horacio Bozzano, Arq. Lidia Bosisi, Arq. Guillermo Curtit, Lic. Silvina Fernández, Lic. Gabriel Losano, Arq. Alejandra Sgroi, Arq. Perla Strelzik, Arq. Verónica Vázquez y Sr. Cristian Ybarra, 1999. Hay resumen en: Bozzano, (2000, *op. cit.*)

<sup>41</sup> Las investigaciones realizadas por Artemio Abba (1992-1993 y 2005-2006) en proyectos dirigidos por Alfredo Garay son de un gran valor como aporte en esta dirección. Se estima oportuno que los criterios relacionados con la determinación de rangos de centralidad – Escalograma de Goodman u otros criterios- sean profundizados con dimensiones propias de la identidad urbana ligadas en mayor medida a prácticas socio-culturales que a funciones económicas o ligadas al trabajo.

<sup>42</sup> Es interesante evaluar cuál es el criterio teórico-empírico más idóneo para poner otro cascabel al gato: cómo definir en un continuo urbano límites entre localidades y barrios de primera corona metropolitana, donde la cartografía de diferentes fuentes –oficiales y privadas- no registra criterios semejantes. Entendiendo a la técnica como una "teoría en acto" (Bourdieu; *op. cit.*) cabe mencionar criterios investigados en ocasión de construir hipótesis territoriales para la eventual división de La Matanza, Lomas de Zamora, Quilmes y de otros municipios (Programa Nuevos Municipios, ex Ente del Conurbano Ley 11.746, 1998-2001. R. Fernández, H. Bozzano et al) Entre los numerosos casos investigados mediante entrevistas *in situ* y con el apoyo de series

metropolización en la segunda y tercera corona metropolitanas son totalmente diferentes: aquí los límites entre localidades son más evidentes que en la primera corona.

**c - la diferenciación entre localidad y barrio** constituye, en la “provincia metropolitana”, un tema no resuelto, no sólo en el campo teórico-académico, sino en el institucional. Un caso paradigmático se refiere a la definición censal oficial de localidad por parte de las autoridades estadísticas nacionales (INDEC) y provinciales (DPE). Hay situaciones en algunos municipios de compleja definición.<sup>43</sup> Es menester evaluar en qué medida existe identidad urbana y ciudadana en cada localidad censal. Asimismo es necesario evaluar cuáles de las 331 localidades censales –cabeceras y no cabeceras- de la “provincia metropolitana” son localidades y cuáles son barrios.

**d - los perfiles de los lugares** son significativos, por cuanto, sin ser excluyentes, todos los municipios-partido bonaerenses tienen su impronta y su huella que los distingue.<sup>44</sup> Uno o más rasgos identitarios distinguen a cada lugar: ellos se manifiestan en el/los perfil/es dominante/s de cada uno: industrial, comercial, de servicios, periurbano productivo, periurbano residencial. Estas improntas y huellas sociales, territoriales y ambientales de cada municipio es menester evaluarlas asimismo considerando su sostenibilidad económico-financiera.<sup>45</sup> En este sentido, una cuestión útil para establecer futuros límites

---

temporales aerofotogramétricas desde 1950 en adelante, se destaca La Tablada, San Justo y Lomas del Mirador (La Matanza), donde a su vez diversos barrios -Villa Marta, Villa Ansaldi, Villa Industrial, Villa Insuperable, etc- complejizan aún más el criterio de división: el reconocimiento de las calles más limítrofes que otras entre tantas –Peribebuy, Quito, Salcedo, etc- obedece en buena medida a la identificación de formas de ocupación (catastro en manzana y en fracciones mayores a la manzana, tiempos de expansión y consolidación residencial) y de apropiación (el sentido muy variable de pertenencia manifestado por sus habitantes según fueran vecinos más o menos próximos a las hipotéticas calles limítrofes).

<sup>43</sup> Se trata de evaluar en qué medida algunas localidades son tales, y otras en realidad son barrios de dichas localidades. Un caso emblemático es el partido de General San Martín, donde por ejemplo, San Martín, Villa Ballester, José León Suárez, Yapeyú, Villa Gregoria Matorras y Villa Marqués de Aguado, son clasificados todas ellas en un conjunto de 27 localidades: 1 cabecera y 26 no cabeceras. Esta situación se repite, entre otros, en partidos tales como La Plata, Lomas de Zamora y Berisso.

<sup>44</sup> El lector puede consultar el capítulo 2 del libro *Las dos provincias* sobre los conceptos teóricos de impronta y huella; relacionados respectivamente con prácticas, símbolos y acciones el primero, y con objetos y transformaciones materiales, el segundo; asimismo se exponen aplicaciones de improntas y huellas en la “provincia pampeana” y en la “provincia metropolitana”.

<sup>45</sup> Existen localidades que, no siendo cabeceras municipales tienen un peso demográfico y una identidad urbana importante en la metrópolis; del mismo modo existen lugares con perfiles determinados –residencial, industrial, periurbano productivo, etc- asociados en mayor medida a

municipales es evaluar cuáles son en mayor medida otros lugares que, aún bajo la denominación de “localidad” o de “área rural” en el censo, registran hoy huellas e improntas que les confieren una identidad y un perfil –residencial, industrial, esparcimiento, productivo, periurbano residencial, etc- útil para la redefinición de nuevos municipios.

**e** - la **articulación socio-territorial** es entre habitantes y lugares diferenciados al interior de cada municipio actual o futuro. Entre los 16 lugares o patrones de ocupación y apropiación territorial de la “provincia metropolitana” hay algunos de ellos –industriales, periurbanos residenciales, periurbanos productivos, periferia débil, grandes equipamientos, etc- cuya razón de existir no puede concebirse aislada de otros lugares –centros comerciales y de servicios, localidades- con los que entretengan relaciones dialécticas y mutuamente necesarias. Los límites municipales futuros de la metrópolis no serán exclusivamente entre localidades, sino que intervendrán en diverso grado los 16 lugares o patrones de ocupación y apropiación territorial mencionados, sus perfiles y las particulares formas de articulación que se entretengan entre lugares y sus habitantes.

En la “provincia metropolitana”, territorios fuertes y territorios débiles, centralidades e identidades urbanas, límites entre localidades metropolitanas, diferencias entre localidades y barrios, perfiles de cada lugar y articulaciones socio-territoriales, son aspectos centrales –pero no los únicos- en una investigación social, territorial y ambiental orientada a establecer futuros límites; estos criterios son insuficientes para establecer un nuevo límite.

En el caso de la “**provincia pampeana**” se trata de los siguientes aspectos:

**f** - la **vocación** y la **identidad urbana** se refiere a un grado de desarrollo de la localidad de una envergadura tal que permite reconocer en ella, al menos cinco funciones sociales y económicas necesarias para definir un centro urbano con vocación como tal; y a la vez, a verificar que dicha vocación e identidad urbana ejerce influencia social, cultural, económica y jurisdiccional en un territorio rural vecino cuya extensión y alcance es preciso investigar mediante coras funcionales y coras jurisdiccionales. De acuerdo a investigaciones realizadas, las funciones sociales y económicas de la localidad surgen de la presencia de al menos cinco entre las ocho siguientes: 1-educación (escuela media o polimodal), 2-sanitaria (hospital), 3-seguridad (comisaría), 4-transporte (estación o terminal con servicios regionales), 5-bancaria (sede bancaria), 6-servicios urbanos (cooperativa de servicios o semejante), 7-servicios rurales (cooperativa eléctrica rural, oficina de Senasa, o semejantes) y 8-bomberos voluntarios

---

una localidad no cabecera que a su actual cabecera. Si bien este criterio es importante no es determinante, por cuanto suele ocurrir que haya localidades metropolitanas claramente reconocibles con perfiles claros y contundentes, y no necesariamente ser viable económica ni financieramente. Esta situación puede tener lugar también con localidades cabeceras.

**g** - el **potencial agro-económico** tiene relación directa con la superficie rural total del actual o el futuro municipio y con la aptitud potencial del suelo agrícola. La combinación de ambas variables –superficie rural y aptitud agrícola- asimismo tendrá relación directa con la capacidad contributiva de los propietarios rurales: la recaudación por tasas viales rurales municipales será muy diferente según se trate de un municipio preferentemente agrícola –por ejemplo Rojas o Pergamino- o de un municipio preferentemente ganadero –por ejemplo Tordillo o Tapalqué- , asimismo, dicha variación tendrá lugar se trate de un municipio grande, mediano o pequeño. A priori, puede establecerse que, en la “provincia pampeana” un municipio mediano es aquel cuyas superficies oscilan entre 100 y 200 mil hectáreas (1000 a 2000 km<sup>2</sup>). Es oportuno analizar casos de municipios pequeños en la “provincia pampeana” (sin considerar los municipios turísticos) tales como Salliqueló, Capitán Sarmiento, Suipacha o Alberti. Del mismo modo, ocurre con los municipios más grandes (sin considerar los nor-patagónicos de Villarino y Patagones), tales son los casos de Olavarría, General Villegas o Ayacucho.

**h** - las **coras** o **áreas de influencia precisa** son en sentido amplio, los ámbitos territoriales precisos poco extensos con atributos comunes, cualquiera sea la naturaleza del tema que se analice.<sup>46</sup> Para determinar límites jurisdiccionales la cora aporta una mayor riqueza conceptual y metodológica que la noción de área de influencia.<sup>47</sup> Mientras que con las coras pueden alcanzarse mayores niveles de precisión, a través de la noción de área de influencia los límites son generalmente más graduales y difusos.<sup>48</sup> Una cora puede referirse a un área de influencia determinada, de consultas externas en un hospital, de usuarios de un servicio eléctrico o telefónico, o de explotaciones agropecuarias con la misma sede de la oficina de sanidad animal. Pero su acepción es más amplia, pudiendo referirse también a un conjunto de explotaciones cuyos propietarios o residentes manifiesten

---

<sup>46</sup> El antecedente de este concepto y su aplicación es George Nicholas-Obadía (1988), lógico y geógrafo suizo que intentó axiomatizar la disciplina geográfica a partir del binomio lugares-temas, aplicando el concepto de cora. (Curso de Epistemología de la Geografía, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 1988)

<sup>47</sup> La cora ofrece la posibilidad de superar el alcance y la naturaleza de lo que en general se entiende por área de influencia. Las áreas de influencia suelen disminuir gradualmente, dando lugar con frecuencia a límites difusos y/o discontinuos; recordemos que uno de los objetivos centrales de esta investigación es llegar a determinar con la mayor precisión posible un límite hasta donde Huanguelén con certeza y por criterios de dominancia en agrupamientos de explotaciones de sus proximidades presta funciones y servicios cotidianos.

<sup>48</sup> SAM, “Hipótesis territoriales para Huangueleén”, 1996; realización H. Bozzano, L. Lértora y equipo (*op. cit*) Se emplea la noción para establecer límites precisos de nuevos municipios, pero estimamos que dicha noción podría ser empleada con otros propósitos, por ejemplo en zonificaciones de usos o en regionalizaciones con perfiles determinados, por ejemplo de actividades económicas o de rasgos socio-culturales.

una misma voluntad, por ejemplo de pertenencia a un municipio determinado. Las coras, por lo tanto, son territorializaciones de hechos, fenómenos o procesos concretos. En el sentido expuesto, cada una no tiene aplicación en sí misma, sino en la medida que su superposición complejiza el análisis territorial, permitiendo avanzar en niveles explicativos.<sup>49</sup>

Para definir las coras se seleccionan para su territorialización hechos y datos definidos previamente como significativos, otros se subordinan, mientras que algunos se descartan. Pero también, a través de las coras puede distinguirse entre una acepción preferentemente funcional, y otra, preferentemente socio-cultural. En la primera -coras funcionales- se alude a las múltiples conexiones que la población rural tiene de manera cotidiana o poco frecuente con una o más localidades, por cuestiones de trabajo, de salud, educación o por la prestación de otros servicios. En la segunda -coras socio-culturales- se trata de los agrupamientos de explotaciones donde la población, con consenso o en disenso, manifiesta de diversa forma su sentido de pertenencia a un lugar, más allá de su conexión funcional.

i - en el caso de las “**minicoras**”, el sentido común los permite asociar con aquellos pueblos y parajes rurales conocidos por la población local; se trata de ámbitos territoriales menores donde alguna función urbana y/o ciertos lazos sociales de pertenencia al lugar son manifiestos.<sup>50</sup> Mientras las coras se originan desde localidades con niveles de complejidad significativos por influencia en zonas vecinas de al menos cinco funciones diferentes,<sup>51</sup> la existencia de lo que denominamos mini-coras tiene lugar a partir de pequeñas localidades conocidas como pueblos y de parajes rurales. Si bien, para el INDEC estas localidades no son categorizadas como tales, en la práctica existen, tienen identidad y generalmente una población no superior a los 300 habitantes. El caso de los parajes se asocia en mayor medida a un lugar cuyo topónimo designa por lo general el nombre de la escuela rural y/o del “boliche” o almacén de ramos generales, que proporciona

---

<sup>49</sup> A través de una superposición de coras determinadas, con diferente peso, y posibles de sistematizar en una serie de valores ponderados, pueden determinarse con mayor precisión límites, superando ciertas áreas difusas, futuros bordes o fronteras más difusas que el límite preciso. (SAM, 1996, *op. cit*) En el área de estudio del caso Huanguelén, seis localidades desarrollan coras: Coronel Suárez, Daireaux, General Lamadrid, Huanguelén, Casbas y Guaminí.

<sup>50</sup> En caso de SAM (1996, *op. cit*) en el ámbito de influencia de Huanguelén se encuentran tres pueblos con mini-coras: Bonifacio, Arboledas y Pasman; pero también una serie de colonias, colonizaciones y agrupamientos de pequeñas explotaciones no necesariamente con centros de servicios rurales, pero con cierto sentido común de pertenencia. La Ventura, La Margarita, La Perseverancia, El Bichadero y otras zonas, son mini-coras, en las cuales no se estima conveniente establecer divisiones internas para eventuales nuevos municipios, debido a su identidad propia.

<sup>51</sup> SAM, 1996, *op. cit*, “Hipótesis territoriales para Riestra, Pedernales y Ernestina”, H. Bozzano y equipo, 2000; “Hipótesis Territoriales para Chascomús y Lezama”, Concejo Deliberante Chascomús-Territorium, 2006.

educación, alimentos y otros suministros básicos a la comunidad rural del entorno. Con frecuencia pueblos y parajes rurales, son viejas estaciones de servicios ferroviarios, generalmente inactivos desde las décadas de 1970 y 1980. Todo nuevo municipio que fragmente una minicora estará contribuyendo a fragmentar social y territorialmente prácticas sociales generalmente acendradas en el lugar.

**j** - los **bordes** son líneas (límites) o franjas (fronteras) donde los territorios se “debilitan”; esta situación ocurre donde las coras dejan de superponerse, por presentar menos atributos comunes; o bien donde hay límites o fronteras físicas naturales o artificiales.<sup>52</sup>

Puede ocurrir que un grupo de habitantes de un borde, como frontera difusa entre coras de dos localidades, se manifieste en términos de coras funcionales para uno, y en términos de coras socio-culturales, para otro. El caso de un área entre Huanguelén y Guaminí permite ilustrar esta tendencia: mientras en 1996 sus habitantes reciben mayoritariamente la prestación de servicios y funciones de la localidad más lejana -Huanguelén a más de 50 km- la historia de lazos familiares y amicales los une a la localidad más cercana, Guaminí, aproximadamente a unos 20 kms.

Continuando con el caso del sur pampeano bonaerense,<sup>53</sup> puede inferirse que los patrones de subdivisión de la tierra rural en lugares agropecuarios correspondientes parcialmente a cuatro municipios-partido –400.000 ha- y a la influencia de seis localidades –cuatro cabeceras y dos no cabeceras- cada una de ellas con sus coras, está dando lugar asimismo a situaciones complejas de “**mini-coras**” en lugares intermedios, cada una con su identidad; también surgen **bordes**, algunos naturales –surco tectónico Carhué-Vallimanca- y sociales, en particular con grandes establecimientos agropecuarios de varios miles de hectáreas, que ofician como corte entre agrupamientos de explotaciones menores. Situaciones semejantes fueron identificadas en una investigación reciente realizada entre las localidades de Chascomús y Lezama.<sup>54</sup>

En la “provincia pampeana”, territorios fuertes y territorios débiles, localidades con vocación urbana, capacidad y potencialidad agrícola, coras, “mini-

<sup>52</sup> En el proyecto de referencia (SAM, 1996, *op. cit.*) el Complejo de las Encadenadas constituye un borde natural que tiende a dividir los territorios al Norte y al Sur de las Lagunas Alsina, Cochicó y del Monte. En contrapartida, los bordes entre las localidades de Coronel Suárez y Huanguelén no son físicos, sino que constituyen una franja más que un límite, cuya amplitud está dada por la diferente configuración de las coras.

<sup>53</sup> SAM (1996, *op.cit*)

<sup>54</sup> En la investigación de referencia (SAM, 1996, *op. cit.*), además de las mini-coras mencionadas de Bonifacio, Arboledas y Pasman, se han identificado otras nueve, ligadas en mayor medida a lugares agropecuarios que a centros de servicios rurales (pueblos); entre ellas cabe mencionar Colonia La Margarita, Colonia La Ventura, Colonización La Perseverancia y Colonización El Bichadero

coras” y bordes son aspectos centrales –pero no los únicos- en una investigación social, territorial y ambiental orientada a establecer futuros límites; estos criterios son insuficientes para establecer un nuevo límite.<sup>55</sup>

3. Nuevos municipios: elementos para la sostenibilidad económico-financiera. Con los resultados fehacientes de ambas etapas –la primera sobre la sostenibilidad socio-cultural y la segunda sobre la sostenibilidad socio-territorial y ambiental- será posible evaluar y definir criterios de sostenibilidad económico-financiera y su redistribución al interior del municipio; habida cuenta que no todos los lugares o patrones de ocupación y apropiación territorial cuentan con contribuyentes que tributan de manera semejante al interior de cada municipio. Esta situación abre a la consideración del lugar que ocupa y que podría ocupar el apoyo financiero de los gobiernos nacional y provincial en la realización de obras básicas para sus ciudadanos, más que en la asignación de subsidios crónicos para el mantenimiento de municipios deficitarios.

Puede ocurrir que social y territorialmente el nuevo municipio funcione, y que económica e institucionalmente no ocurra lo mismo. También puede darse el caso inverso: que económicamente las cuentas municipales cierren, pero que social y/o territorialmente no sean sostenibles. En la provincia de Buenos Aires, a diferencia de regiones, estados, provincias y departamentos de países de Europa y América del Norte, es menester introducir otro aspecto de importancia: ¿Cómo diseñar y organizar una política de prestación de servicios donde un significativo porcentaje de ciudadanos no disponen de todos los servicios básicos? La respuesta pública acerca de si nación, provincia, municipio o empresas concesionarias proveen una docena de servicios a la población constituye un debate de otra naturaleza. Esta situación ha sido atravesada y, en buena medida resuelta, hace más de dos décadas en municipios europeos, estadounidenses o canadienses. En Latinoamérica constituye uno de los temas centrales de las agendas públicas.

---

<sup>55</sup> En una investigación reciente, “Hipótesis territoriales para Chascomús y Lezama” (HCD Chascomús-Territorium; 2006, *op. cit*) se afirma que “...los criterios que finalmente se seleccionan para la propuesta de límites se refieren a aquellos aspectos mas significativos en términos territoriales –no sólo las coras- para definir un límite intermunicipal, entendiendo que no toda la investigación realizada tiene el mismo grado de pertinencia territorial o espacial; hay otras cuestiones de índole social, cultural, económica, histórica o institucional, donde lo territorial no es determinante.... el territorio no es sólo espacio físico natural, ni espacio físico construido, sino que incorpora tierra, sujetos y aspectos que surgen de dicha relación.... Por lo tanto los criterios seleccionados rescatan de todo el informe interdisciplinario las territorialidades más salientes. (En el caso Chascomús-Lezama) se definen seis criterios: 1- síntesis jurisdiccional-funcional; 2- síntesis funcional de la encuesta; 3- síntesis de opiniones de la encuesta; 4- accesibilidad vial rural; 5- mini-coras; y 6- sistema de lagunas” (pp.156-160)

En el caso de la “provincia pampeana”: ¿Qué relación entabla una institución municipal con sus vecinos rurales, en ocasiones en las cuales su recaudación óptima para el mantenimiento de sus vialidades rurales de jurisdicción local representa 15 o 20% del costo de mantenimiento real de sus caminos? En el caso de la “provincia metropolitana”: ¿Qué relación entabla una institución municipal con sus vecinos –¿ciudadanos?- cuando 20, 30% o más de sus habitantes no disponen de las condiciones mínimas para su reproducción social?

Otro aspecto de suma importancia se orienta a indagar cuáles son los grados y formas de gestión de localidades conurbadas de la primera y segunda corona metropolitana, en particular en lo relativo a la gestión local de temas y problemas de dimensión metropolitana tales como redes de servicios, en particular de infraestructura que inciden directamente en las condiciones sociales de vida, y se verifican en Municipios con elevada proporción de sus habitantes con Necesidades Básicas Insatisfechas.

¿Qué recursos económicos gestionan los municipios objeto de estudio? En el caso de la provincia de Buenos Aires, los **recursos totales de un municipio**<sup>56</sup> se entienden a partir de la suma de los recursos corrientes, los recursos de capital; las remesas de la administración central, y los saldos transferidos del ejercicio anterior.

Los recursos corrientes son los ingresos que el sector público municipal percibe como resultado del ejercicio de sus facultades tributarias, de su actividad en la prestación de servicios y enajenación de frutos, de las liberalidades, de los regímenes de coparticipación y de los aportes no reintegrables efectuados por la nación, la provincia u otros entes.<sup>57</sup>

Los recursos de capital son aquellos provenientes del crédito público a mediano o largo plazo, de las ventas de bienes que integran el activo municipal, los reintegros y amortizaciones de préstamos acordados por el municipio y en general, todo ingreso originado en una modificación en el patrimonio municipal.

Las remesas de administración central son los ingresos provenientes de la transferencia de la administración central, destinados a integrar recursos de los organismos descentralizados cuyas erogaciones figuran en el presupuesto.

---

<sup>56</sup> Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires - Subsecretaría de Asuntos Municipales - Dirección Provincial de Programación y Gestión Municipal.

<sup>57</sup> Estos pueden ser divididos según su origen, en jurisdicción municipal (recursos derivados de ordenanzas del municipio, de las actividades que desarrollan sus organismos y de las liberalidades) y de otras jurisdicciones (recursos provenientes de participaciones en impuestos nacionales y provinciales, de fondos no reintegrables aportados por distintos sectores y otros ingresos corrientes no contemplados en los conceptos precedentes, siempre que no sea de jurisdicción municipal);

Los saldos transferidos del ejercicio anterior son los recursos efectivamente ingresados en ejercicios anteriores, cuya inversión se habrá de efectuar en los ejercicios siguientes, según su naturaleza.

En la provincia de Buenos Aires hoy: ¿Cuán sostenible es la relación de vecindad en municipios de más de medio millón de habitantes? ¿Cuál es la sostenibilidad económica de un grupo de 12 localidades de más de 80 mil habitantes donde las Necesidades Básicas Insatisfechas son con frecuencia acuciantes? ¿Cuán sustentables económicamente son pequeños municipios pampeanos casi exclusivamente ganaderos, con localidades cabeceras de menos de 3000 habitantes? Se estima oportuno evaluar vecindad y sostenibilidad económica en relación con rasgos de identidad, pertenencia y capacidades autogestivas por parte de sus habitantes; no se trata de una respuesta lineal, ni causal, sino más bien compleja y dialéctica, de difícil generalización en la provincia de Buenos Aires, tanto en la provincia metropolitana como en la pampeana.

4. Nuevos municipios: elementos para la sostenibilidad político-institucional. Los resultados de las tres etapas precedentes son insumo necesario para reconocer elementos relacionados, la sostenibilidad político-institucional. En este sentido, cabe evaluar en qué medida la **sostenibilidad político-institucional** se apoya en la práctica en los ejes precedentes, y es garante de un funcionamiento más armónico que legitime en mayor grado el vínculo entre instituciones y ciudadanos. El desafío es seguramente definir indicadores de medición de estas variables de manera exhaustiva para la totalidad de la provincia de Buenos Aires y articularlos de manera coherente, racional y eficiente incorporando las tres dimensiones de la sostenibilidad municipal bonaerense.

Las cuestiones de sostenibilidad económico-financiera y sostenibilidad político-institucional han sido objeto de análisis por diferentes especialistas e integran investigaciones realizadas en los últimos 20 años en el gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Si bien el trabajo existe, porque en gran medida ya está realizado, el trabajo es articularlo, poniendo en equilibrio las cuatro dimensiones de sostenibilidad expuestas, de manera que los ciudadanos no sólo lo sean en los hechos, sino que perciban que nuestras instituciones y el sistema científico-tecnológico de apoyo en el territorio provincial, les provean respuestas racionales y con sensibilidad social.

*F. Territorios Posibles, Propuesta en el año 2006.*

Se denomina de la siguiente manera: *Modalidad de Gestión Institucional para evaluar la viabilidad en la creación de nuevos Municipios en la Provincia de Buenos Aires*. Comprende cuatro etapas comunes a toda demanda emergente por

nuevos municipios: Sostenibilidad socio-cultural (a cargo de las comisiones pro-autonomía); Sostenibilidad socio-territorial y ambiental (a cargo de equipos profesionales interdisciplinarios); Sostenibilidad económico-financiera (a cargo del Poder Ejecutivo Provincial) y Sostenibilidad político-institucional (a cargo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Provincial)

▪ Primera etapa: Sostenibilidad socio-cultural

**Objetivo:** Comprobar la existencia de antecedentes y de un consenso mínimo en la sociedad local para realizar la presentación de una autonomía municipal a las autoridades provinciales.

**Responsable de la etapa :** Comisión, agrupación u organización pro-autonomía, consignando nombre, personería jurídica, domicilio, teléfono, mail, autoridades e integrantes, con sus DNI y reseña de antecedentes de la organización. Dicha organización presentará el trabajo al organismo técnico competente (Subsecretaría de Asuntos Municipales)

**Criterios mínimos:**

1. Identidad Territorial,
2. Identidad Local,
3. Adhesión Ciudadana,
4. Adhesión Institucional,
5. Trayectoria Pro-Autonómica,
6. Servicios y Funciones, y
7. Límite (primera hipótesis territorial)

**Criterio 1 : Identidad Territorial**

Se refiere a todos aquellos aspectos que permitan verificar la existencia de un territorio con identidad como tal, manifiesto en la creación, el reconocimiento y la consolidación de sus lugares: localidades, pueblos, parajes rurales, sitios turísticos, portuarios, mineros, de interés natural u otros.

Comprende un breve informe consignando de manera sistematizada aspectos tales como: a) en el caso de la/s localidad/es más importante/s: la fecha de creación y/o de fundación de la/s localidad/es, el motivo de origen de su/s nombre/s, la declaración oficial en su rango de ciudad cuando ésta haya tenido lugar, y b) en el caso de otros lugares: la fecha de creación de otros pueblos y estaciones ferroviarias, la presencia de otros lugares (turísticos, de interés natural, portuarios, mineros, industriales), en todos los casos documentando su presencia en una addenda (mediante fuentes bibliográficas, periodísticas, fotográficas u otras)

Con tres casos diferentes, por ejemplo<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Los ejemplos son sólo a título ilustrativo y no necesariamente coinciden con la realidad

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Rasgo	Fecha	Características principales	Principales impulsores de identidad
1) Pueblo Lezama	1865	Creación de un poblado en torno al almacén "La Azotea Grande"	Manuel J.Cobo Gregorio Lezama
2) Ciudad de Laferrere	octubre 1974	Declaración de ciudad por Ley xxxx/74	Juan Pérez
3) Puerto de Quequén	junio 1908	Construcción del puerto de Quequén	Ing.José Gómez
ADDENDA			
1) Copia del registro que lo acredita. Fuente, Archivo Histórico Provincial Ricardo Levene, Ciudad de La Plata			
2) Copia de dicha Ley. Fuente: Biblioteca de la Legislatura Provincial, La Plata			
3) Copias de periódicos. Fuentes: Diario "Necochea", 14, 15 y 16 junio 1908, Diario "Quequén", 10 junio 1908 y Suplemento especial diario "Quequén" julio 1908			

### Criterio 2 : Identidad Local

Se refiere a la identificación de todas aquellas entidades representativas de la vida social, cultural y socio-económica de la/s localidad/es donde se promueve la iniciativa.

Comprende una presentación del listado de entidades representativas de la identidad social, cultural y socio-económica, consignando nombre real, personería jurídica, domicilio, teléfono y año de creación.

Por ejemplo<sup>59</sup>

Identidad	Nombre de la Entidad	Personería jurídica	Domicilio, teléfono y mail	Año de creación
Social	Centro de Jubilados "Los Abuelos de Huanguelén"	Nº xxx/xx en Registro Pcial de Personas Jurídicas	Calle San Martín nº Huanguelén, telef...., abuelos@....	De hecho: 1974 registrada: 1988
Cultural	Biblioteca "Almafuerte"	Nº xxx/xx en Registro Pcial de Personas Jurídicas	Calle Progreso nº Témperey, telef, libros@....	De hecho: 1923 Registrada: 1945
Socio-económica	Cámara de Comercio e Industria de Laferrere	Inscripta en .... Con fecha ....	Av.Belgrano nº Laferrere, telef 011-xxx, camcomind@....	De hecho: 1950 Registrada en 1974
Socio-económica	Cooperativa Eléctrica, de Servicios y xxxx de Lezama	Inscripta en .... Con fecha ....	Calle Libertad nº xxx, Lezama, telef xxx, coopsat@...	De hecho: 1950 Registrada en 1974

<sup>59</sup> Los ejemplos son sólo a título ilustrativo, y no necesariamente coinciden con la realidad.

**Criterio 3 : Adhesión Ciudadana**

Se refiere al registro de todos aquellos ciudadanos mayores de 18 años, habitantes del eventual nuevo municipio, que manifiesten expresamente su voluntad de adhesión o de no adhesión a la creación de un municipio, en la medida que se cumplan determinadas condiciones establecidas por el gobierno provincial.

Comprende el registro en páginas en papel generadas por el gobierno provincial en su sitio de internet, donde se consigne de cada ciudadano adherente: apellido, nombre, DNI, domicilio real y voluntad de adhesión

Por ejemplo,<sup>60</sup>

La Comisión Pro-Autonomía de Huanguelén, con personería jurídica n° xxx (Registro Provincial de ....) en uso de las atribuciones conferidas por el gobierno provincial para la realización de un registro de voluntad de adhesión a la autonomía municipal por parte de sus ciudadanos, le consulta a usted si adhiere o no a la creación de un nuevo municipio con cabecera en Huanguelén en la medida que se cumplan luego otros tres pasos institucionales que permitan verificar la viabilidad del municipio: factibilidad socio-territorial y ambiental, factibilidad económico-financiera y factibilidad político-institucional.

Apellido y Nombre	DNI	Domicilio	Voluntad de adhesión (en las condiciones expuestas)
BILBAO, Néstor	xxxx	Calle xxx n° xxx, Huanguelén	SI
PÉREZ, Nicodemo	xxxx	Establecimiento "El Hornero", estación Zentena	NO
PEÑA, Gerardo	xxxx	Estancia "El Gaucho", estación La Nevada	SI

**Criterio 4 : Adhesión Institucional**

Se refiere al registro de todas aquellas instituciones sociales, culturales y socio-económicas registradas oficialmente que, a través de sus autoridades, manifiesten expresamente su voluntad de adhesión o de no adhesión a la creación de un municipio en la medida que se cumplan determinadas condiciones establecidas por el gobierno provincial.

Comprende el registro en páginas en papel generadas por el gobierno provincial y bajadas de internet donde se consigne de cada institución: nombre oficial, personería, domicilio real y voluntad de adhesión.

Por ejemplo,<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Los ejemplos son sólo a título ilustrativo y no necesariamente coinciden con la realidad.

<sup>61</sup> Los ejemplos son sólo a título ilustrativo y no necesariamente coinciden con la realidad.

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La Comisión Pro-Autonomía de Huanguelén, con personería jurídica n° xxx (Registro Provincial de ...) en uso de las atribuciones conferidas por el gobierno provincial para la realización de un registro de voluntad de adhesión a la autonomía municipal por parte de sus instituciones, le consulta a sus autoridades si adhieren o no a la creación de un nuevo municipio con cabecera en Huanguelén en la medida que se cumplan luego otros tres pasos institucionales que permitan verificar la viabilidad del municipio: factibilidad socio-territorial y ambiental, factibilidad económico-financiera y factibilidad político-institucional.

Institución	Personería	Domicilio	Autoridades (dos como mínimo)	Voluntad de adhesión (en las condiciones expuestas)
Hogar de Ancianos "Horacio Cook"	Registro n°	Calle xxx n° xxx Huanguelén	Evarista Gómez (presidenta) Rafael Petti (secretario)	SI
Cooperativa Eléctrica, .....	Registro n°	Avenida xxx n° xx	Ademar Rubini (presidente) Nelly Larrosa (tesorera)	SI

### **Criterio 5 : Trayectoria Pro-Autonómica**

Se refiere a la trayectoria que referentes, vecinos y ciudadanos han demostrado colectivamente a lo largo del tiempo en relación con reivindicaciones, trabajos y reclamos por la autonomía municipal.

Comprende un registro sistematizado sobre la cuestión y una addenda con sus correspondientes antecedentes; puede tratarse de copias de registros y archivos periodísticos, hemerográficos, bibliográficos, televisivos, radiofónicos o de otras fuentes, citando en todos los casos el año y el origen de cada registro.

Por ejemplo, <sup>62</sup>

Número y naturaleza del antecedente	Fecha	Características principales	Principales impulsores
1) Presentación a la Legislatura provincial	abril 1863	Nota de solicitud de autonomía con antecedentes y firmas de vecinos	Manuel J. Cobo Gregorio Lezama
2) "Pueblada" en la capital provincial	junio 1928	Manifestación social de vecinos lezamenses frente a la legislatura en La Plata	Juan Pérez Aurora Gatti

**ADDENDA**  
 1) Copia de dicha solicitud que lo acredita. Fuente, Archivo Histórico Provincial Ricardo Levene, Ciudad de La Plata  
 2) Textos y fotos de dicha "pueblada" que lo acreditan. Fuentes: a) Periódico mensual "El Progreso", Lezama, 22 de junio de 1928. b) Periódico "Libres del Sur", Chascomús, 27 de junio de 1928

<sup>62</sup> Los ejemplos son sólo a título ilustrativo y no necesariamente coinciden con la realidad.

### **Criterio 6 : Servicios y Funciones**

Se refiere a los servicios y las funciones sociales y económicas que en la actualidad disponen los ciudadanos del hipotético nuevo partido para un mejor desenvolvimiento de sus actividades.

Comprende un listado sistematizado de servicios y funciones clasificado en los siguientes temas: 1-educación (universitaria, terciaria, secundaria, primaria), 2-salud (hospitales, clínicas, salas de primeros auxilios), 3-justicia y seguridad (juzgado de paz, comisarías, destacamentos), 4-espacios verdes (parques públicos, plazas), 5-transporte (líneas de autotransporte público y/o ferroviarias que actualmente vinculan al partido propuesto con otros municipios), 6-otros servicios y funciones públicas (Registro de las Personas, Registro Civil, Delegación Senasa, Delegación Rentas, Delegación Afip, etc.), 7-bancos (sucursales bancarias), 8-comunicaciones (periódicos, tv, radio, etc.), 9-otros (clubes, colectividades, asociaciones vecinales, gremiales, culturales, bibliotecas, etc).

Por ejemplo,<sup>63</sup>

Tipo de servicio o función	Denominación	Domicilio	Localidad
1 Educación	Inst.Sup.de Formación Docente y Técnica n°57 Extensión Cobo	Disponible en Internet ver <a href="http://www.mapaescolar.ed.gba.gov.ar">www.mapaescolar.ed.gba.gov.ar</a>	Lezama
1 Educación	Escuela EGB N° xxx "San Martín"	Idem anterior	Glew
1 Educación	Escuela Agrotécnica "Don Bosco"	Idem anterior	Urdampilleta
2 Salud	Hospital Municipal "Lucero del Alba"	Calle xxx n° xxx	Huanguelén
2 Salud	Clínica Privada "Avenida"	Av. Italia n° xxx	P.Derqui
2 Salud	Sala Municipal de Atención Primaria Barrio El Tero	Calle xxx esquina xxx	Lezama
3 Justicia y Seguridad	Destacamento Policial, dep.de Comisaría 1°	Ruta 3 y calle de acceso a Gorchs	Gorchs
4 Espacios verdes	Parque Municipal "General Belgrano"	Av.Belgrano y R.S.Peña	González Catán
4 Espacios verdes	Plaza San Martín	San Martín y Moreno	Banfield
5 Transporte	TALP (a Morón, F.Varela, La Plata y S.Isidro)	Parador de transporte, Camino de Cintura y Crovara	Tablada
5 Transporte	Empresa Argentina (a B.Blanca, La Plata, Olavaria y Mar del Plata)	Terminal de ómnibus, calle San Martín y Saavedra	Huanguelén
5 Transporte	TMR – ex Ferrocarril Roca (a Buenos Aires)	Estación Laferrere, Ruta 21 y calle Belgrano	Laferrere
6 Otros servicios públicos	Delegación Senasa	Calle xxx n° xxx	Darregueira
7 Bancos	Banco Provincia	Calle xxx esquina xxx	N.de la Riestra
8 Comunicaciones	TV Cable El Hornero	Av xxx n° xxx	J.B.Alberdi
9 Otros	Asociación Portuguesa	Calle xxx n° xxx	I.Casanova
9 Otros	Club Atlético Témpereley	Sede, calle xxx n° xxx	Témpereley

<sup>63</sup> Los ejemplos son sólo a título ilustrativo y no necesariamente coinciden con la realidad.

**Criterio 7 : Límite**

Se refiere al nuevo límite geográfico municipal propuesto por la organización pro-autonómica municipal.

Comprende: a) un texto con la descripción geográfica del límite; y b) el mapa con el límite propuesto consignando el Municipio-Partido actual, sus localidades, estaciones ferroviarias y parajes, red vial principal y la traza del límite propuesto. Puede ocurrir que se proponga mas de un límite alternativo; también puede ocurrir que la propuesta sea de división en mas de dos municipios.

Por ejemplo,<sup>64</sup>

El límite entre el nuevo partido propuesto ("Altos del Sur" o "Altos del Tránsito") y el hipotético partido remanente de Almirante Brown es el siguiente: al norte, la calle Manuel Araujo desde el límite con Florencio Varela hasta su intersección con Av.Espora, desde la intersección de ésta con la Av.Monteverde hasta su intersección con Av.Yrigoyen; por ésta Avenida hasta su intersección con Calle Fonrouge; por calle Fonrouge hasta su intersección con Av.Argentina en el límite con Esteban Echeverría....(y continúa)

El límite entre el nuevo partido propuesto ("Lezama") y el hipotético partido remanente de Chascomús es el siguiente: al este, la intersección del Río Salado con el límite de las parcelas xxxa y xxxb de la Circunscripción Catastral IV; por el límite de estas parcelas hasta su intersección con las parcelas xxxx y xxxxx; por el límite de estas parcelas hasta su intersección con la parcela xxxx ..... (y continúa); por el oeste, la intersección de las parcelas xxx y xxx con la Laguna Chis-Chis, desde este punto por el límite medio de dicha Laguna hasta su unión con la Laguna La Tablilla.... (y continúa)

▪ Segunda etapa : Sostenibilidad socio-territorial y ambiental

**Objetivo :** Con los resultados de la primera etapa y con nuevas investigaciones, estudiar la prefactibilidad de la posible división territorial en dos o mas municipios según criterios de sostenibilidad socio-territorial y ambiental, que habiliten el posterior estudio de la sostenibilidad económico-financiera de los eventuales nuevos partidos en una tercera etapa.

**Responsable de la etapa :** Equipo o grupo profesional interdisciplinario que amerite trayectoria en la realización de investigaciones territoriales, sociales y ambientales relacionadas con la creación de nuevos municipios, consignando nombre del grupo, institución, organización o consultora que representa, nombres de integrantes y sus profesiones, antecedentes del grupo al respecto, domicilio, teléfono, mail. Dicho equipo presentará el estudio de prefactibilidad al organismo técnico competente (Subsecretaría de Asuntos Municipales)

<sup>64</sup> Los ejemplos son sólo a título ilustrativo y no necesariamente coinciden con la realidad.

**Criterios mínimos**

CRITERIO	"Provincia Metropolitana"	"Provincia Pampeana"
DIAGNÓSTICO Y EVALUACION (1 a 11)	Aplicación al distrito original y a los distritos eventuales: nuevos y remanentes	Aplicación al distrito original y a los distritos eventuales: nuevos y remanentes
1 Socio-histórico	Pactos fundacionales Acontecimientos más salientes Improntas y huellas territoriales (acciones y objetos del pasado) Actores, lugares e identidad	Pactos fundacionales Acontecimientos más salientes Improntas y huellas territoriales (acciones y objetos del pasado) Actores, lugares e identidad
2 Histórico-demográfico	Dinámica de población del partido-origen y de distritos eventuales desde I Censo Nacional (1869) Dinámica de población por localidades desde VI Censo (1970)	Dinámica de población del partido-origen y de distritos eventuales desde I Censo Nacional (1869) Dinámica de población por localidades desde VI Censo (1970)
3 Organización territorial	Proceso de organización territorial: creación, expansión y consolidación de los principales lugares Localidades, barrios, intersticios, lugares periurbanos y otros lugares.	Proceso de organización territorial: creación, expansión y consolidación de los principales lugares Localidades, pueblos, parajes rurales y otros lugares.
4 Vocación e identidad urbana	Funciones de centralidad social y económica (mínimo siete funciones) Jerarquías y liderazgos urbanos Rasgos actuales de identidad urbana	Funciones de centralidad social y económica (mínimo cinco funciones) Jerarquías urbanas Rasgos actuales de identidad urbana
5 Accesibilidad y conectividad territorial	Red vial y red ferroviaria Jerarquización vial real y proyectada Lugares más y menos accesibles Lugares más y menos conectados Espacialidades urbanas	Red vial nacional, provincial y vecinal Red ferroviaria Lugares más y menos accesibles Lugares más y menos conectados Espacialidades rurales
6 Ambiental-territorial	Superficies urbanas, periurbanas y rurales : relaciones y balances Disponibilidad de tierra para espacios verdes de uso público Suelos inundables Usos teóricos Ley 8912/77 y usos reales	Superficies rurales y superficies urbanas: relaciones y balances Aptitud agropecuaria del suelo: suelos agrícolas, mixtos, ganaderos e inaptos Usos teóricos Ley 8912/77 y usos reales
7 Territorios fuertes y territorios débiles	Centros, corredores y barrios consolidados Lugares periurbanos consolidados y no consolidados Bordes naturales: zonas inundables, etc Bordes sociales: lugares degradados, grandes equipamientos, canteras, etc	Localidades principales y mini-coras Coras jurisdiccionales Coras funcionales Bordes naturales: lagunas, zonas inundables, etc Bordes sociales: grandes estancias
8 Socio-demográfico	Distribución de la población por radio censal según último censo Densidad bruta de población por radio censal según último censo Evaluación demográfica en relación a mínimos y máximos metropolitanos	Distribución de la población por radio censal según último censo Densidad bruta de población por radio censal según último censo Evaluación demográfica en relación a mínimos y máximos pampeanos

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

CRITERIO	"Provincia Metropolitana"	"Provincia Pampeana"
9 Servicios	Redes de servicios urbanos (agua corriente, cloacas, pavimentos, gas, otros) : distribuciones y balances Vialidades periurbanas y rurales (cuando corresponda): determinación de cuencas viales reales Educación, salud y seguridad: localizaciones y balances	Caminos rurales: determinación de cuencas viales rurales, estado, frecuencia de uso y mantenimiento Redes de servicios urbanos (agua corriente, cloacas, pavimentos, gas, otros) : distribuciones y balances Educación, salud y seguridad: localizaciones y balances
10 Económico-social	Diagnóstico y evaluación de las dos actividades más importante en cada municipio eventual (comercio, servicios, industrias, etc) Diagnóstico de otras actividades	Diagnóstico y evaluación de la actividad más importante en cada municipio eventual (agropecuaria, turística, minera, comercio, servicios, industrias, etc) Diagnóstico de otras actividades
11 Socio-económico	Población con Necesidades Básicas Insatisfechas: balances y descompensaciones eventuales	Población con Necesidades Básicas Insatisfechas: balances y descompensaciones eventuales
EVALUACIÓN Y PROPUESTA (12 a 15)	Aplicación al distrito original y a los distritos eventuales: nuevos y remanentes	Aplicación al distrito original y a los distritos eventuales: nuevos y remanentes
12 Criterios 1+2+3+4	Determinación de liderazgos y rangos urbanos en la metrópolis Determinación de rasgos de vocación e identidades urbanas Determinación de estructuras territoriales	Determinación de rasgos de vocación e identidades urbanas Determinación de rasgos de vocación, identidad y pertenencia rural Determinación de estructuras territoriales
13 Criterios 5+6+7	Determinación de balances de superficies urbanas, periurbanas y rurales Determinación de balances de superficies urbanizadas y superficies urbanas no urbanizadas Determinación de bordes o límites naturales o sociales Estado de consolidación de cuencas viales urbanas Determinación de espacios verdes y de áreas complementarias de adecuación a la Ley 8912/77	Determinación de balances de superficies agrícolas, ganaderas, mixtas e inaptas Idem, en relación a mínimos y máximos de otros municipios de la "provincia pampeana" Superposición y ponderación de coras funcionales y coras jurisdiccionales. Determinación de bordes o límites naturales o sociales Estado de consolidación de cuencas viales rurales
14 Criterios 8+9+10+11	Determinación de balances demográficos y en relación a mínimos y máximos de otros municipios de "pcia.metropolitana" Idem en servicios Idem en N.B.I.	Determinación de balances demográficos y en relación a mínimos y máximos de otros municipios de la "pcia.pampeana" Idem en servicios Idem en N.B.I.
15 Límites	Propuesta de tres límites: hipótesis territoriales de máxima, hipótesis de mínima e hipótesis intermedia	Propuesta de tres límites: hipótesis territoriales de máxima, hipótesis de mínima e hipótesis intermedia

▪ Tercera etapa : Sostenibilidad económico-financiera

**Objetivo :** Con los resultados de la primera y la segunda etapa, estudiar la prefactibilidad de la posible división territorial en dos o más municipios según criterios de sostenibilidad económico-financiera, que habiliten el posterior estudio de la sostenibilidad político-institucional de los eventuales nuevos partidos en una cuarta etapa.

**Responsable de la etapa :** El área técnica de análisis económico-financiero existente en la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

**Criterios mínimos.**

**Criterio 1:** la absorción proporcional por el partido proyectado de eventuales déficit de la comuna original.

**Criterio 2:** la atención de los gastos que demande la puesta en funcionamiento de la comuna – edificios, equipamientos, alquileres, etc. - tanto en forma directa como mediante la amortización de préstamos.

**Criterio 3:** la posible incidencia de amortizaciones de préstamos eventuales contraídos por la comuna actual (obras de equipamientos, infraestructura o servicios).

**Criterio 4:** la concreción con recursos propios de inversiones físicas de importancia para las arcas municipales.

Para la concreción de estos cuatro criterios se sugiere evaluar por parte de la autoridad provincial competente (Subsecretaría de Asuntos Municipales) la aplicación de las siguientes variables:

Coparticipación.

Balances entre ingresos corrientes y erogaciones corrientes.

Balances entre ingresos de capital y erogaciones de capital.

Devolución de tributos.

Gastos en personal.

Valores de tasas viales rurales y de tasas urbanas.

Valores de tasas de guías, marcas y señales.

Variaciones en la cobrabilidad de tasas urbanas y rurales.

Déficit previo eventual de la comuna original.

Incidencia de amortización de préstamos (eventual).

Relación general entre recursos y gastos estimados.

▪ Cuarta etapa : Sostenibilidad político-institucional

**Objetivo :** Con los resultados de las tres etapas precedentes, definir la viabilidad político-institucional de la posible división territorial en dos o más municipios según criterios de sostenibilidad socio-cultural, socio-territorial y

ambiental, y económico-financiera, que habiliten el posterior estudio de la sostenibilidad político-institucional.

**Responsable de la etapa :** El Poder Ejecutivo Provincial, a través de su Subsecretaría de Asuntos Municipales y el Poder Legislativo Provincial, a través de sus Cámaras de Diputados y de Senadores.

**Criterios mínimos:**

**Criterio 1. Redacción del Proyecto de Ley:** en caso de ser viables los municipios (remanente y nuevo/s) deberá redactarse un Proyecto de Ley que incorpore clara y fehacientemente dimensiones y fundamentos de los cuatro criterios de sostenibilidad evaluados.

**Criterio 2. Aprobación de Proyecto de Ley precedente:** en caso de ser presentado el Proyecto de Ley el mismo deberá ser aprobado por las Cámaras de Diputados y Senadores de la Provincia así como también por el Poder Ejecutivo Provincial.

Los **criterios 3, 4, 5, 6 y 7** serán objeto de reglamentación por parte del Poder Ejecutivo Provincial.

**Criterio 3. Constitución del Poder Ejecutivo Municipal:** según lo establece el Decreto-Ley 6769/58 (Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Buenos Aires) y otras legislaciones vigentes en la materia en dicha provincia.

**Criterio 4. Constitución de Concejos Deliberantes:** según lo establece el Decreto-Ley 6769/58 (Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Buenos Aires).

**Criterio 5. Edificios y Bienes:** será necesario realizar un diagnóstico institucional municipal de todos los bienes muebles e inmuebles propiedad del gobierno municipal y evaluar luego si la disponibilidad edilicia y de suelo es suficiente y está en condiciones para albergar las funciones institucionales necesarias: sede municipal, concejo deliberante, corralón, cementerio y otras reparticiones menores.

**Criterio 6. Equipamientos:** será necesario realizar un diagnóstico institucional municipal de todos los equipamientos que dispone el municipio en condiciones de ser puestos a disposición del/los hipotético/s nuevo/s municipio/s: maquinaria para mantenimiento vial rural, maquinaria e implementos para alumbrado, barrido y limpieza, y otros equipamientos menores.

**Criterio 7. Alquileres:** será necesario realizar una evaluación institucional municipal para verificar si es suficiente la disponibilidad de bienes muebles e inmuebles, o bien si será necesario realizar alquileres, así como evaluar su eventual incidencia en las futuras cuentas locales.

### III - Inteligencia Territorial y Transformación en nuevos municipios

#### A. Inteligencia Territorial y Transformación.

La Inteligencia Territorial<sup>65</sup> es la *disciplina que tiene por objeto el desarrollo sustentable de los territorios y por sujeto a las comunidades territoriales* (Girardot, 2009), siendo su doble objetivo promover *identidades*, responder a *necesidades* y generar *sueños y/o expectativas*, por un lado, y reducir los triples desajustes entre los procesos de *construcción del sujeto*, de *construcción del objeto y/o proyecto* y de *construcción de cada territorio*, en la micro, la meso y la macro-escala en el corto, mediano y largo plazos, por otro lado. En este caso nos referimos a la eventual creación de Nuevos Municipios.<sup>66</sup>

La Transformación es una teoría en desarrollo entre diversos colectivos científicos (O. Wright, B. de Sousa Santos, H. Zemelman, Equipo TAG Argentina, entre muchos otros) cuyo fin es articular en mayor medida el mundo científico social con las sociedades más relegadas, para producir más círculos virtuosos que viciosos. Nos referiremos al apoyo a la creación de nuevos municipios con Inteligencia Territorial, allí donde las comunidades estén convencidas de su necesidad, con el objetivo de fortalecer una Teoría de la Transformación que no sólo genere *experiencias sociales* sino *expectativas sociales*, promoviendo las tres premisas de la *Epistemología del Sur* en B. de Sousa Santos (2009:164-178) y en el marco de una *Ciencia Social Emancipatoria* en O. Wright (2009:13) como veremos más adelante.

Para aplicar Transformación con Inteligencia Territorial al servicio de nuevos municipios sustentables en los hechos más que en los discursos, se ha elegido *Territorii* (Bozzano, 2009) entre una serie de métodos y herramientas de la inteligencia territorial,<sup>67</sup> por considerarlo un abordaje idóneo para este tema, al

<sup>65</sup> Se trata de una ciencia en formación hace dos décadas en Europa (J. J. Girardot, Miedes, C. Masselot, Ph. Dumas, G. Devillet, S. Ormaux, N. Ammaturo, entre otros) y sólo cuatro años en América Latina (H. Bozzano, J. Karol, G. Cirio, E. Scala, C. Barrionuevo, entre otros)

<sup>66</sup> Cada uno de los tres procesos, con sus especificidades según sujetos, proyectos y territorios, son determinantes en la acción necesaria para que nuestros escritos salgan de los papeles y para que miles de millones de personas no vivan sólo con *experiencias* sino con *expectativas* en palabras de Boaventura. “*Mientras que la sociología de las ausencias expande el campo de las experiencias sociales ya disponibles, la sociología de las emergencias expande el campo de las experiencias sociales posibles.*” (B. de S. Santos; 2009:132)

<sup>67</sup> La construcción de proyectos –en este caso de nuevos municipios– en tanto mediadores o excusas de la construcción de sujetos y territorios se concretan en GDRI INTI al momento con métodos y herramientas de la ENTI (Método *Catalyse*, Observatorio *Catalyse*, Método *Pragma* y Método *Anaconda*) [www.territorial-intelligence.eu](http://www.territorial-intelligence.eu) y de TAG (Perspectiva *EIDT*, Observatorio

menos en América Latina. En nuestro caso, *Territorii* se aplica en el marco de la *Inteligencia Territorial*, la *Epistemología del Sur* y la *Ciencia Social Emancipatoria*.

### *B. Producción Científica y Transformación Social.*

En el actual estado del debate científico, aún siendo parte inherente, crucial y necesaria al quehacer de investigación, nuestra óptica en última instancia no se centra en las tradicionales oposiciones entre racionalismo y empirismo, teoría y práctica o deducción e inducción, presentes en las ciencias durante siglos. Nuestra perspectiva de análisis prioriza dos ejes, propios de mundos históricamente poco vinculados entre sí: el de la abstracción teórica científica y el de la transformación social de la realidad. Referido al contenido del conocimiento científico “...siendo un conocimiento mínimo que cierra las puertas a muchos otros saberes sobre el mundo, el conocimiento científico moderno es un conocimiento desencantado y triste que transforma la naturaleza en un autómata o, como dice Prigogine, en un interlocutor terriblemente estúpido.” (Santos, B.S., 2009:37) Se trata de generar un conocimiento encantador y alegre que sea percibido por más del 99% de los seres humanos no científicos como una herramienta y hasta una excusa en tanto útil de transformación para contribuir a generar una *justicia cognitiva global* en dos marcos coexistentes: uno creciente y prudente de *conocimiento-emancipación* y otro dominante y dominador de *conocimiento-regulación*, en palabras de Boaventura de Sousa Santos. La elección de sendos ejes -abstracción y transformación- en nuestra propuesta tiene al menos dos motivos: por un lado, procurar que la ciencia deje de ser un *interlocutor estúpido* y alejado del común de la gente; y en segundo lugar, reconocer que la empiria, la práctica, las acciones concretas y los enunciados observables subyacen a los dos ejes, vale decir son parte de la abstracción teórica y de la transformación operada por cualesquiera de los seres humanos que se trate, en cualesquiera de los contextos de conocimiento que tenga lugar.

En este marco, los aportes científicos tienen lugar en tres planos: 1) **epistemológico y ético**: se trata de aportar al desarrollo de una Teoría de la Transformación con Inteligencia Territorial, al fortalecimiento colectivo de una *Epistemología del Sur* en Sousa Santos (2009) y a la co-construcción de una *Ciencia Social Emancipatoria* que imagine –*enviosining* en inglés- utopías reales en O. Wright (2009) desde una perspectiva de acción solidaria, cooperativa y complementaria entre nuestra metáfora de “*las cuatro patas de la mesa*” –

---

*OIDTe*, Método *Territorii*, Método *Stlocus*, Método *Portulano* y *Skipa*, ocho Criterios Científicos de la Inteligencia Territorial) [www.territoriosposibles.org](http://www.territoriosposibles.org) y [www.equipotag.blogspot.com](http://www.equipotag.blogspot.com)

políticos, ciudadanos, empresarios y científicos sociales- que denominamos *conjunción de saberes* -o *ecología de saberes*- (Santos, B., *op.cit*) orientados a la transformación social en un marco de una *justicia cognitiva global* creciente; 2) **teórico-metodológico**: se trata de co-construir y descifrar tres macro-conceptos – *territorio, inteligencia territorial y transformación*- que sean útiles hacia arriba y hacia abajo, vale decir ascendiendo a niveles del mayor grado de abstracción teórica científica transdisciplinar y metadisciplinar, en el marco de una *Epistemología del Sur* en formación y descendiendo hasta llegar a la “gente de a pie” con un lenguaje claro, directo, sencillo e impulsor de millones de micro-transformaciones sociales.; y 3) **metodológico-técnico**: se trata de ofrecer métodos y herramientas para aproximar el mundo científico al resto del mundo no-científico que desea trabajar por una transformación virtuosa tanto del sujeto como del territorio, así como de los proyectos para concretar estos discursos en acciones; los métodos y herramientas de la ENTI y de TAG constituyen un primer aporte.

### C. Cuatro hipótesis.

A riesgo de ser reduccionistas, en las heterogéneas *conjunciones de saberes*, no son muchas las categorías teóricas o macro-conceptos que puedan preciarse de inclusivos de un buen número de otros conceptos operacionales útiles en el quehacer científico cotidiano de la investigación en las ciencias sociales: territorio, sociedad, comunidad, ambiente, trabajo, inteligencia territorial y transformación social estarían, junto a otros pocos, en esta breve agenda. No siendo exclusivos ni excluyentes, sino más bien cooperativos y complementarios de los demás, en *TAG Territorios Posibles* nuestro debate se centra particularmente en el primero y los dos últimos de esta lista.<sup>68</sup>

Cuatro **hipótesis** organizan y dan sentido científico y ético al debate actual en el Equipo de Investigación TAG y en los Nodos de la Red Científica Latinoamericana Territorios Posibles. Las cuatro hipótesis son aplicables científicamente a la creación de nuevos municipios.

---

<sup>68</sup> Estaremos más que agradecidos de incorporar sus aportes a nuestro colectivo del *GDRI caINTI Groupe de Recherche International “coordination action of International Network of Territorial Intelligence”* promovido por el CNRS (Francia) y con participación de grupos de cinco países (Francia, Bélgica, España, Italia y Argentina), así como de la Red Científica Mundial *Territoriesnet*, en particular a nuestro Equipo de Investigación TAG UNLP-CONICET y Universidades asociadas (Argentina) y a nuestra Red Científica Latinoamericana *Territorios Posibles*. Nos referimos en particular a aportes en cuanto al diálogo de estos otros macro-conceptos con los nuestros para co-construir una Teoría de la Transformación Social que no sólo pueda leerse desde el territorio y la IT, y que no sólo pueda aplicarse a la creación de nuevos municipios. Pueden enviarse consultando [www.territoriesnet.org](http://www.territoriesnet.org) , [www.equipotagblogspot.com](http://www.equipotagblogspot.com) y [www.territoriosposibles.org](http://www.territoriosposibles.org)

H1: “El concepto de **territorio** –con innumerables matices y variantes según saberes- y el proyecto y la acción de construirlo, con largo recorrido y heterogeneidades infinitas en la producción de sus saberes en una multiplicidad de culturas y hoy con un estatus científico más que respetable en Teorías Sociales Críticas de la Geografía y en otras ciencias, es un poderoso **útil de transformación virtuosa** en el quehacer con actores institucionales y actores territoriales en un sinnúmero de proyectos, minúsculos, medianos o mayúsculos.”

H2: “El concepto de **sujeto en construcción** –con importantes matices y variantes según disciplinas científicas- como intérprete de infinitos lenguajes y traducciones de saberes y de savoir-faire en una multiplicidad de culturas y hoy con un status científico más que respetable en Teorías Críticas de la Antropología, Psicología y Sociología, es poderoso **útil de transformación virtuosa** en el quehacer territorial con actores institucionales y actores territoriales en un sinnúmero de proyectos, minúsculos, medianos o mayúsculos.”

H3: “Así concebidos el **territorio** y el **sujeto**, ambos en construcción perpetua, son base y útil de **transformaciones virtuosas** en conciencias, en espíritus, en miradas, en acciones y en objetos, promoviendo apropiación, valorización, organización, comunicación y proyección, según “modalidades simbióticas, intersticiales y rupturistas” (Wright, 2009) y es a la vez pilar de la naciente **inteligencia territorial** como disciplina científica comprometida con la sociedad más postergada durante siglos”

H4: “Entre **sujetos** y **territorios** por un lado, e **inteligencia territorial** y **transformación**, por otro, al menos cuatro **puntos de vista** complejos, del mayor grado de abstracción y, combinados, con la mayor capacidad de operar transformación, están oficiando de explanans de una Teoría de la Transformación con Inteligencia Territorial: en resumen, los tres pilares de la emancipación –estética, conocimiento, ética- en B. de S. Santos (1995, 2002, 2009), el capital cultural y el capital económico en La Distinción, Bourdieu (1979, 1997), la tríada social de procesos, lugares y actores con base en E. Durkheim, M. Weber, C. Marx y M. Santos, en Bozzano (2006, 2009) y los tres pilares de la regulación –estado, mercado, comunidad- en B. de S. Santos (1995, 2002, 2009).”

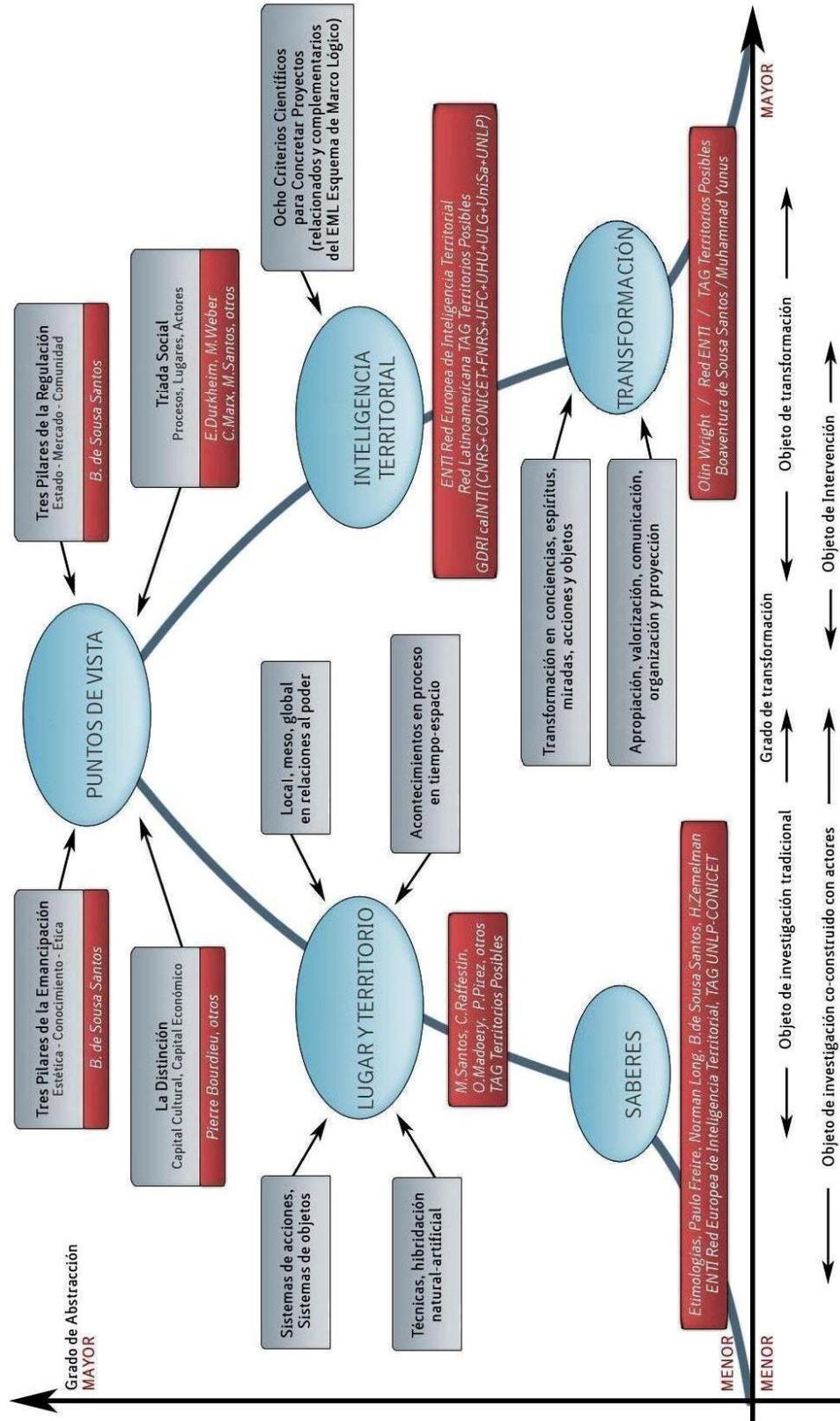
Esta perspectiva de abstracción y transformación puede resumirse en el siguiente esquema, el cual se desarrolla in extenso en JOFTI, el *Journal of Territorial Intelligence* (en prensa), de la Red Científica Europea de Inteligencia Territorial.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> jofti-ce@territorial-intelligence.eu “The creation of the *Journal of Territorial Intelligence* (Jofti), an international journal in territorial intelligence responds to a need for the scientific community and the community of practitioners to meet in a permanent and living forum for reflection and research”

MATRIZ PARA CONSTRUIR UNA TEORÍA DE LA TRANSFORMACIÓN CON INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Fuente: Bozzano (2011)



*D. Traducción y Territorios Posibles.*

Para que la ciencia social sea más útil a quienes lo necesitan y a quienes quieren proyectar un futuro común más sustentable que el actual, debemos entendernos mejor de una vez. Científicos, políticos, ciudadanos, empresarios, cada uno habla en su idioma *“La traducción es el procedimiento que permite crear inteligibilidad recíproca entre las experiencias del mundo.... El trabajo de traducción incide tanto sobre los saberes como sobre las prácticas (y sus agentes). El objetivo del trabajo de traducción es el de crear constelaciones de saberes y prácticas suficientemente fuertes para proporcionar alternativas creíbles a lo que hoy se denomina como globalización neoliberal y que no es más que un nuevo paso del capitalismo global para sujetar la totalidad inagotable el mundo a la lógica mercantil”* (B. de S. Santos, 2009:136-37, 150)

Como señalaron dos Premios Nobel, Bergsson y Prigogine, *lo posible es más rico que lo real*. La concepción científica de nuestra red recupera sus perspectivas y la enriquece con la Epistemología del Sur: *“La sociología de las emergencias consiste en proceder a una ampliación simbólica de los saberes, prácticas y agentes de modo que se identifiquen en ellos las tendencias de futuro (lo Todavía-No) sobre las cuales es posible actuar para maximizar la probabilidad de la esperanza con relación a la probabilidad de la frustración.”* B. de S. Santos (2009:129) Los **territorios posibles** no los construiremos sólo dando respuesta a los millones de personas con necesidades básicas insatisfechas, los construiremos escuchando, pulsando e interpretando *identidades, necesidades y sueños*.

TAG investiga para conocer en qué medida se logra articular cada proyecto tanto con los cuatro ejes y los dos temas transversales del GDRI INTI CNRS – *territorio, observación, gobernanza, comunicación, vulnerabilidad, género-* como en lo relativo al estado actual del debate científico en materia de inteligencia territorial y transformación. Para TAG se trata de un desafío científico, ético y social a aportar al GDRI INTI durante el período 2011-2014, para que muchos otros científicos de todos los continentes puedan ir sumándose gradualmente a esta iniciativa entre 2010 y 2030. Los nuevos municipios son una cuestión central de la agenda en inteligencia territorial, porque constituyen casi la razón de ser de las siglas de nuestro equipo TAG: *Territorio Actores Gobernanza para la Transformación*.

*E. Una matriz teórica para el debate de la Municipalización.*

Se impone la construcción de una nueva matriz para el debate de la municipalización en América Latina, más próxima a la operacionalización de las

tres premisas de la *Epistemología del Sur* en Boaventura de Sousa Santos<sup>70</sup> y a su cooperación y complementariedad con al menos otras perspectivas,<sup>71</sup> que a debates que se concentran y hasta suelen reducirse a una confrontación entre perspectivas de municipalización apoyadas casi exclusivamente en movimientos pro-autonómicos, por un lado, y perspectivas de no municipalización arraigadas en la fuerte tendencia académica a cuestionar el proceso por el incremento de la burocracia y de los costos corrientes frente a los gastos de inversión, por otro lado.

En América Latina, a diferencia de Europa o de otras sociedades con historias de municipalización de muchos siglos, nuestra hipótesis en 2011<sup>72</sup> es la siguiente: **“El proceso de municipalización articulado alrededor de tres procesos simultáneos de construcción de sujetos, proyectos y territorios trabajando por identidades, necesidades y expectativas o sueños producirá más éxitos que fracasos en las comunidades que decidan hacerlo. Se tratará básicamente de un proceso de transformación con inteligencia territorial.”**

Nos referimos a los *sujetos* en construcción que decidan reivindicar y ocupar su tiempo y energía en legitimar y poner en marcha mecanismos y acciones donde y con quienes realmente se sientan representados, utilizando en mayor medida su convicción y energía en la construcción que en la confrontación perpetua. Nos referimos a la construcción de *proyectos* de autonomía y/o de gestión –bien variados si los hay– que garanticen una *gobernanza territorial* (Miedes, 2009) que responda con sustentabilidad social y territorial real en la microescala. Nos referimos a aquellos *territorios* que sean co-construidos por los propios sujetos en construcción con los proyectos que decidan: aquí no interesa tanto el tamaño demográfico como su sustentabilidad real. Los tres procesos son atravesados por niveles micro, meso y macro en relaciones de poder, generando conflictos, inercias y contradicciones que es necesario e imperativo superar para que los tres procesos tengan lugar.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> En resumen las premisas plantean (1) las cuestiones de la justicia social global en un contexto de justicia cognitiva global, (2) en un escenario de perdurabilidad y permanencia del capitalismo y el colonialismo, (3) trabajando en prácticas de conocimiento con voluntad de transformación social. (Boaventura de Sousa Santos, 2009)

<sup>71</sup> En resumen: 1-la *Teoría Social Crítica del Espacio* en Milton Santos (1988, 1996, 2000), 2-la *Interfaz social* y las *Interfaces de conocimiento* en Norman Long (2007), 3-la *Construcción del Sujeto* en Hugo Zemelman (1995, 2007), 4-la *Inteligencia Territorial* en Jean-Jacques Girardot (1989, 1998, 2009), la *ENTI* y el reciente GDRI INTI, 5-el proyecto y la experiencia del *Grameen-Bank* en Muhammad Yunus (1996, 2004, 2009) y 6-la propuesta de una *Ciencia Social Emancipatoria* en Olin Wright (2009)

<sup>72</sup> Formulada básicamente a partir de la articulación y combinación de estas siete perspectivas.

<sup>73</sup> Entre los ocho criterios científicos de la inteligencia territorial que aplica el equipo de investigación TAG Argentina, hay al menos seis relacionados con la co-construcción de escenarios más horizontales y/o de generación de poder allí donde los colectivos son más frágiles

Por cierto que no sólo una gestión municipal eficiente y próxima al ciudadano garantiza mejores condiciones de vida materiales, ciudadanas y éticas. No se trata simplemente de una relación entre gestión eficiente y/o burocracia con o sin despilfarro de recursos, por un lado, y respuesta a luchas sociales pro-autonómicas, por otro. Los municipios existentes (1), los municipios reivindicados en ocasiones durante más de medio siglo (2), las luchas sociales (3), el ejercicio de los derechos ciudadanos (4), los instrumentos de participación disponibles y factibles (5), el crecimiento y la explosión demográfica en muchos casos (6), las estructuras burocráticas (7), los mecanismos de relación entre sistemas tributarios de diferentes niveles jurisdiccionales -nacional, provincial, municipal (8), los fondos de solidaridad o compensación (9), así como otras modalidades de gestión (10), de asignación de recursos (11) y las leyes que en cada administración – Provincia, Departamento, Estado- regulan la creación de nuevos municipios (12), entre otros aspectos, no pueden estudiarse como un compendio ni una simple sumatoria de aspectos sociales, políticos, jurídicos, culturales, económicos, financieros, demográficos ni territoriales. Es aquí donde sí se estima más que oportuno considerar la docena de aspectos señalados recientemente, entre otros, para que todos ellos puedan ser atravesados por *sujetos, proyectos y territorios* para devenir no sólo sustentables y sino sentidos por sus comunidades de verdad considerando *identidades, necesidades y expectativas*. Con ello queremos referirnos a que estos doce y otros aspectos puedan ser estudiados evaluando en qué medida construyen *sujetos, proyecto y territorio*. Entre medio, lo local, lo meso y lo global entretejen siempre relaciones de poder y traccionan vectores de decisión en diferentes direcciones.

### *F. Una metáfora para traducir la perspectiva en el quehacer con los actores.*

Cada proyecto de nuevo municipio delimita al mismo tiempo (i) los bordes y contenidos de un objeto de estudio/objeto de intervención en el marco de un macro-objeto y (ii) un proceso de convergencia entre sujetos que no excluye a (ni confronta con) sujetos de otros objetos.

La metáfora de la *mesa con sus cuatro patas* –cuatro tipos de actores- con *sus tortas y capas* –proyectos con sus tiempos- nos está resultando muy útil en el trabajo con actores en territorio. Se trata de descubrir *por qué torta empezar* para trabajar, cada uno desde su lugar, por la satisfacción colectiva de un logro y

---

o están más debilitados. En resumen se trata de los siguientes: 1. procesos, lugares y actores, 2. la metáfora de las *cuatro patas de la mesa*, 3. del individuo al grupo, del grupo al equipo, 4. *top-down* y *bottom-up* simultáneos; 5. capacidad de adaptación; 6. capacidad de control; 7. capacidad de transformación, y 8. capacidad de *locusglobalización*.

finalmente de haberlo logrado. En este caso crear un nuevo municipio, escindiéndolo o dividiéndolo de otro u otros, estará correspondiendo en la metáfora a dos *tortas*: el “nuevo municipio” y el “municipio remanente”, mientras que la tabla de la mesa comprende la totalidad del territorio investigado. En dicho territorio habrá otras *tortas*, vale decir otros proyectos -sociales, microempleo, culturales, urbanísticos, turísticos, etc- la inteligencia territorial supone llegar a convivir con todas las *tortas*.



Los colores de la imagen refieren a la mayor presencia –aunque no excluyente- de las cuatro miradas de la Perspectiva Metodológica EIDT en Entendimiento, Inteligencia y Desarrollo Territorial: sujetos (maíz), objetos (verde), útiles (gris) y logros (azul) a lo largo del proceso de Entendimiento, Inteligencia y Desarrollo Territoriales.

Consistentemente con lo anterior, la construcción de cada objeto de estudio, intervención y transformación reconoce, procesa e incorpora: 1) la simultaneidad de las *cuatro lógicas / miradas*, 2) la negociación de diferenciales políticos / de poder entre actores intervinientes, y 3) la apropiación de los logros / fracasos colectivos del pasado.

Crear un nuevo municipio entonces supone hacer un grandísimo esfuerzo de traducción entre *las patas de la mesa*, de humildad y grandeza para mantener horizontales *las cuatro patas* para que las tortas no se caigan y fracasen los proyectos, de convivencia con otras *tortas*, de definición de objetivos negociados,

mediados y/o compartidos en el plano de la *tabla* o territorio y de convicción y decisión de hacerlo con más persuasión que choque.

#### IV. Conclusiones preliminares

**1. Una tríada: burocracia, recursos e identidades.** Luego de 20 años de investigación básica y aplicada interdisciplinaria en el tema estimamos hoy que es necesario incorporar una tríada al quehacer científico aplicado en una agenda de nuevos municipios co-construidos con Inteligencia Territorial y Transformación. Los tres componentes de la tríada, hibridados, resuenan a *hierro caliente*: 1-la nueva burocracia a generar, 2-las erogaciones y gastos corrientes para hacer frente a los nuevos municipios, y 3-las identidades, necesidades y sueños de las comunidades no siempre escuchadas ni atendidas lo suficiente.

**2. Ciencia con respuestas para nuevos municipios.** Hoy, luego de tres décadas de fecunda construcción teórica inter y transdisciplinaria se está en condiciones -en una minoría de colectivos científicos en las Ciencias Sociales- de dar respuesta simultánea a cuatro mundos: el político institucional, el comunitario, el empresario y el científico. En este marco, el *territorio*, junto a otros pocos macro-conceptos, tiene mucho que aportar como intérprete de saberes nativos, institucionales, económicos y culturales, como concepto científico transdisciplinario y como objeto y a la vez útil de transformación. El futuro pareciera estar en un proceso gradual de *inteligencia territorial colectiva* que rescate y reduzca desajustes en procesos simultáneos de *construcción del sujeto* y de *construcción del proyecto* (Zemelman, 2011) valorizando *interfaces de conocimiento* (Long, *op.cit.*) en saberes científicos, políticos, comunitarios y empresarios, por un futuro de unos *territorios posibles* y unos *territorios inteligentes* (Bozzano, 2000, 2009, 2011) más inclusivos y sustentables en los hechos que en las palabras. Entre una notable cantidad y heterogeneidad de proyectos hoy circulantes, los Nuevos Municipios son realmente protagonistas, en la medida que emerjan en mayor medida de colectivos sociales que de apetencias políticas o electorales.

**3. Nueva Ciencia, Epistemología del Sur y Nuevos Municipios.** Una renovada *ciencia social emancipatoria* –en palabras de O. Wright- será el caldo de cultivo de la *inteligencia territorial* como disciplina científica, donde saberes científicos logren dialogar, construir interfaces y resolver problemas micro, meso y macro a la par con otros saberes. Se trata de trabajar a fondo en la tres premisas de la *Epistemología del Sur* las que en resumen plantean (1) las cuestiones de la justicia social global en un contexto de justicia cognitiva global, (2) en un escenario de perdurabilidad y permanencia del capitalismo y el colonialismo, (3) trabajando en

prácticas de conocimiento con voluntad de transformación social. (Boaventura de Sousa Santos, 2009) Los grupos pro-autonómicos más conocedores de sus territorios reales, vividos, legales, pensados y posibles estarán en mejores condiciones de construir territorios inteligentes cumpliendo Municipio a Municipio con las tres premisas de S. Santos y con las tres etapas de la Ciencia Social Emancipatoria en O. Wright.

**4. Nuevos municipios, una nueva cantera científica para las comunidades.** La *inteligencia territorial colectiva* se posicionará así, junto a otras nuevas disciplinas, entre dos extremos no sustentables: el cúmulo aislado de *inteligencias individuales* y los numerosos casos de *despilfarro territorial*, donde en nombre de lógicas empresariales extremas y lógicas políticas en connivencia se frenan autonomías sentidas por las comunidades, se impulsan otras por cuestiones electorales y/o clientelares, se explotan minerales, recursos pesqueros, recursos hídricos, se contaminan determinadas regiones del planeta en respuesta a situaciones de desempleo estructural, y cientos de casos más. La *Epistemología del Sur* y la *INTI International Network of Territorial Intelligence* parecen transitar científicamente senderos más próximos que separados. Las bases de la *Teoría de la Transformación* presentes en Olin Wright (2009) parecen estar encontrando sus parientes cercanos en la *Epistemología del Sur* en de Sousa Santos (2009) y en la *Inteligencia Territorial* de la *INTI*, particularmente en la de origen latinoamericano.<sup>74</sup> Los nuevos municipios surgidos de las luchas sociales, de las *necesidades* sentidas de sus comunidades y de la convicción de los colectivos por promover sus *identidades* y poner en práctica sus expectativas y sus *sueños* son una cantera para la ciencia social mucho más rica e inagotable que otros yacimientos donde grandes capitales *están poniendo el ojo*.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAILLY, ANTOINE, 1979. *La Percepción del espacio urbano. Conceptos, métodos de estudio y su utilización en la investigación urbanística*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- BACHELARD, GASTÓN, *La formación del espíritu científico*, Ed. Siglo XXI, México, 1984
- BIELSA, RAFAEL, *Estudios de Derecho Público*, Ed. Arayú, Buenos Aires, 1952, Tomo III, pág. 53

<sup>74</sup> Es importante destacar que el origen científico de la inteligencia territorial europea hace más de dos décadas tiene un notable parentesco epistémico con estas posturas: se sugiere la lectura de Jean-Jacques Girardot (2010) *Inteligencia Territorial Y Transición Socio-Ecológica*, MSHE-CNRS-UFC, Besancon y de Blanca Miedes (2010) *Inteligencia territorial para la lucha contra la pobreza. Aprendizajes de 20 años sobre el terreno*. OLE-UHU, Huelva

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

- BORJA, JORDI, “*Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana*”; Revista: Aportes para el estado y la administración gubernamental - Asociación de Administradores Gubernamentales, 2001
- BOURDIEU, PIERRE, Chamboredon, Jean-Claude y Passeron, Jean-Claude 1996. *El oficio del sociólogo*. Siglo XXI Editores, México (1ª ed. francés: 1973)
- BOZZANO, HORACIO, 2011. *Territorio, inteligencia territorial y transformación. Epistemología del Sur y Ciencia Social Emancipatoria*. Enviado a JOFTI.
- 2009. *Territorios posibles. Procesos, lugares y actores*. Editorial Lumiere, Buenos Aires.
- 2000. *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente*. Editorial Espacio, Buenos Aires, 1ª reedición 2004
- 2005, *Territorio y gestión. Conocimiento, realidad, transformación: Un círculo virtuoso?*. En: VII Encuentro Internacional Humboldt, Merlo, San Luis, (inédito)
- CHASCOMUS Consejo Deliberante y Equipo Territorium, 2005. “*Hipótesis territoriales para Chascomús y Lezama. Evaluación de prefactibilidad de una posible división territorial del Partido de Chascomús en dos nuevos Distritos*”, H.Bozzano, M.Cavaliere, G.Mateo y equipo (202 páginas), La Plata (inédito).
- CONSTITUCIÓN de la Provincia de Buenos Aires de 1934, Cap. VII, La Plata
- CONSTITUCIÓN Nacional Argentina, Arts. 1º y 5º. Citado por Dromi, José Roberto, Federalismo y Municipio, Ed. Ciudad Argentina, Mendoza, 1983, 2da. Edición.
- CORAGGIO, JOSÉ LUIS, 1987. *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*. Ediciones Ciudad, Quito.
- DE IPOLA, EMILIO (coord.), 2004. *El eterno retorno. Acción y sistema en la teoría social contemporánea*. Ed. Biblos. Buenos Aires.
- DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA, 2009. *Una Epistemología del Sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*- Clacso-Siglo XXI, México.
- DURKHEIM, ÉMILE, 1993. *Escritos selectos. Selección e introducción de Anthony Giddens*. Ed. Nueva Visión, Buenos Aires.
- FERNANDEZ, CARLOS (coord.), 2001. “*La autonomía de los municipios*”, Cuaderno de Economía N° 56, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Febrero.
- GIRARDOT, JEAN-JACQUES, 2010 (inédito) *Inteligencia territorial y transición socio-ecológica*. Université de Franche-Comté-MSHE-CNRS, Besançon, Francia.

- GIRARDOT, JEAN-JACQUES (coordinador científico), 2008. *PreNoETI Préfiguration d'un réseau d'excellence en intelligence territoriale*, MSHE, Université de Franche-Comté, Besançon.
- GIRARDOT, JEAN-JACQUES, 2006. *Tools for territorial intelligence actors. Activities and prospects of research activities concerning tools of territorial intelligence for sustainable development actors*. En : Acts of International Conference of Territorial Intelligence, Alba Iulia, Rumania.
- HARVEY, DAVID, 1983. *Teorías, leyes y modelos en geografía*. Alianza Editorial, Madrid.
- HERBAUX, P. y C. Masselot, 2007. *Territorial Intelligence and Governance*, En: Acts of International Conference of Territorial Intelligence, Huelva, España.
- KAROL, JORGE, 2003 (inérito) *Actores sociales y gestión de la ciudad. Cátedra Planeamiento Urbano*, FADU, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- LAVIGNOTTE, ELODIE GUERÍN, 2001 *Francia hacia la descentralización*, Instituto de Estudios Políticos de Burdeos, La Cooperation Intercommunale, Michel Suire et Nicolas Laruelle de Tetra para el Centre de documentatation de l'urbanisme - CDU -
- LEFEBVRE, HENRY, 1974 *La production de l'espace*. Anthropos, París.
- LONG, NORMAN, 2007 *Sociología del Desarrollo: Una perspectiva centrada en el actor*. Ciesas-El Colegio de San Luis, México.
- LYNCH, KEVIN, 1976 *La imagen de la ciudad*, Buenos Aires, Infinito.
- MADOERY, OSCAR, *La crisis de un orden social ¿Por qué Argentina no se desarrolla?*, *Revista Libro Desarrollo y Región ¿Hacia dónde vamos?*, Anuario 2002, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, Agosto de 2002
- MATUS, CARLOS, 1998 *Política, planificación y gobierno*. El método PES. Ed.Altadir, Caracas.
- MAX-NEEF, MANFRED, 1986. *Desarrollo a escala humana*. En: Development Dialogue, Número Especial, Fundación Dag Hammarskjold, Uppsala, Suecia.
- MIEDES UGARTE, BLANCA, *Inteligencia territorial para la lucha contra la pobreza. Aprendizajes de 20 años sobre el terreno*. Facultad de Ciencias del Trabajo, UHU Universidad de Huelva, 2010 (inérito)
- MIEDES UGARTE, BLANCA, 2006. *Analysis of the application of the governance principles of sustainable development to territorial research-action*. En : Acts of International Conference of Territorial Intelligence, Alba Iulia, Rumania.
- MOINE, ALEXANDRE y P.Signoret, 2007. *How the local governance system is influenced by the creation of an observatory: the OSER 70 experiment*. En: Acts of International Conference of Territorial Intelligence, Huelva, España.

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

- MONTAÑEZ GOMEZ, GUSTAVO et al, 2001. *Espacio y territorios. Razón, pasión e imaginarios*. Universidad Nacional de Colombia, RET-Red Espacio y Territorio. Ed.Unibiblos, Bogotá.
- OSLENDER, ULRICH. “Espacio, lugar y movimientos sociales: hacia una espacialidad de resistencia”, En: *Scripta Nova*, Revista Electrónica Geografía y Cs Sociales, Univ.Barcelona, vol. VI, n°115. Documento disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-115.htm>  
Fecha de consulta: 1 de junio de 2002.
- PEÑA, ADRIANA, H.Bozzano, J.J.Girardot, D.Celton y R.Nuñez, 2011. *La nouvelle Université d’Intelligence Territoriale et Transformation à Minas, Uruguay, un projet qui prépare le futur du département de Lavalleya, 1<sup>e</sup> Conférence intercontinentale en Intelligence territoriale*, Gatineau, Quebec, Canadá.
- PIREZ, P. *Actores Sociales y Gestión de la Ciudad*. En: Revista Ciudades 28. Red Nacional de Investigación Urbana RNIU, México, Octubre-Diciembre 1995.
- POSADA, ADOLFO, 1927. *El Régimen municipal de la ciudad moderna*, Ed. Victoriano Suárez, Madrid.
- PRIGOGINE, ILYA, 1996. *El fin de las certidumbres*. Santiago de Chile, Andrés Bello.
- PULVIRENTI, ORLANDO, “Seminario sobre Autonomía Municipal en el marco del Estudio de factibilidad de la división del Municipio de Chascomús”, Marzo 2006. Convenio 2005 Honorable Concejo Deliberante de Chascomús-Equipo Territorium.
- REYNAUD, ALAIN, 1976. *El mito de la unidad de la geografía*, Geo Crítica, n°2, Cuadernos Críticos de Geografía Humana Universidad de Barcelona, marzo. Documento disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/geo2.htm>
- ROBIROSA, MARIO, 1989. *Estrategias para la Viabilización Eficiente y Eficaz de Proyectos de Desarrollo Popular*. En: Revista Desarrollo Económico, vol.29, n°115, Octubre-Diciembre, Buenos Aires.
- SAM SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS MUNICIPALES. 1996 Y 1997. “Hipótesis territoriales para Huanguelén”, realización H. Bozzano, L. Lértora y equipo.
- SAM SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS MUNICIPALES. 2005. *Descentralización y Fortalecimiento Municipal*, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- SAM SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS MUNICIPALES. 2006. *Las Dos Provincias*, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Mariela Infesta y R.Quinteros (autores).
- SANTOS, MILTON, 1995. *Metamorfosis del espacio habitado*. Ed.Oikos-Tau, Barcelona.
- 1996. *La naturaleza del espacio*. Técnica y tiempo. Razón y emoción. Editorial Ariel, Barcelona. (2ª edición 2000)

- 2000 *Por uma outra globalização, do pensamento único a consciencia universal*. Ed.Record, Rio de Janeiro.
- 2002. *Testamento intelectual*. Editora Unesp, Sao Paulo
- 1986. *Espacio y método*, En: Revista Geo Crítica, n°65, Barcelona.
- SAUTU, RUTH, 1993. *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Editorial Lumière, Buenos Aires.
- SCHUSTER, FÉLIX, 2005. *Explicación y predicción. La validez del conocimiento en ciencias sociales*. Colección Biblioteca de Ciencias Sociales, Clacso Libros, Buenos Aires.
- SERRES, MICHEL, 1995. *Atlas. Colección Teorema*, Ed. Cátedra, Madrid
- SOJA, EDWARD, 1996. *Thirdspace. Journeys to Los Angeles and other real and imaginet places*. Malden, Blackwell.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA-CONICET. 2005. *Atlas Metropolitano Buenos Aires. SIG, TIC, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Endógeno en Casos Concretos. Informe de Investigación 2005, FHCE, Expte 500-73340/03, La Plata (inédito)*
- WEBER, MAX, 1970. *Ciencia y política*. En: Ensayos de Sociología Contemporánea, Ed. Martínez Roca, Madrid.
- WRIGHT, ERIK OLIN. 2009. *Envisioning Real Utopias, W W Norton & Co Inc*, Estados Unidos, ISBN: 9781844676170. Hay Conferencia en Español Presentación del Libro en Argentina.
- YUNUS, MUHAMMAD, 2008. *Un mundo sin pobreza: Las empresas sociales y el futuro del capitalismo*, Paidós, Buenos Aires.
- ZEMELMAN, HUGO, 1997. *Conocimiento y sujetos sociales. Contribución al estudio del presente*. Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México. (1° edición 1987)
- 2007. *El ángel de la historia: determinación y autonomía de la condición humana*. Anthropos, Barcelona.
- ZUCCHERINO, R. M., 1997. *Derecho Público Provincial y Municipal, Buenos Aires, La Plata, Ed. Lex, Tomo II*.



### 3

## DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPALIZACIÓN EN BOLIVIA

### De participación popular a autonomías regionales e indígenas

*Martín Mendoza Botelho*



Desde su implementación en 1994, el proceso de descentralización en Bolivia, conocido desde sus inicios como Participación Popular, se ha convertido en un caso emblemático de transformación institucional, no sólo en Latinoamérica sino en todo el mundo en desarrollo. El carácter innovador y la magnitud de los cambios de esta iniciativa han generado un gran interés en académicos, políticos y agencias de cooperación internacional entre otros. El objetivo de este capítulo, por lo tanto, es el de proveer una descripción general de este proceso, desde sus orígenes hasta su estado actual, incluyendo una descripción del novedoso diseño institucional que incorpora a la sociedad civil como un actor fundamental del Estado, la municipalización del territorio y la conflictiva relación que se ha generado en el nivel intermedio de gobierno.

#### **I. Los Orígenes de la Participación Popular**

En términos simples, la historia política Boliviana –desde su fundación en 1825– ha sido una secuencia cíclica de gobiernos democráticos civiles, dictaduras militares y gobiernos de transición. En la mayor parte de la vida republicana de este país, el gobierno ha sido centralista y hegemónico, con poderes tradicionalmente asentados en manos de una elite económica y social dominante, para ser más preciso Española-mestiza de tipo burgués, con residencia en las ciudades capitales. Aunque la idea de descentralización (en sus múltiples formas) ha sido un constante en los procesos políticos, no fue sino hasta 1994 con la llegada de Participación Popular

que el gobierno de esta nación mayoritariamente mestizo-indígena finalmente encontró una salida viable a esta dependencia histórica.

### ***A. El Pasado Centralista Boliviano***<sup>75</sup>

Si bien los esfuerzos de descentralización pueden ser rastreados a lo largo del siglo XIX, como por ejemplo la denominada Guerra Federal en Bolivia<sup>76</sup> o en el siguiente siglo con los referendos de los años treinta luego de la derrota de Bolivia ante Paraguay en la Guerra del Chaco (1932-5), un punto de inflexión histórico que permite entender la reciente evolución del Estado Boliviano es la Revolución Nacional de 1952. Esta histórica revolución, cuyos orígenes contemplaban la misma lógica de la Revolución Mexicana de 1910 de reivindicación social y derecho a la tierra, no llegó a completar sus ambiciosos objetivos. Sin embargo, en términos prácticos, la Revolución del 52 fue el primer esfuerzo importante de modernizar (de una manera nacionalista) el estado y hacerlo inclusivo; particularmente por medio del voto universal, la reforma agraria (que sigue inconclusa) y reformas económicas diseñadas para paliar disparidades de clase, tales como la nacionalización de las minas (principalmente de estaño), lo que el analista Diego Ayo (entrevista 2006) define como el desarrollo del “estado patrimonial de bienestar”. Asimismo, la Revolución necesitaba fortalecer el gobierno central como una condición imprescindible para alcanzar estos objetivos. Como Faguet (2002) discute “...la revolución de 1952 impulsó a Bolivia a convertirse en el país más centralista de la región”.

Esta tendencia también significó el consolidar el poder en el partido político que simbolizaba la revolución, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), y en su líder Víctor Paz Estenssoro. De acuerdo a Malloy (1989) “...con el tiempo el MNR creó un estado, donde el partido político dominante tenía poder soberano sobre los bienes del estado”. Inevitablemente, en las décadas siguientes el ímpetu de la Revolución se disipó bajo las nubes de la Guerra Fría, lo que incrementó el rol del ejército en la política y la recaptura de poderes de parte de las elites económicas. Un claro ejemplo fueron las presidencias del populista General René

---

<sup>75</sup> Como muchos otros procesos en Latinoamérica, mucho del diseño institucional puede ser atribuido a la herencia colonial española así como al pasado pre-colombino (Cf. Véliz, 1980 y Nickson, 1995). Para una interesante descripción del modelo de gobierno Inca, relevante para el caso de Bolivia, ver Patterson (1991).

<sup>76</sup> En la cual se enfrentaron las ciudades de La Paz y Sucre, terminando La Paz como vencedora y a pesar de haber enarbolado la bandera federalista, esta guerra civil terminó centralizando el estado aún más con la transferencia de la sede de gobierno de manera indefinida a esta ciudad. Sin embargo, constitucionalmente Sucre continúa como la capital oficial de Bolivia.

Barrientos (1964-9), quien bajo la excusa de la excursión guerrillera del argentino Ernesto ‘Ché’ Guevara y el interés de canalizar el apoyo de los Estados Unidos por medio de la ‘Alianza para el Progreso’ centralizó aún más el gobierno. Por lo tanto, los siguientes gobiernos (militares y civiles) reforzaron el carácter centralista del estado como una manera de mantener el control político, dejando fuera del sistema oligárquico a otros actores.

En la década de los setentas, la breve bonanza económica a consecuencia de precios favorables para la minería y las exportaciones de petróleo, permitieron al autoritario gobierno del Coronel Hugo Bánzer Suárez (1971-1978) consolidar una coalición nacionalista de derecha que impulsó un modelo corporativista de gobierno. Parte de esta lógica respondía a las estrategias de sustitución de importaciones e industrialización prevaleciente en la región. Sin embargo, en este periodo hubo un cierto progreso en desconcentrar el estado por medio de la creación de Corporaciones de Desarrollo Regionales (CORDES), que permitieron generar burocracias regionales con base en las capitales departamentales. El quinquenio posterior a Banzer, sin embargo, fue tal vez el periodo más inestable de la historia de Bolivia. Entre 1978 y 1982, hubo una destitución presidencial por fraude electoral, el desalojo de dos gobiernos constitucionales provisionales, cuatro golpes de estado, una junta militar (además de dos juntas provisionales) y otras tres tomas de poder por medios inconstitucionales. Debido a esta inestabilidad política no se dieron mayores cambios en la estructura del estado durante estos años.

Finalmente, la democracia retornó a Bolivia en 1982 con la elección de Hernán Siles Zuazo (1982-1985) bajo una coalición de izquierda liderada por la Unidad Democrática y Popular (UDP). Sin embargo, una aguda crisis económica en estos años, incluyendo una de las peores hiperinflaciones que el mundo ha visto, con un exorbitante tasa anual que llegó al 25,000% (Sachs y Morales, 1990), se tradujo en un intenso conflicto político, lo que obligó al presidente a acortar su mandato. En las elecciones de 1985 Siles Zuazo fue reemplazado por su viejo camarada de armas del 52, Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) quien en esta oportunidad enarbolaba una bandera neoliberal. De inmediato, Paz Estenssoro recurrió a duras medidas de ajuste político y económico –la denominada *Nueva Política Económica* y el famoso (para algunos infame) Decreto 21060– a fin de traer estabilidad macroeconómica al país, lo que requería un sólido estado central para su implementación. Como Malloy y Gamarra (1988) discuten, después de 1985 la esencia del sistema político se convirtió en ‘personalista y patrimonial’, donde las consideraciones programáticas e institucionales “...eran secundarias a las dinámicas de las redes de patrón-cliente”. O’Neil (2005) describe este período como uno de dominación étnica por una minoría blanca-mestiza sobre una mayoría

mestizo-indígena en un país controlado por una ‘pigmentocracia’<sup>77</sup> inmune a demandas sociales.

El siguiente gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993), continuó con las reformas neoliberales como parte de lo que se denominó la ‘democracia pactada’ (un acuerdo entre los principales partidos políticos), aunque con poco esfuerzo de reorientar el estado. Sin embargo, varios países de Latinoamérica ya venían implementando reformas descentralizadoras, como era el caso de Colombia –en parte inspiradas por los modelos suizo de cantones y democracia participativa y español de autonomías regionales– lo que dio las bases para un debate inicial. No obstante, no fue sino hasta el siguiente gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-7) donde finalmente se lograrían cambios significativos en la estructura de gobierno mediante la implementación de un extenso proceso devolutivo de descentralización.

### ***B. Descentralizando el país por medio de la Participación Popular***

El diseño institucional en Bolivia previo a la descentralización explica algunas de las razones para esta reforma.<sup>78</sup> Antes de 1994, Bolivia estaba dividida en Departamentos, Provincias y Cantones, siguiendo el modelo Francés-Napoleónico de administración territorial que influyó la primera constitución. El término ‘municipio’ se utilizaba exclusivamente para referirse a los gobiernos locales de ciudades capitales y algunos centros urbanos de importancia. De acuerdo a Urioste (2002), sólo cuarenta y un centros urbanos alcanzaron el estatus de municipio antes de 1994. En el resto del país, es decir, en las 294 secciones provinciales subdivididas en 1,408 cantones, las divisiones políticas no tenían ningún propósito práctico más allá de su simbólica denominación y la necesidad de diferenciar comunidades. De acuerdo a las estimaciones de Grindle (2000) el 42% de la población (mayoritariamente rural) no tenía ninguna forma de gobierno local antes de las reformas. Asimismo, las pocas autoridades locales reconocidas por el estado, tales como los ‘agentes cantonales’ o los ‘prefectos provinciales’, eran principalmente títulos honorarios sin atribuciones o competencias específicas, tareas administrativas, poderes o recursos. La falta de entidades gubernamentales en el ámbito local, sin embargo, no significaba que no existían otras formas de organización política o representación. Por ejemplo, muchas comunidades indígenas todavía utilizaban prácticas de gobernabilidad tradicionales a fin de reemplazar a un estado ausente. De la misma manera, en casi todas las áreas rurales diversas organizaciones no gubernamentales (ONGs) y organismos de cooperación

---

<sup>77</sup> O’Neill (2005) atribuye este término a Marc Cramer en un artículo del Bolivian Times.

<sup>78</sup> Ver Ardaya (1996), Grindle (2000) y Urioste (2002) entre otros.

internacionales venían trabajando en diversos temas, y en gran medida sustituyendo al estado en la provisión de servicios básicos tales como educación y salud.

El tamaño de Bolivia y su heterogénea geografía también ayudan a explicar las motivaciones para descentralizar. Con un estimado de diez millones de habitantes en el 2010 dispersados en algo más de un millón de kilómetros cuadrados (comparativamente tres veces el tamaño de Alemania), Bolivia es uno de los países con menor densidad en el hemisferio.

Figura 1. Mapa de Bolivia por departamentos



Fuente: Elaboración propia (no a escala).

\* Aunque la geografía específica es mucho más variada, por ejemplo los departamentos de La Paz y Cochabamba tienen amplias zonas tropicales y una gran parte de Tarija y Chuquisaca son tierras denominadas Chaco (zona semi-tropical seca)

Las áreas denominadas ‘tradicionales’ están concentradas en las alturas Andinas de los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí. La mayor parte de los valles inter-Andinos están localizados en los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija. La parte oriental del país o ‘Tierras Bajas’ consisten principalmente de tierras tropicales, cuya mayor parte pertenece al sistema amazónico, y están

representadas por los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando. Esta geografía particular es el origen de una diferencia histórica regional entre Oriente y Occidente, caracterizada por la rivalidad entre las dos mayores ciudades de Bolivia, La Paz y Santa Cruz. Otra distinción importante es la composición étnica. La mayor parte de los grupos indígenas (principalmente *Aymaras* y *Quechuas*) están localizados en el Occidente, mientras que en el Oriente la mezcla mestiza (con la excepción de ciertos grupos originarios) tiene un origen distinto y principalmente ligado a procesos internos de migración por motivaciones económicas. Asimismo, siguiendo la tendencia regional, el porcentaje de la población urbana se ha incrementado notoriamente en las últimas décadas (62% en el 2001). Aunque es casi imposible el resumir la diversidad (y complejidad) social boliviana en unos cuantos indicadores, y que bien fue definida por el intelectual René Zavaleta (1986) como una ‘sociedad abigarrada’, lo que es evidente es una división/rivalidad entre Oriente y Occidente, una clara brecha urbano-rural (una combinación de urbes modernas y comunidades rurales aisladas) y profundas divisiones étnicas y de clase social.

Los recursos también estaban tradicionalmente centralizados y eran distribuidos de manera arbitraria a fin de favorecer centros urbanos. Como Urioste (2002) observa, en 1982 97% de la distribución de recursos para desarrollo regional eran apropiados por las tres principales ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz (situadas en un eje Occidente-Oriente). En 1993, esta figura seguía siendo desproporcionada ya que 86% de estos recursos eran apropiados por estas ciudades, hogar de un tercio de la población, y a pesar del hecho de que la mayor parte de la pobreza se concentra en el resto del país (Cf. Faguet, 2004).

El ascenso de Gonzalo Sánchez de Lozada (popularmente conocido como ‘Goni’) en 1993 –empresario minero con fuertes lazos con los Estados Unidos y uno de los hombres más ricos del país– representando al MNR marcó el comienzo de reformas institucionales de envergadura. Su principal propuesta y el slogan de su campaña el ‘*Plan de Todos*’, promovía el desarrollo de ‘economía social de mercado’ vista como el complemento necesario a las reformas neoliberales previas (Cf. Kohl, 2003 y Altman y Lalander, 2003). Este plan incluía una estrategia de descentralización que había sido desarrollada por un equipo selecto de intelectuales trabajando bajo la tutela de Sánchez de Lozada.<sup>79</sup> De acuerdo a uno de sus diseñadores, Carlos Hugo Molina, el Presidente “...puso dos condiciones iniciales: teníamos que desarrollar un proceso radical de descentralización política y económica, y éste tenía que ser irreversible” (citado en Molina Monasterios, 1997).

---

<sup>79</sup> Para muchos analistas los principales arquitectos de esta reforma fueron Carlos Hugo Molina, Iván Finot y Rubén Ardaya con sus respectivas publicaciones (Finot, 1990; Molina, 1994 y Ardaya, 1996).

Luego de seis meses, 16,200 horas de trabajo, 36 reuniones de comité, 200 talleres, 32 borradores y alrededor de 450 mil dólares invertidos, la Ley de Participación Popular (de aquí en adelante referida como PP) estaba lista para ser sometida al Congreso para consideración (Cf. Ayo, 2004).

### *C. Los motivos para descentralizar*

Además de las razones ya mencionadas, los otros motivos para descentralizar fueron tan diversos como los modelos considerados. Aunque la mayoría de éstas eran consistentes con teorías de descentralización (y nociones de federalismo), otras eran menos intuitivas (ver Molina Monasterios, 1997 y Molina Saucedo, 1997 entre otros). Tal vez la perspectiva del Presidente Sánchez de Lozada es un buen punto de partida (en Grindle, 2000). Para él PP tenía que abordar tres temas principales:

1) **Promover legitimidad nacional.** Consolidar el modelo Nación-Estado, finalizando las promesas inconclusas de la Revolución del 52.

2) **Disminuir la corrupción.** Descentralización ayudaría a promover procesos de rendición de cuentas locales.

3) **Reprimir tendencias centrífugas.** Neutralizar las demandas autonómicas del Oriente. Uno de los temores de Sánchez de Lozada era la posibilidad de que una descentralización a nivel regional favorecería las regiones relativamente más prósperas del Oriente a expensas del Occidente, así como la posibilidad de que el poder político se concentre en manos de elites económicas regionales en ciudades capitales.

Para otros estudiosos de este proceso, la descentralización también fue el resultado de la **democratización y apertura política** desde 1982. Como explica O'Neill (2005): "El retorno a formas democráticas de gobierno promueve la descentralización al permitir a partidos políticos el competir por el poder. Cuando son elecciones las que determinan quien controla el gobierno, y por lo tanto recursos políticos y fiscales, los partidos tienen un incentivo para crear nuevos espacios de poder". El retorno a la democracia también reactivó la creación de organizaciones socio-políticas a nivel de base, por lo tanto, la descentralización era vista como una respuesta a crecientes presiones políticas y sociales a nivel micro. Otro importante evento fue la *Marcha para la Dignidad* de 1990, en el cual grupos indígenas del Oriente caminaron 700 Km. hacia la ciudad de La Paz en cuarenta días, demandando ser reconocidos por el estado. Este singular evento generó un profundo proceso intelectual de repensar el rol del estado en un país multiétnico (Cf. Albó, 1995). Por lo tanto la descentralización no era netamente la invención de Goni y su equipo de intelectuales, sino también una respuesta calculada a un momento histórico propicio para retomar una agenda social pendiente.

Estos elementos sociales afectaron profundamente el diseño de la PP ya que Sánchez de Lozada eventualmente favoreció la idea de una municipalización a nivel local en lugar de una descentralización regional.<sup>80</sup> De acuerdo a Finot (en Ayo, 2004), incluso el nombre de ‘Participación Popular’ fue elegido cuidadosamente de manera de que “...la gente identificara municipalización con participación”. Sin embargo, otros analistas están en desacuerdo con esta idea. Por ejemplo, grupos indígena-campesino representativos, tales como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y partidos étnico-políticos como el Movimiento Revolucionario Tupak Katary Libre (MRTKL) aportaron muy poco o casi nada al diseño de la PP más allá de su tradicional retórica indigenista, en parte porque fueron excluidos a propósito de esta etapa inicial.

Otras razones mencionadas incluyen la **influencia internacional y el relativo consenso sobre las virtudes de la descentralización**, favorecida por instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) (Cf. Hiskey y Seligson, 2003). Por lo tanto, descentralización era vista como un paliativo a las duras medidas de ajuste neoliberales (Cf. Graham, 1997; Blanes, 1998 y Kohl, 2002). Para algunos, la PP tenía el potencial de ser una **medida de reducción de pobreza**, a pesar de que no existían provisiones específicas para este objetivo (Cf. Gray-Molina, 2001 y Behrendt, 2002). Para otros, PP era la medida idónea para promover **eficiencia pública**, sobretudo en áreas sociales como salud y educación. Una razón un poco más intrincada también mencionada era el potencial de **futuras ganancias políticas**. El equipo que diseñó la PP estaba conciente de la posible consecuencia de pérdida de poder tanto dentro del estado como en el partido político en el poder, el MNR; lo que era visto como una condición necesaria para mejorar la gobernabilidad en el corto plazo y ganar mayor poder en el futuro. Esta idea es similar a la paradoja que plantea Rodríguez (1993) para el caso de México de ‘*retener el poder por medio de regalarlo*’. Es decir una descentralización ficticia en papel pero con control político del centro, lo que es consecuente con las ideas de O’Neill (2005) de *ventaja electoral*, en la cual los partidos políticos racionalmente descentralizan el poder en tiempos de incertidumbre con las expectativas de ganar poder en el nivel en el que ha sido distribuido: *los partidos regalan hoy para recibir mañana*. Es muy posible que este

---

<sup>80</sup> Urioste (en Ayo, 2004:344) relata que en algún momento inclusive se consideró descentralizar a nivel de comunidades, sin embargo, esto era totalmente impráctico dado el enorme número de comunidades consideradas (al menos 12,000), lo que hubiera sido inmanejable para un débil estado.

motivo haya influido al MNR ya que en ese momento tenía un mayor apoyo en zonas rurales.<sup>81</sup> Otra posible razón era la de **reducir los flujos migratorios campo-ciudad** vía la revitalización de las economías locales (Cf. Peirce, 1997 y Van Cott, 2000), aunque esto es discutible ya que este factor también depende de variables económicas. Otras razones menos publicitadas eran la de **restringir ‘aventuras políticas’** tales como las de Sendero Luminoso en Perú (Iván Arias en Ayo, 2004) y la de **romper con la hegemonía de los sindicatos nacionales**.

El caso de Bolivia, sin embargo, no exhibía otras razones observadas en otros países, tales como una respuesta a una **crisis política** (el MNR y sus aliados tenían un cómodo control en ese momento); o **crisis fiscales** ya que el déficit se encontraba en niveles controlados y aceptables, 6.0% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1993 y 6.3% en 1994, y con un crecimiento razonable de 4.3% en 1993 y 4.7% en 1994.<sup>82</sup> Aparentemente entonces, no había ninguna necesidad de desviar la atención pública hacia los niveles de gobierno sub-nacionales o culparlos por los desbalances fiscales o macroeconómicos (como sucedió en Argentina).

#### *D. De “Leyes Malditas” a herramientas prácticas*

En su carta al Congreso en Febrero de 1994, el Presidente Sánchez de Lozada presentó la *Ley No. 1551 de Participación Popular* como “...la más importante redistribución de poder político y económico desde la revolución de 1952” (Grindle, 2000). Muchos intelectuales concuerdan con el hecho de que esta fue una de las más ambiciosas e innovadoras reformas de estado llevadas a cabo en Latinoamérica en las últimas décadas.<sup>83</sup> Tal vez el primer artículo de la PP describe mejor el espíritu de esta reforma:

---

<sup>81</sup> La historia, sin embargo, contradujo estas predicciones. En las elecciones presidenciales de 1993, el MNR y sus aliados obtuvieron 35.5% de los votos; en 1997 el MNR obtuvo 18.20%, 22.5% en el 2002 y solamente el 6.5% en el 2005. En las elecciones municipales, la tajada del MNR del voto nacional decreció del 18.2% en 1995 y 19.2% en 1999 a solo 6.1% el 2004. Para varios analistas la PP es en gran parte responsable de la peor crisis del MNR y de la renuncia de Sánchez de Lozada en su segundo mandato en el 2003. De acuerdo a José Luis Roca (en Ayo, 2004) al crear una fragmentación artificial del país (municipalidades) el MNR “...plantó las semillas de su propia destrucción”.

<sup>82</sup> Fuente: FMI en [www.imf.org](http://www.imf.org). Acceso el 12 de noviembre 2006.

<sup>83</sup> Para René Mayorga (1997) PP “...es tal vez el más significativo esfuerzo en Latinoamérica hecho hasta el momento de extender y complementar las instituciones democráticas representativas por medio de la descentralización”. Altman y Lalander (2003) describen a la PP como “...la reforma política más completa en el campo de la descentralización en Latinoamérica en los últimos veinte años”. Para Molina y Arias (1996), la PP significó “...el comienzo de la segunda república, una nación *pluriétnica* que reemplaza a una homogeneizante”.

La presente Ley reconoce, promueve, y consolida el proceso de Participación Popular, incorporando a las comunidades y a los pueblos indígenas, a las comunidades rurales, y a los barrios urbanos a la vida jurídica, política y económica del país. Está orientada a mejorar la calidad de vida de las mujeres y hombres bolivianos, por medio de una distribución más justa y una mejor administración de recursos públicos. Fortaleciendo los medios y las instituciones políticas y económicas necesarias para perfeccionar la democracia representativa, incorporando la participación ciudadana en el proceso de democracia participativa y garantizando la equidad de género y representación en todos los niveles de gobierno (Gobierno de Bolivia, 1994).

El debate en el congreso para la aprobación de la Ley de PP duró menos de un día y en ocho meses se trasladó del papel a reformas concretas de política pública. De manera paralela a la PP, la Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654 del 28 de Julio) también fue aprobada en el congreso a fin de hacer otros ajustes institucionales necesarios. Diferente de la PP, sin embargo, las reformas administrativas mantuvieron el estatus quo con los poderes todavía concentrados en el centro, y más bien se trataba de una leve desconcentración de poderes. Por ejemplo, la designación de las máximas autoridades departamentales (incluyendo los Prefectos) seguía siendo una prerrogativa del Presidente, y con esto la capacidad de controlar a las burocracias regionales. Asimismo, esta Ley creó cierta duplicidad de tareas y competencias entre municipios y autoridades departamentales.

En su mayoría, la PP fue bien recibida por la ciudadanía y las diferentes facciones políticas. Sin embargo, no todos apoyaban a esta reforma. Irónicamente, la mayor resistencia venía de los grupos a los que esta Ley buscaba fortalecer. Por ejemplo, la CSUTCB, junto con el Magisterio Nacional (el sindicato de maestros de escuela), ambos de ideologías de tipo radical y constantes opositores del gobierno, tildaron a esta reforma como una de las tres “Leyes Malditas”.<sup>84</sup> Parte de la lógica era de que esta Ley iba a apropiarse de sus espacios locales, por lo tanto rompiendo con su monopolio político en sus zonas tradicionales de influencia. Esta oposición inicial, sin embargo, fue remontada rápidamente al permitir que la CSUTCB asuma una representación política en comunidades campesinas. Es más, de manera sorpresiva esta organización se involucró de manera decidida en el proceso por medio de la participación de muchos de sus líderes en las primeras elecciones municipales.

---

<sup>84</sup> Siendo las otras dos la Reforma Educativa y el modelo de Capitalización (el equivalente Boliviano a la privatización).

*E. Los primeros cambios*

La implementación de la PP trajo consigo cambios inmediatos. Mientras que algunos ajustes fueron cosméticos, otros cambios tuvieron un gran impacto en el sistema político, económico y en la sociedad en general. Aunque es difícil resumir todos los cambios, algunos de los más importantes fueron.<sup>85</sup>

- **Municipalización de todo el país.** Extensión y creación de la jurisdicción municipal, permitiendo la incorporación de áreas rurales previamente no representadas. Prácticamente de la noche a la mañana 250 nuevas municipalidades fueron creadas, incrementando el número a 309 (actualmente 327). En la mayoría de los casos, los límites cantonales y provinciales fueron respetados, aunque varias provincias fueron divididas en dos o más municipios. Adicionalmente, la figura de ‘distritos’ municipales fue introducida como una unidad sub-administrativa con la intención de otorgar a grupos indígenas y sociales cierto control (limitado) sobre su territorio, tales como los *distritos indígenas*.

- **Consolidación de la democracia representativa a nivel local.** En 1995, alcaldes y concejales municipales fueron electos por primera vez en todo el territorio. Este fue un enorme paso político dado el carácter centralista del país y una clara señal de la llegada de un nuevo orden institucional. En esta elección 27% de los concejales electos decían ser de origen indígena (437 de los 1,625); marcando una nueva tendencia en la participación de grupos indígenas en espacios políticos ‘formales’. Adicionalmente, las autoridades indígenas obtuvieron una mayoría en 73 de las 309 municipalidades (Grindle, 2000).

- **Creación de estructuras de democracia participativa.** Institucionalización de mecanismos sociales de participación tales como los *Comités de Vigilancia* (CVs), *Organizaciones Territoriales de Base* (OTBs) y sistemas de planificación participativa (éstos se describirán con mayor detalle más adelante). Como discute Booth (1996), la creación de un nuevo nivel de autoridades de gobierno local electas y grupos representativos sociales permitieron a la PP combinar democracia representativa de tipo Occidental con prácticas de gobernabilidad ancestrales de los Andes.

- **Ajuste político nacional.** La elección de autoridades locales forzó a los partidos políticos a reajustar sus estructuras, incorporando nuevos actores a nivel de base.

- **Transferencia de responsabilidades públicas.** Incremento en las responsabilidades municipales y departamentales para la provisión de servicios de salud, educación, infraestructura y actividades productivas. En su estudio de

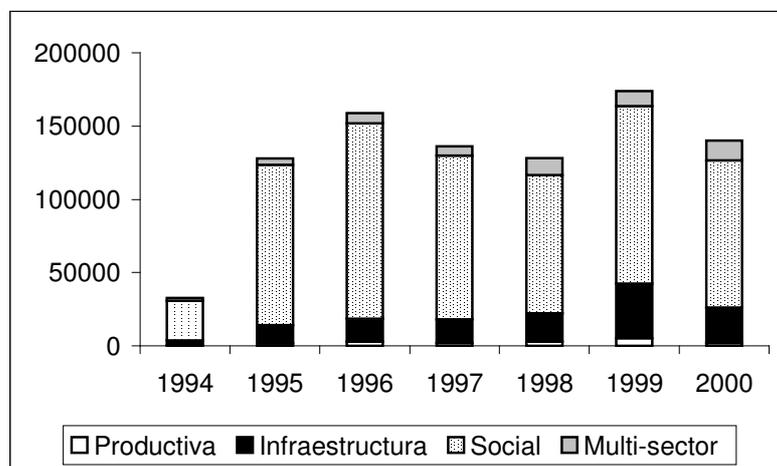
---

<sup>85</sup> Entre otros ver Graham (1997), Mayorga, R. (1997), Grindle (2000), Seligson (2004), Faguet (2004), Ayo (1999), FES-ILDIS (2004).

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

inversión municipal, Faguet (2004) encontró que las responsabilidades municipales vinieron acompañadas de una buena capacidad de respuesta (en inglés *responsiveness*) de parte de los gobiernos locales. En otras palabras, los municipios invirtieron sus recursos en respuesta a necesidades sociales específicas. Por ejemplo, los municipios con mayores niveles de analfabetismo o deficiencias educativas invirtieron más en educación, etc. De acuerdo a la congresista Erika Brockmann (en Ayo, 2004) “...la municipalidad se convirtió en la base de organización territorial y el principal referente para planeamiento, inversión y procesos de política pública”.

Figura 2. *Inversión Municipal (1994-2000)*  
(En millones de US dólares)



Tipo de Inversión	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Productiva</b>	531	1,696	2775	1,923	2,996	5,386	1,873
<b>Infraestructura</b>	3,213	12,430	15,647	16,063	19,318	37,121	24,151
<b>Social</b>	27,094	109,601	133,439	111,832	94,348	121,187	100,600
<b>Multi-sector</b>	1,728	4,211	7,019	6,395	11,383	10,115	13,535
<b>TOTAL</b>	32,568	127,939	158,855	136,214	128,046	173,810	140,162

Fuente: Gray-Molina (2002) con datos del Ministerio de Desarrollo Sostenible (2002).

Gray-Molina (2002) estima que “...el porcentaje de inversión social como proporción del total de inversión se triplicó en los primeros tres años de la descentralización [...] y de manera más significativa, el porcentaje de inversión social ejecutada a nivel local se incrementó más de cinco veces”. De acuerdo a sus cálculos, la inversión municipal pública se incrementó de \$US 32 millones en 1994 a \$US 128 millones en 1995 (el año inicial de la PP) y a cerca de \$US 250 millones en el 2002 (Figura 2). Para el 2000, los gobiernos municipales eran responsables de

aproximadamente el 40% de la inversión pública y 60% de toda la inversión social. El gasto social también se incrementó significativamente, de \$US 27 millones a \$US 100 millones entre 1994 y el 2000 respectivamente. Kohl (2002:464) también observa que entre 1994 y 1996 las municipalidades fueron responsables de la creación de más de 32,000 fuentes de trabajo de manera directa e indirecta.

- **Transferencia directa de recursos a las municipalidades.** Eliminación del componente discrecional de las transferencias fiscales por medio de una fórmula automática en base a criterios demográficos (per-cápita) y una fórmula transparente (co-participación); inicialmente 20% del presupuesto nacional. En 1993, del 92.1% otorgado a los gobiernos sub-nacionales (Tabla 1), el 85.3% era apropiado por el ‘eje central’ de las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.<sup>86</sup> Luego de la PP, el porcentaje de co-participación de estas ciudades, como en el resto del país, fue reducido proporcionalmente de acuerdo a su número de habitantes (27% en 1995). La transferencia de recursos fue una especie de ‘shock’ para las recién electas autoridades. Dada su falta de experiencia en manejar recursos públicos, inicialmente muchos de estos recursos fueron destinados a proyectos de urbanización, de acuerdo a Grindle (2000) más del 50% de la inversión total.<sup>87</sup> En muchas áreas rurales una de las primeras inversiones fue el mejoramiento de la plaza central. Este fenómeno urbanístico, que lo denomino ‘*plazismo*’<sup>88</sup>, evidentemente tiene una lógica política, ya que entre otros da visibilidad al proceso de descentralización, haciendo tangible la llegada de recursos y la aparente modernización que esto conlleva. Además el embellecer la plaza local es visto por los alcaldes como una manera de asegurar su legado por medio de una función social específica.

---

<sup>86</sup> Cf. Grindle (2000) y Faguet (2004).

<sup>87</sup> Es importante hacer notar que aunque la mayoría de los recursos de co-participación estaba disponible para inversión discrecional (por medio de planificación participativa), algunos recursos eran reservados para tareas exclusivas. Por ejemplo, el máximo porcentaje permitido para gasto corriente (salarios, etc.) inicialmente fue fijado en 10%, aunque fue incrementado a 25% en el 2001. Otra restricción, aún en efecto, es la asignación de al menos 30% de la inversión para desarrollo humano/social (salud, educación, etc.). Sin embargo, no hay restricciones para otro tipo de recursos generados directamente por las municipalidades tales como impuestos prediales, etc.

<sup>88</sup> Uso el término *plazismo* para definir una tendencia inicial de la descentralización para la inversión en infraestructura urbana (plazas, edificios municipales, infraestructura deportiva, etc.) en lugar de inversión social o económica, lo que es común en países en desarrollo que descentralizan por primera vez.

Tabla 1. Distribución de la Inversión Pública 1993-1997 (% del total)

Nivel	AÑO				
	1993	1994	1995	1996	1997
Gobierno central	72.5	65.5	53.4	29.3	20.9
Co-financiamiento Regional	7.2	13.1	8.8	13.5	14.4
Administración Departamental	17.9	12.0	13.4	34.9	43.4
Administración Local	2.4	9.4	24.4	22.4	21.3

Fuente: Grindle, 2000 con datos del Ministerio de Desarrollo Humano 1997. Datos más actualizados se encuentran en Czerniewicz (2004) y Bazoberry (2005).

- **Capacidad local de generar recursos.** Los municipios recibieron la autoridad de cobrar ciertos impuestos locales, lo que mejora la capacidad de generar y manejar recursos. Aunque las municipalidades de áreas rurales permanecen altamente dependientes de transferencias desde el centro, la posibilidad de generar recursos adicionales fue un poderoso incentivo para ciudades intermedias y grandes urbes.

- **Apertura de un espacio para nuevas formas de liderazgo.** La PP abrió una ventana institucional que permitió al liderazgo existente y emergente el participar de procesos políticos formales. Grupos que en el pasado tenían poca o ninguna representación encontraron un espacio en el ámbito local y se convirtieron en dinámicos actores de este proceso.

- **Expansión de grupos étnico-políticos.** La descentralización permitió a ciertos grupos étnicos y sociales el ganar espacios locales de representación formal, particularmente en localidades donde éstos eran la mayoría (Cf. Van Cott, 2005). Esta situación favoreció también la creación de movimientos sociales y políticos con aspiraciones nacionales, tales como el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) liderado por el carismático y controversial líder *Aymara* Felipe Quispe (*el Mallku*) y la consolidación del partido político de Evo Morales el *Movimiento al Socialismo* (MAS).

- **Proliferación de ONGs y creciente presencia de agencias de cooperación.** La disponibilidad de recursos y las múltiples necesidades socioeconómicas, sobretudo en áreas rurales, fueron el fermento efectivo para la proliferación de ONGs nacionales e internacionales, así como agencias de cooperación tales como las Naciones Unidas y diversos programas de desarrollo.

## II. La Ingeniería Institucional

### A. La estructura municipal

El gobierno municipal está compuesto de un órgano legislativo (el Concejo Municipal) y de uno ejecutivo (el alcalde y su equipo técnico). Los concejales municipales y alcaldes son elegidos directamente por la ciudadanía, aunque con algunas particularidades. Los candidatos tienen que contar con el auspicio de un partido político, una asociación ciudadana o representar a un grupo indígena étnico/comunitario. Los elevados niveles de participación en elecciones locales reflejan el interés popular en este proceso, y son en gran medida comparables a aquellos de las elecciones nacionales (ver Tabla 2). Los concejales son elegidos directamente en listas ‘cerradas’. Este método obliga a los líderes locales, en muchos casos, a negociar su participación con los partidos políticos, por lo tanto creando un ‘monopolio’ del proceso democrático por parte de los partidos o como Anderson (1999) describe, extendiendo las prácticas ‘clientelistas’ de la política nacional al nivel municipal. Los concejos municipales tienen entre cinco y once miembros, dependiendo del tamaño del municipio pero siempre en número impar para evitar el empate. Su rol fundamental es el de legislar normas locales y monitorear al ejecutivo, incluyendo la aprobación de presupuestos. De manera general, esta instancia es un efectivo mecanismo de control que ha permitido la representación de grupos históricamente excluidos tales como pueblos indígenas y mujeres. Los concejos, sin embargo, no están exentos de dificultades, tales como la marginalización y limitados recursos, lo que es mucho más severo en áreas rurales (Ver Albó, 1997).

Tabla 2. Porcentaje de participación electoral –Elecciones nacionales y municipales (1989-2010)

Tipo de Elección	Año de la Elección											
	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2002	2004	2005	2009	2010	
Nacional	73.6	-	72.2	-	71.4	-	63.4	-	84.5	94.5		
Municipal / Regional												
**	-	N.a.	-	63.6	-	59.4	-	63.4	-		87.0	

\* Participación definida como: Número de votos / Número de votantes registrados.

\*\* Las elecciones municipales y regionales (gobernadores) fueron llevadas a cabo simultáneamente por primera vez en el 2010.

Fuentes: Elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral (CNE) accesible en [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo), Altman y Lalander (2003), datos de Miguel Centellas accesibles en <http://www.centellas.org/politics/data.html>, y Romero Ballivián (2005).

Los alcaldes son elegidos directamente si obtienen más de la mitad del voto popular. Si no logran esta mayoría, el/la alcalde/sa es elegido/a entre los miembros del concejo con dos tercios del voto. Esto significa que los candidatos que obtienen mayorías simples no necesariamente acceden al cargo, dando espacio para negociaciones ‘tras bambalinas’ y manipulaciones. Sin embargo, si no hay acuerdo luego de tres sesiones, el/la candidato/a con mayoría simple se convierte en alcalde/sa.

Adicionalmente, la PP incluye una medida controversial, que para muchos es una de sus mayores debilidades, que permite remover a los alcaldes elegidos de su cargo, la que se denomina el ‘*voto constructivo de censura*’. Una vez al año, el concejo (por mayoría) tiene la potestad de evaluar el desempeño del alcalde y removerlo si hay alegaciones de incompetencia o corrupción, siendo reemplazado por otro miembro del concejo. Aunque el espíritu de esta reforma era el de facilitar la rendición de cuentas, dando a los gobiernos locales un carácter parlamentario, esta medida se convirtió en un resquicio para ganancias políticas y personales, lo que trajo inestabilidad al nivel municipal. Como un reporte del Banco Mundial (1999) observa, esta medida distancia “...al gobierno local del electorado [al permitir] el reemplazo de alcaldes electos por mayoría en las urnas por miembros del concejo”. Los primeros tres años en los que esta medida fue puesta en efecto, un tercio de los alcaldes elegidos fueron removidos de sus cargos, 120 de 311 en 1996, seguido de números similares para 1997 (121) y 1998 (120).<sup>89</sup> La Ley Municipal de 1999 (No. 22028) redujo esta tendencia reajustando la norma. Entre el 2000 y el 2001 sólo 19% de las municipalidades removieron a sus alcaldes, sin embargo este número creció nuevamente en el 2002 (Ayo, 2003) y ha permanecido constante en los años siguientes alrededor del 20%. Mientras que para algunos analistas la constante pugna por la posición de alcaldes es parte de la maduración del proceso, para otros esta constante inestabilidad política local es un reflejo de la debilidad general de las instituciones del estado boliviano.

### *B. Construyendo institucionalidad desde los cimientos*

Las **Organizaciones Territoriales de Base (OTBs)** son las unidades básicas de representación social en el ámbito municipal. De acuerdo a la PP, las comunidades locales, grupos indígenas y juntas de vecinos pueden obtener reconocimiento legal y representación si conforman OTBs (utilizando divisiones cantonales). En 1997, al

---

<sup>89</sup> Para 1996-7 datos de Ayo (1999:123) y para 1998 Ardaya (en Ayo, 2004). De manera interesante, Ayo (2004: 124) también hace notar que como consecuencia de esta medida más de veinte municipalidades en 1997 tuvieron dos alcaldes al mismo tiempo ya que muchos de ellos se negaron a aceptar las decisiones de sus concejos.

menos 13,827 OTBs estaban registradas (Ayo, 1999), lo que demuestra no solamente el amplio interés en el proceso sino también la aceptación de la ciudadanía a estas nuevas, y en cierta medida ‘artificiales’, instituciones locales. Para muchos analistas, su creación representa un cambio positivo ya que da reconocimiento legal a grupos sociales y pueblos indígenas, reconociendo “...autoridades tradicionales (tales como *Jilacatas*, *Jilangos*, *Mallkus*, *Secretarios Generales*, y otros) como representantes legales de intereses comunitarios” (Gray-Molina, 2002:6). Para otros, sin embargo, las OTBs son entidades foráneas que no son enteramente reconocidas por las comunidades y creadas sin tomar en cuenta formas existentes de organización social y/o estructuras de poder (Cf. Andersson, 1999). Como Ayo (entrevista, 2006) explica, uno de los errores de la PP era el creer que las OTBs, con su lógica territorial, reemplazarían formas corporativistas de organización social, en muchos casos creadas en base a intereses económicos o de otra índole.

El **Comité de Vigilancia (CV)** es uno de los elementos más innovadores del modelo boliviano. Específicamente, los CVs fueron creados para dar representación a la ‘sociedad civil organizada’ y para ‘insertar’ un mecanismo de control social en temas de política pública.<sup>90</sup> Sus miembros son elegidos entre los representantes de las OTBs. El carácter innovador del CVs está en el hecho de que por primera vez el estado boliviano permite que grupos organizados (OTBs) monitoreen el uso de fondos y bienes públicos por medio de participación directa, además de la potestad de actuar en su contra si se da el caso.

De acuerdo a Tuchsneider (1998), más de 16,000 CVs fueron creados el año inicial de la PP. Aunque los puestos en los CVs no son remunerados (al menos no directamente), existen otras compensaciones sociales y motivaciones tales como ganar prestigio local y la oportunidad de proveer un servicio comunitario y desarrollar habilidades de liderazgo. La Ley también permite a los CVs enviar quejas directamente al gobierno central, quien puede referirlas al Senado que tiene la potestad de congelar cuentas municipales de ser necesario, inclusive ante la ausencia de evidencia contundente. De acuerdo a Grindle (2000), una encuesta nacional en 1996 mostró que al menos uno de cada cinco CVs inició acciones en contra de sus gobiernos locales. Mientras que para algunos observadores este es un efectivo mecanismo de participación y control social (a pesar de sus limitaciones), para otros su rol es meramente simbólico, particularmente en áreas rurales (Cf. Andersson, 1999 and Hadenius, 2003b). La mayor parte de la evidencia, sin embargo, sugiere que a pesar de ciertos problemas estructurales, los CVs se han

---

<sup>90</sup> Para visiones positivas del rol de los CVs ver Ardaya (1998) y Ayo (2001 y 2004). Para posturas críticas ver Andersson (1999) y Barrios (2002:70). Otros trabajos relativos incluyen Albó (1999), Van Cott (2000), Ayo (2001), Hadenius (2003b) y Altman y Lalander (2003).

convertido en parte integral del proceso de PP. En la mayoría de los casos, no solamente cumplen su rol establecido sino que también sirven como un puente entre este nuevo diseño institucional y las organizaciones sociales, demostrado por la alta participación de grupos indígenas y grupos comunitarios.

Pero los CVs tienen muchos otros desafíos. Desde el inicio de este proceso los partidos políticos tuvieron una gran influencia en la selección de miembros (por medio de prácticas clientelistas y de distribución de favores, haciendo de sus miembros blancos fáciles para corrupción o cooptación). Altman y Lalander (2003) argumentan que los resultados de las quejas de los CVs que llegan al Senado son "...altamente ligadas al color político que domina ambos [los municipios y el congreso]" o como Hadenius (2003b:20) explica "...confrontar a un alcalde que tiene buenas conexiones partidarias no es fácil". Otro problema relacionado es el congelamiento de cuentas, en casos extremos, lo que afecta toda la actividad municipal, incluyendo el pago de salarios y servicios municipales básicos (como el recojo de basura, etc.). Este lento proceso burocrático, que en algunos casos duró más de un año, afecta no sólo a los gobiernos municipales sino también a su población, que indirectamente paga el precio por la corrupción de sus autoridades. Por estas razones, muchos CVs son reacios a presentar quejas formales.

Los CVs también pueden estar contrapuestos a las organizaciones sociales existentes. Como Ayo (2001) discute "...[el CV] choca con formas tradicionales de organización social (federaciones vecinales o sindicatos agrarios) en un conflicto entre la legitimidad legal del CV y la legitimidad histórica de sus contendientes". Asimismo, el bajo nivel educativo de muchos de sus miembros, particularmente en zonas rurales, limita su capacidad administrativa. De acuerdo a Van Cott (2000:186), en 1999 más del 85% de los líderes de OTBs eran analfabetos funcionales. La falta de recursos, incluyendo financieros, es otro obstáculo para los CVs. En el 2000, el 'Fondo Nacional de Control Social' fue creado para lidiar con este tema por medio de asignar fondos públicos para la operación de los CVs (al menos en teoría), sin embargo, los fondos otorgados fueron escasos y difíciles de distribuir. Adicionalmente, esto creó una situación de dependencia entre esta instancia, las municipalidades y el gobierno central.<sup>91</sup> En otras palabras, los auditores (CVs) dependían de la benevolencia de aquellos que se suponía debían monitorear (gobiernos municipales). Otro problemas observados incluyen la falta de información, sobre o sub-representación de ciertas OTBs, controles orientados a

---

<sup>91</sup> De acuerdo a la Ley Municipal 2028 (1999) los gobiernos municipales deben transferir un porcentaje de sus recursos de co-participación a los CVs (1% para municipios pequeños y 0.25% para grandes). Sin embargo, durante la administración de Bánzer (1997-9) este Fondo operó recursos donados por la cooperación internacional y la iglesia ya que el gobierno central nunca implementó esta legislación (Cf. Ayo, 2001).

procesos y no a resultados, diferencias entre participación rural y dinámicas urbanas, duplicidad de funciones con el concejo municipal, y ciudadanos utilizando otras instancias (policía, cortes judiciales, etc.) por lo tanto distorsionando el propósito de los CVs.

### *C. Herramientas de planificación*

Otro aspecto innovador de la PP ha sido el uso de diversos mecanismos de planeamiento y participación. Cada año las municipalidades, en coordinación con las OTBs y los sectores relevantes (i.e. educación, salud, etc.), organizan una reunión para preparar Planes Operativos Anuales (POAs), donde los proyectos son listados y los fondos asignados. Estas reuniones son abiertas al público pero evidentemente son dominadas por las autoridades locales y los representantes comunitarios. Los POAs, por lo tanto, son diseñados en respuesta a demandas comunitarias bajo la metodología de *planificación participativa*. Las versiones iniciales, incluyendo un presupuesto detallado, deben ser aprobadas por los representantes de las OTBs, CVs, concejos municipales y en una instancia posterior por los gobiernos regionales (hasta el 2008 Prefecturas y de ahí en adelante Gobiernos Departamentales). Los POAs también tienen que ser consistentes con los Planes de Desarrollo Municipal (PDMs), que son planes quinquenales elaborados en coordinación con los gobiernos regionales y siguiendo las directivas del gobierno nacional. Estos dos planes representan la columna vertebral de la agenda de desarrollo municipal y deben abordar temas de política social (educación y salud), políticas económicas (fomento económico) e infraestructura (ej. caminos) entre otros. Aunque es requisito que estos planes incorporen demandas públicas, no todas las municipalidades siguen una metodología participativa.

En muchos casos, las reuniones anuales son llevadas a cabo sólo para cumplir con las normas pero los planes son diseñados en otras instancias, en muchos casos por consultores externos, los que luego son adoptados sin mayor revisión. Asimismo, el hecho de que las autoridades departamentales tienen que aprobar los presupuestos es un señal inequívoca no sólo de la falta de confianza en las capacidades locales, sino también de los vestigios de las tendencias centralistas. Adicionalmente, la imposición de metodologías de participación estandarizadas puede reprimir (o suprimir) otras formas de organización y debate, tales como aquellas de ciertos grupos indígenas (Ej. concejos de ancianos).

La descentralización también ha reajustado las responsabilidades públicas por sector y niveles de gobierno (Tabla 3). De acuerdo a la nueva normativa, cada nivel administrativo es responsable de la provisión de ciertos servicios específicos, sin embargo, en la práctica hay muchos cruces (e incluso ausencias) en la implementación de planes y proyectos. Contrario a lo que la teoría predice, por lo

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

tanto, la PP creó en algunos casos una ‘ineficiencia’ pública debida a la falta de coordinación y mayores costos de transacción (mayor número de actores involucrados). Asimismo, estas responsabilidades se reajustaron de acuerdo a la nueva constitución del 2008, por ejemplo en el tema de justicia comunitaria.

Tabla 3. Responsabilidades públicas por nivel de gobierno

ÁREA	NACIONAL	REGIONAL	LOCAL
<b>SOCIAL</b>			
Salud	Políticas nacionales, normas, manejo de personal e inversión adicional	Pago de salarios, coordinación, diseminación y adaptación de políticas a características regionales	Infraestructura local y mantenimiento, y provisión de suministros básicos
Educación primaria y secundaria	Políticas nacionales, normas y desarrollo del currículum nacional y apoyo financiero	Pago de salarios, coordinación y diseminación y adecuación de políticas educativas a aspectos regionales/lingüísticos	Infraestructura local y mantenimiento, y provisión de insumos escolares y proyectos de educación
Educación Superior	Todas las responsabilidades, incluyendo apoyo financiero a universidades autónomas	(Ninguna)	(Ninguna)
Agua y saneamiento, manejo de desechos	Programas nacionales e inversión	Inversión adicional y asistencia técnica	Provisión de servicios y proyectos locales
Deporte y cultura	Normas y programas nacionales y promoción	Promoción regional y programas específicos	Infraestructura local, promoción y proyectos específicos
<b>SEGURIDAD Y JUSTICIA</b>			
<b>Administración de justicia</b>	Todas las responsabilidades judiciales sistema formal	(Ninguna)	Programas específicos (Ej. derechos de mujeres y niños); justicia comunitaria administrada por comunidades indígenas**

## DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPALIZACIÓN EN BOLIVIA

ÁREA	NACIONAL	REGIONAL	LOCAL
<b>Seguridad ciudadana</b>	La mayoría de responsabilidades incluyendo la policía nacional	(Ninguna)	Policía municipal con funciones limitadas
<b>Defensa nacional (fuerzas armadas)</b>	Todas las responsabilidades	(Ninguna)	(Ninguna)
<b>ECONÓMICAS</b>			
<b>Caminos</b>	Principales carreteras	Caminos departamentales y secundarios	Caminos locales y terciarios
<b>Electrificación</b>	Delimitación de estándares y proyectos de gran envergadura	Distribución regional del servicio y electrificación rural	Provisión del servicio local, distribución y mantenimiento de redes locales
<b>Irrigación</b>	Proyectos nacionales de gran envergadura	Inversión y proyectos regionales	Inversión local y proyectos de micro-riego
<b>Otra infraestructura local (Ej. telecomunicaciones)</b>	Asistencia técnica y financiera	Inversión regional, programas específicos y asistencia técnica	Inversión, manejo y mantenimiento
<b>Recursos naturales</b>	Apropiación de regalías y manejo de empresas nacionales (Ej. Gas y minería)**	Inventario de recursos regionales, participación de las regalías e implementación políticas nacionales	Servicios, inversión dirigida y participación de las regalías
<b>Turismo</b>	Promoción	Promoción y programas regionales	Promoción y proyectos locales
<b>OTROS</b>			
<b>Medio ambiente</b>	Diseño de política, inversión general y responsabilidades compartidas en el manejo de parques nacionales	Unidades especializadas y programas regionales específicos	Programas menores y co-responsabilidad en el manejo de parques nacionales
<b>Políticas macroeconómicas, política externa y diplomacia, política monetaria y fiscal</b>	Todas las responsabilidades	(Ninguna)	(Ninguna)

\*\* Cambios no incluidos en la estructura original de la PP y relacionados a la Nueva Constitución del 2008.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de PP (1994), la Nueva Constitución de Bolivia (2008) y normativa nacional, departamental y municipal a enero del 2010.

*D. El nivel intermedio: De Prefecturas a Gobiernos Departamentales*

Una debilidad de la PP ha sido el rol del nivel intermedio. Históricamente, las múltiples constituciones definían a Bolivia como una república unitaria sin un nivel intermedio independiente. Sin embargo, en la práctica el nivel intermedio ha sido una especie de unidad administrativa ‘desconcentrada’ pero altamente dependiente del gobierno central, incluyendo la totalidad de sus ingresos que provienen de regalías específicas de la explotación de recursos naturales.<sup>92</sup> El rol histórico de esta instancia administrativa, por lo tanto, ha sido el de servir como un ‘puente’ entre las políticas nacionales y su implementación regional. En 1995, la Ley de Descentralización Administrativa revitalizó a las Prefecturas definiéndolas como el “poder desconcentrado del gobierno central”, representado y administrado por un Prefecto designado por el Presidente. En gran medida, las Prefecturas heredaron la estructura burocrática de las Corporaciones de Desarrollo Departamental (CORDES) de los años 70. Si bien las Prefecturas fueron útiles en la etapa inicial de la PP, a medida que se consolidaba este proceso se convirtieron en competidores de las municipalidades en términos de apropiarse de recursos, duplicando funciones, en una constante pugna política. Asimismo, los burócratas regionales (mejor capacitados y remunerados) permitieron a las Prefecturas ejecutar proyectos de una manera mucho más ágil que las municipalidades, exacerbando las diferencias y deteriorando la coordinación entre las unidades administrativas. Evidentemente, en esta riña los Prefectos (designados por el Presidente) no tenían la misma legitimidad de los Alcaldes elegidos democráticamente, lo que prevaleció hasta la elección del 2005 y los posteriores cambios con la nueva constitución del 2008 (volveré a este punto más adelante).

Adicionalmente, otro órgano deliberativo fue creado en el nivel intermedio, los *Concejos Departamentales*. De acuerdo a la PP, estos Concejos sirven de enlace entre las prefecturas y las municipalidades, así como una especie de mecanismo de control cruzado. Los consejeros departamentales son elegidos entre los concejales municipales a nivel provincial –dando por lo tanto una función nominal a las provincias por una extraña razón. Estos Concejos son liderados por los Prefectos, cuestionando la validez de todo el mecanismo debido a los conflictos de interés que esto genera, además de la posición de dependencia de los consejeros frente a los aparentemente más poderosos Prefectos. Como resultado, aunque muchos Concejos Departamentales funcionaron esporádicamente (aunque el nuevo marco descentralizado cambia un poco las condiciones), la mayor parte de sus acciones fueron inconsecuentes en el proceso.

---

<sup>92</sup> Ver Prud’Homme *et al* (2000), Barrios (2002), FES-ILDIS (2003) y Oporto (1998).

### III. Breve cronología del proceso de descentralización en Bolivia. De la Participación Popular a la nueva Ley de Autonomías

En términos prácticos, la evolución de la descentralización en Bolivia luego de algo más de una década y media puede ser analizada en tres periodos distintos, principalmente relacionados a los cambios de gobiernos nacionales. El primer período fue uno de invención, experimentación y un intento de consolidar el proceso. El segundo es uno de desaceleración de la PP de parte del gobierno central en un intento de retomar los espacios políticos perdidos. Finalmente el último (y actual) período es uno de expansión y transformación con cambios sustantivos sobre el rol del nivel intermedio, de expansión de movimientos étnico-políticos, de reclamos autonómicos tanto indígenas como regionales, y una renovada fuerza del gobierno central en la figura de Evo Morales.

#### *A. Las ganancias iniciales (1995-1997)*

Aunque la PP fue promulgada en 1994, no fue hasta 1995 que se materializó con las primeras elecciones municipales en todo el país. Esta elección trajo consigo nuevas dinámicas en el ámbito local y el interés de los partidos políticos de apropiarse de los 2,900 puestos municipales disponibles para alcaldes y concejales municipales, para los cuales 25,000 candidatos participaron. De acuerdo a Blanes (1999:8) esta fue "...la mayor movilización política en la historia de Bolivia". Los resultados de la elección mostraron que aunque en muchos lugares la fuerza y presencia de los partidos políticos tradicionales opacaron la imagen de candidatos individuales,<sup>93</sup> en muchos lugares el carisma y la reputación de líderes locales fue el factor determinante para su elección.

Por lo tanto la PP abrió la posibilidad para un rol activo e independiente de actores políticos locales y para una nueva dinámica de competencia entre partidos en el ámbito local –demostrado por un sinnúmero de alianzas *sui generis* locales diferentes de aquellas a nivel central– y por lo tanto rompiendo con el monopolio del poder central. Parte de estos resultados son explicados por mayores costos de transacción para los partidos dada su distancia geográfica e ideológica en sus cuarteles en ciudades capitales, la gran dinámica de los procesos locales y el gran número de actores involucrados. Estos problemas de coordinación pusieron en evidencia la poca funcionalidad y éxito de modelos corporativistas de dominación política en escenarios descentralizados. El caso del MNR (irónicamente el

---

<sup>93</sup> Por ejemplo, Albó (1997) relata la anécdota de que el partido político Unidad Cívica y Social (UCS) ganó en varias municipalidades a pesar del hecho que ni siquiera tenía candidatos para estos puestos y las autoridades ‘electas’ tuvieron que ser ‘asignadas’ luego de la elección.

promotor de este proceso) es ilustrativo de esta situación. En la elección de 1995, el MNR escogió a sus candidatos municipales en base a las listas de miembros (su clientela política) en sus oficinas departamentales con sede en ciudades capitales en lugar de adoptar otras estrategias como las de favorecer líderes locales (como hicieron otros partidos tales como el exitoso Movimiento Bolivia Libre MBL). Como resultado, la participación del MNR en el voto nacional cayó del 33.8% en las elecciones nacionales de 1993 al 21% en las elecciones municipales de 1995. Su presencia relativamente amplia en áreas rurales, sin embargo, permitieron a este partido controlar 121 municipios (39% del total), resultado en parte explicado por la victoria del MNR con mayoría de votos en 37% de las municipalidades (O'Neill 2005:142) y su estrategia de utilizar alianzas similares a las del nivel central. Los otros dos partidos importantes, Acción Democrática Nacionalista (ADN) del ex-presidente Hugo Bánzer Suárez y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) lograron controlar solamente 12 y 6% de las municipalidades respectivamente.

Los resultados de esta primera elección municipal hicieron evidente la llegada de un nuevo escenario y la necesidad de que el sistema político reaccione a estos cambios, por ejemplo, creando mejores lazos entre las estructuras partidarias centrales y locales. Como Grindle (2000) discute, estos cambios políticos forzaron a partidos como el MNR y el MIR a tener elecciones primarias para la selección de candidatos, reemplazando las formas tradicionales de escoger candidatos hechas directamente por miembros de alto rango en el partido. Por lo tanto, el control del 67.5% de las municipalidades por parte de la coalición de gobierno MNR-UCS-MBL-MRTKL<sup>94</sup>, permitió una rápida implementación de las medidas descentralizadoras y reformas de política pública, apoyadas por las prefecturas departamentales también distribuidas entre miembros de la coalición. Adicionalmente, esta elección también consagraba el arribo de líderes campesino-indígena, lo que se discutirá más adelante con mayor detalle.

### *B. Desacelerando la descentralización. El gobierno de ADN (1997-2002)*

La elección del General Hugo Bánzer como presidente en 1997 hizo un alto a la descentralización.<sup>95</sup> Para Bánzer y su partido ADN (además de su aliado el MIR), la PP era una reforma dudosa promovida por sus oponentes. Sin embargo, éstos

---

<sup>94</sup> Además de los partidos mencionados, otro miembro de la coalición era el Movimiento Revolucionario Tupaj Katari Libre (MRTKL) representado por el líder indígena Víctor Hugo Cárdenas como vice-presidente de Bolivia.

<sup>95</sup> Esta era la segunda presidencia de Hugo Bánzer, sin embargo esta era su primer periodo democrático ya que su anterior presidencia (1971-1978) fue el resultado de un golpe de estado seguido de una dictadura militar.

también estaban concientes de la popularidad de la misma y su aparente carácter irreversible. Como resultado, Bánzer no alteró directamente la estructura de la PP pero en cambio, redujo su impacto por medio de restricciones fiscales y políticas. Financieramente, el flujo de los recursos hacia las municipalidades fue reducido a favor de las Prefecturas (que estaban bajo su control). Políticamente, la descentralización fue ajustada para favorecer a las Prefecturas en lugar de los municipios ya que Bánzer consideraba que el nivel intermedio era el que debía ser fortalecido pero con un control estricto desde el centro (Bohrt, 2001:61). No es coincidencia, entonces, que todos los Prefectos designados por Bánzer eran miembros de ADN e incluso de su propia familia (Cf. Oporto, 1998:40 y O'Neill, 2005).

Como resultado, el escenario político local cambió considerablemente. Tomando ventaja del 'voto constructivo de censura', los partidos dominantes del centro hicieron maniobras políticas para debilitar al MNR y a sus aliados a nivel municipal (lo que se hizo bajo la excusa de mala gestión de los alcaldes) y así ganar esos espacios políticos. En 1997, el control del MNR de gobiernos municipales cayó del 39 al 35%, y al 27% un año después (84 municipalidades en 1998).<sup>96</sup> Otro miembro de la previa coalición, el MBL, perdió casi el 70% de las municipalidades bajo su control en el mismo periodo. En comparación, ADN duplicó el número de municipalidades bajo su control de 38 en 1995 a 78 en 1998. No está por demás hacer notar una vez más que este cambio de autoridades locales se dio sin seguir ningún proceso democrático de respaldo. Pero posiblemente el partido que tuvo mayores ganancias fue el MIR, que logró apropiarse del 19% de las municipalidades en 1998, lo que era cuatro veces más de lo que logró en 1995. De acuerdo a Ayo (1999:150), el esfuerzo de la ADN de recentralizar poderes fue hecho en la forma de una "...centralización partidaria de la descentralización".

A pesar de estas ganancias políticas, el gobierno de ADN hizo varios ajustes de política orientados a limitar a la PP. Mientras que Sánchez de Lozada posicionó a la descentralización muy alta en su estructura administrativa como la Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP), con su máxima autoridad con el rango de ministro, la administración de Bánzer la degradó a un programa dentro de una unidad operativa en el Vice-Ministerio de Planificación Estratégica. Más aún, este programa fue puesto bajo el control de uno de los aliados políticos de ADN, el partido Nueva Fuerza Republicana (NFR), el cual reemplazó a casi todos los técnicos de alto rango de la antigua SNPP, y en la mayoría de los casos sustituyéndolos con gente que no tenía experiencia en este proceso.<sup>97</sup> De acuerdo a

<sup>96</sup> De acuerdo a Hiskey y Seligson (2003:71), las veintiséis alcaldías que el MNR perdió en ese periodo fueron a manos de ADN, lo que demuestra que este fue un proceso netamente político.

<sup>97</sup> Cf. Lee Van Cott (2000), Altman y Lalander (2003) y O'Neill (2005).

Van Cott (2000:211), este cambio burocrático comprometía todo el proceso y “...el profesionalismo y la continuidad institucional fueron sacrificados por el favor político”. Desde el punto de vista económico, la redistribución de recursos per cápita a los municipios no fue alterado, aunque mucho del financiamiento directo que venía del centro fue apropiado por las prefecturas y en algunos casos fue usado como una herramienta política para controlar a los municipios. De acuerdo a Arias (en Ayo, 2004), la re-centralización promovida por Bánzer permitió “...el resurgimiento de elites regionales y corporativistas bien organizadas que demandaban mayor autonomía”.

En agosto del 2001, Bánzer tuvo que renunciar debido a una enfermedad terminal y fue reemplazado por su vice-presidente Jorge Quiroga. Durante su corto mandato de un año, Quiroga –recordado por su estilo tecnocrático– abordó a la descentralización con cuidado pero manteniendo una agenda muy ambigua, donde la mayor parte de los esfuerzos de descentralización fueron hechos en respuesta a las crecientes presiones a nivel departamental, particularmente las demandas por mayor autonomía en Santa Cruz, y canalizadas por su *Comité Cívico*.

### *C. Expandiendo la descentralización. Autonomías locales, indígenas y la nueva constitución (2002-2011)*

Las elecciones del 2000 representaron un punto de inflexión en la reciente historia democrática de Bolivia y el comienzo de un periodo de inestabilidad política. La ajustada victoria del MNR, con un poco más del 21% del voto popular, permitió a Sánchez de Lozada acceder a la presidencia por segunda vez en el 2002. Sin embargo, a consecuencia de una hostil campaña, el MNR quedó con pocos aliados, lo que dejó al gobierno en una posición precaria y con poco espacio para maniobras políticas. Adicionalmente, la situación económica en deterioro, las crecientes presiones de diversos sectores sociales (particularmente las demandas de organizaciones indígenas para la creación de una Asamblea Constituyente para incorporar sus demandas en una nueva constitución), una controversial medida para exportar gas vía Chile,<sup>98</sup> una propuesta mal concebida para introducir impuestos al ingreso y reformar el sistema de pensiones, así como la posición inflexible del Presidente, contribuyeron al deterioro del sistema que se tradujo en un periodo de inestabilidad y violencia. Irónicamente, en su segundo mandato, Sánchez de Lozada (el hombre que energéticamente promovió la PP y para muchos el padre de esta reforma) descartó a la descentralización como prioridad política. Finalmente,

---

<sup>98</sup> La percepción general en Bolivia es de que Chile sigue siendo el mayor antagonista de este país desde la Guerra del Pacífico de 1879, a pesar de varios intentos de normalizar relaciones vía múltiples acuerdos y tratados.

en Octubre del 2003 (conocido como ‘Octubre Negro’), luego de que docenas de manifestantes murieran en enfrentamientos con el gobierno en las ciudades de La Paz y El Alto, Sánchez de Lozada fue forzado a renunciar saliendo de manera abrupta del país hacia los Estados Unidos, siendo reemplazado por su vicepresidente Carlos Mesa. En este período también se confirmó la fuerza de los movimientos sociales, muchos de carácter étnico-político, y su arribo a instancias formales de la política boliviana (Cf. Van Cott, 2005). Un buen ejemplo es el partido de Evo Morales MAS que obtuvo un cercano segundo lugar en las elecciones presidenciales<sup>99</sup> y el partido *aymara* MIP que obtuvo casi seis por ciento del voto.

La corta presidencia de Mesa (Octubre 2003–Junio 2005) trató de reestablecer el orden democrático y el estado de derecho adoptando una postura ‘apolítica’, por ejemplo, designando a un gabinete ministerial compuesto de profesionales e intelectuales independientes y con pocos lazos con partidos políticos tradicionales. Esta estrategia, sin embargo, puso al gobierno en una posición aún más débil frente a los fortalecidos movimientos sociales y las elites regionales demandando autonomía.<sup>100</sup> A diferencia de Sánchez de Lozada, Mesa trató de retomar la agenda de descentralización abordando el tema del nivel intermedio, considerando la elección de prefectos (Cf. Barbery, 2006). Por lo tanto, una de sus primeras medidas fue la creación de un ‘Ministerio sin Cartera’ a cargo de Participación Popular, seguido de la firma de varios decretos presidenciales relacionados a descentralización además de la promesa de llevar a cabo una consulta nacional sobre el tema de autonomías, lo que fue parcialmente logrado pero que ganaría fuerza por medio de un referendo en el 2006.

Sorprendentemente, a pesar de la inestabilidad y conflicto en el ámbito nacional, las elecciones municipales fueron llevadas a cabo sin mayores problemas en el 2004. Como Romero (2005) explica, un innovador aspecto de esta elección fue la implementación de una reforma constitucional que permitía a candidatos el tomar parte en esa elección representando ya sea a *Asociaciones Ciudadanas* o *Pueblos Indígenas* además de partidos políticos.<sup>101</sup> El propósito de esta reforma era

---

<sup>99</sup> El origen y la expansión del MAS puede ser relacionado en gran medida al relativo éxito de la PP, sobretudo en áreas rurales. En este período este partido logró consolidarse como fuerza política de mayor envergadura, en parte gracias a su control de varias municipalidades en la zona productora de coca del Chapare en el Departamento de Cochabamba.

<sup>100</sup> Particularmente de los departamentos de la denominada ‘Media Luna’ de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.

<sup>101</sup> De acuerdo a la Ley 2771 las *Asociaciones Ciudadanas* requieren las firmas de al menos 2% de los votantes de esa municipalidad para registrar candidatos, mientras que los pueblos indígenas sólo tienen que demostrar su condición de tal, por ejemplo con evidencia histórica de su asentamiento en ciertas zonas.

la de romper con el monopolio político de los partidos (en respuesta a su evidente crisis) y sus lazos clientelares con las elites locales. Como resultado, más de 900 asociaciones y grupos indígenas manifestaron su interés en registrar candidatos, algo más de 400 lograron hacerlo y el número de listas registradas en el ámbito local creció enormemente, de 18 en 1999 a casi 450 en el 2004 (ver Romero 2005 y Bazoberry, 2005). Los resultados electorales de esta reforma, sin embargo, fueron mixtos. Aunque los tres partidos de mayor trayectoria (MNR, ADN y MIR) obtuvieron un bajo número de votos, alrededor del 15% (lo que era un claro signo de su deterioro), éstos lograron el control de varias municipalidades, sobretudo en sus áreas históricas de influencia. Sorprendentemente, sólo una pequeña fracción de los candidatos independientes representando Asociaciones Ciudadanas o Pueblos Indígenas logró obtener puestos en los gobiernos municipales. De acuerdo a Romero (2005:83) dos de cada tres grupos indígenas que participaron en esta elección (aunque en un número reducido de municipalidades) lograron que al menos uno de sus candidatos sea electo; lo que fue un mejor desempeño que el de las Asociaciones Ciudadanas donde más de la mitad de los candidatos no lograron acceder a ningún puesto municipal. Hubieron sin embargo importantes victorias de candidatos independientes, tales como aquellas en grandes ciudades, donde posiblemente la trayectoria política previa de los candidatos haya operado a su favor. Pero el gran ganador de estas elecciones fue el MAS, que consolidó su posición como fuerza política nacional luego de haber obtenido el mayor porcentaje de votos combinados (17.1%).

Luego de un difícil año y medio en la presidencia, Mesa sucumbió a las presiones políticas y sociales y renunció en Junio del 2005. Esto dio pie al gobierno de transición de Rodríguez Veltzé (Junio 2005–Enero 2006), un abogado educado en Harvard, Presidente de la Corte Suprema de Justicia en ese momento y sucesor constitucional a la presidencia luego de que ambos líderes del congreso (de la Cámara Baja y del Senado) se negaran a aceptar la presidencia. Desde un inicio, Rodríguez hizo claro que su principal objetivo era el de reestablecer la institucionalidad democrática y convocar a elecciones. No obstante, su gobierno logró dar continuidad a algunas de las promesas de su predecesor. En términos de descentralización, los pocos (pero significativos) avances fueron el corroborar la propuesta de Mesa para elegir Prefectos democráticamente (simultáneamente con la elección presidencial) y la firma de un decreto para un referéndum nacional sobre autonomía a ser llevado a cabo por su sucesor.

En diciembre del 2005, el carismático líder cocalero y mestizo-indígena Evo Morales logró una histórica victoria obteniendo el 53.7% de los votos, un resultando sin precedente en la reciente historia democrática de este país, lo que le permitió acceder a la presidencia sin la necesidad de ninguna alianza política. Para muchos analistas, el ascenso de Morales al poder no sólo simbolizaba el acceso de

líderes sociales e indígenas a las máximas instancias políticas pero también la llegada de un nuevo paradigma en la política boliviana.<sup>102</sup> Asimismo, el amplio margen obtenido en la elección garantizó a su partido, el MAS, un control político del sistema, incluyendo una mayoría relativa en la Cámara Baja del Congreso, aunque no en el Senado.

El MAS heredó una compleja agenda social y política. En los primeros seis meses de su administración, y aprendiendo de los errores de sus predecesores, Morales abordó de manera inmediata los temas más álgidos, tales como la creación de una Asamblea Constituyente e hizo planes para llevar a cabo un referendo nacional sobre autonomías. Esta nueva administración también creó el Vice-Ministerio de Descentralización y Autonomías, lo que hizo evidente el deseo de expandir el trabajo en este ámbito al mismo tiempo que discutir temas de autonomía indígena y organización territorial. Por lo tanto, la agenda de descentralización fue retomada con renovadas energías, aunque sin metas claramente definidas.

Junto con la elección de Morales, y en respuesta a fuertes demandas regionales<sup>103</sup>, el nivel intermedio ganó legitimidad con la primera elección democrática de Prefectos (Tabla 4).<sup>104</sup> La victoria nacional del MAS, sin embargo, no fue suficiente para garantizar victorias departamentales, ya que Morales sólo logró obtener un tercio de las Prefecturas, dejando el resto en manos de la oposición. Específicamente los candidatos del MAS ganaron en tres de los cinco departamentos donde también ganó Morales; mientras que la asociación ciudadana Poder Democrático Social (PODEMOS) del ex-presidente Jorge 'Tuto' Quiroga ganó en dos departamentos de los cuatro donde tenía mayoría en la carrera presidencial. Haciendo visible una vez más la brecha Oriente-Occidente. En los departamentos más poblados de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, sin embargo, se impusieron prefectos que representaban fórmulas alternativas, además del caso

---

<sup>102</sup> El historiador James Dunkerley (2006 y 2007) llama a este proceso 'La Tercera Revolución Boliviana'.

<sup>103</sup> Incluyendo un Cabildo de al menos un cuarto de millón de personas en Santa Cruz en enero del 2005 que puso presión al Presidente Mesa para dar mayor autonomía a los departamentos y la potestad de elegir sus Prefectos (El Deber, 2005 y El Mundo, 2005). Ver también Peña y Jordán (2006).

<sup>104</sup> El decreto original para esta elección le pertenece al presidente Mesa, quien tuvo que recurrir a un subterfugio legal para poder llamar a elecciones departamentales ya que la figura de Prefectos estaba ausente en la Constitución. Por lo tanto, el Decreto Presidencial (D.S. 27988 luego transformado en Ley 3015) establecía que el Presidente designará a los candidatos a Prefectos que obtengan simple mayoría en las elecciones departamentales. Por lo tanto, este decreto era más un compromiso político y una promesa más que una legislación como tal, mismo que fue respetado por el Presidente Morales. Esta figura también cambió con la nueva constitución del 2008.

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

de Tarija. En estos casos es posible que los votantes respondieran al carisma de los candidatos (personalidad y experiencia previa) y a las demandas de autonomía que representaban más que a su afiliación política. Como resultado, las prefecturas de oposición se convirtieron en duros críticos de la política central, postura sostenida por su legitimidad obtenida en las urnas.

Tabla 4. Resultados de las elecciones nacionales y regionales 2005-2010  
(partidos ganadores por departamento)

Departamento	ELECCIONES PRESIDENCIALES Partido ganador por Departamento				ELECCIONES REGIONALES Prefectos 2005 y Gobernadores 2010*			
	2005		2009		2005		2010	
	Party	%	Party	%	Party	%	Party	%
La Paz	MAS	66.6	MAS-IPSP	80.3	PODEMOS	38.0	MAS-IPSP	50.0
Oruro	MAS	62.6	MAS-IPSP	79.5	MAS	40.9	MAS-IPSP	59.6
Potosí	MAS	57.8	MAS-IPSP	78.3	MAS	40.7	MAS-IPSP	66.8
Cochabamba	MAS	64.8	MAS-IPSP	68.8	AUN	47.6	MAS-IPSP	61.9
Chuquisaca	MAS	54.2	MAS-IPSP	56.0	MAS	42.3	MAS-IPSP	53.6
Tarija	PODEMOS	45.3	MAS-IPSP	51.1	ERCC	45.6	CC**	48.9
Santa Cruz	PODEMOS	41.8	PPB-CN**	52.6	APB	47.9	VERDES	52.6
Beni	PODEMOS	46.3	PPB-CN	53.1	PODEMOS	44.6	PRIMERO	42.5
Pando	PODEMOS	45.2	PPB-CN	51.1	PODEMOS	48.0	MAS-IPSP	49.7
Residentes en el extranjero	---		MAS-IPSP	72.9	---		---	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Nacional Electoral de Bolivia (CNE) en [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo) acceso el 15 de enero del 2007 y 10 de junio del 2010.

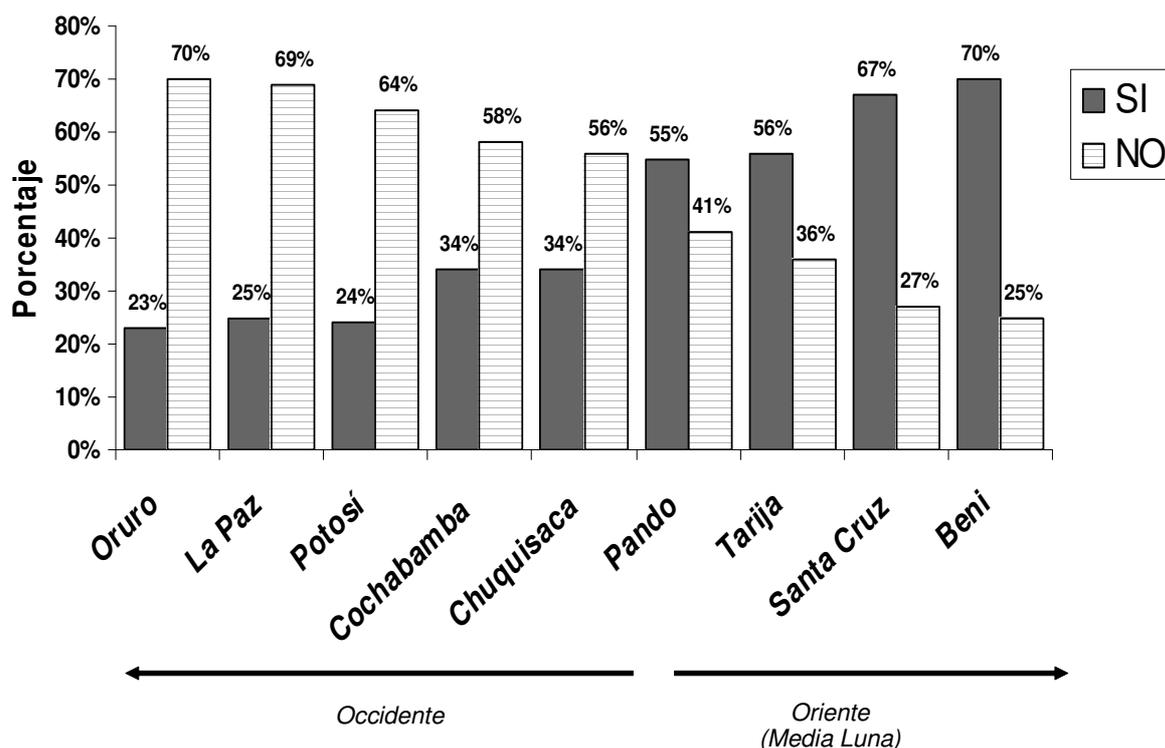
\* Cambio constitucional del título de ‘Prefecto’ a ‘Gobernador’, pero en esencia es la misma función.

\*\* Plan Progreso para Bolivia, Convergencia Nacional (PPB-CN), Camino al Cambio Alianza Nacional (CC), VERDES y PRIMERO son organizaciones políticas regionales.

En el 2006, la agenda autonómica ganó fuerza con un referendo nacional sobre este tema. En esta consulta nacional –con una participación del 84.5% de los votantes registrados (CNE, 2006)– Los ciudadanos expresaron sus preferencias respecto a si sus departamentos debiesen convertirse más ‘autónomos’ (el Sí) o limitar los cambios (el No). Los resultados mostraron que en los departamentos del Occidente, aquellos con mayores poblaciones indígena-mestizas, el ‘No’ prevaleció. En el Oriente, con relativamente menores poblaciones indígenas, sin embargo, la población optó por el ‘Sí’. Por lo tanto, aunque un poco más de la mitad de los votantes dijeron ‘No’ a las autonomías (53.5%) el ‘Sí’ prevaleció por un considerable margen en cuatro de los nueve departamentos, mostrando nuevamente la fuerte división regional existente. No obstante, cinco años después del referendo todavía existe controversia sobre la interpretación de estos resultados, ya que la

idea original era que fuesen ‘vinculantes’, es decir que la nueva legislación les diera la potestad de ganar cierta autonomía. Sin embargo, la nueva constitución aborda de manera directa la noción de autonomía, y por lo tanto hace redundantes estas demandas en papel, pero en la práctica estos departamentos mantienen su agenda autonómica. Lo que si es evidente es que este referendo ha exacerbado la brecha ideológica entre el Occidente y el Oriente. Para algunos observadores, estas demandas no pueden ser interpretadas como la intención de algunos departamentos de romper con el estado boliviano y ganar plena independencia, sino más bien como una alternativa para articular los derechos regionales en las estructuras políticas y jurídicas existentes. Como Bazoberry (2005) explica “...más que un estado-modelo [...] las autonomías expresan un sentimiento de liberación y de ruptura con el actual régimen centralista”.

Figura 3. Resultados del Referéndum sobre Autonomías (2006)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNE (2006a). Porcentaje del total de votos (no incluye votos en blanco o nulos)

Una de las consecuencias del referendo es que el gobierno central se vio forzado a reformular sus estrategias relacionadas al rol del nivel intermedio, con miras a reconquistar espacios perdidos. Una de estas medidas, y la causa de un duro

enfrentamiento entre el gobierno nacional y las autoridades departamentales, ha sido la reducción de la participación regional en el *Impuesto Directo a los Hidrocarburos* (IDH)<sup>105</sup> del 56.9% al 24.39% (en términos monetarios una reducción de alrededor de \$US 140 millones de dólares) a favor de las municipalidades, las que incrementaron su participación del 34.5% al 67% (el restante 8.6% es asignado a las universidades públicas y no fue alterado). Este decreto también forzó a las Prefecturas a destinar el 30% de sus recursos a financiar un subsidio social para ciudadanos mayores de 60 años, la denominada *Renta Dignidad*. Esta reducción afectó considerablemente la capacidad operativa de las Prefecturas y generó una feroz respuesta política.

Tabla 5. Resultados del ‘Referendo Autonómico’ en Bolivia para la aprobación de estatutos departamentales

Departamento	Votación		Porcentaje de votantes respecto al número de personas registradas	‘Sí’ a los estatutos autonómicos	‘Sí’ en relación al número de votantes registrados
	Registrados	Número de votantes			
Santa Cruz	936,048	558,252	62.1%	85.6%	51%
Beni	134,488	88,090	65.5%	80.2%	52.5%
Pando	28,990	15,510	53.5%	81.8%	43.8%
Tarija	173,231	112,946	65.2%	78.8%	51.4%

Fuente: Estimación extra-oficial propia con datos de La Razón (2008a, b, c) y de la Corte Departamental Electoral de Santa Cruz accesible en <http://www.corteelectoralsc.com/> visitada el 5 de Junio del 2008.

Irónicamente, la intención del gobierno central de disminuir la capacidad de las prefecturas sirvió como una excusa para incrementar la agenda autonómica en el Oriente. En diciembre del 2007, instituciones públicas y cívicas en Santa Cruz, incluyendo la Prefectura y el poderoso ‘Comité Cívico’ hicieron público un *Estatuto Autonómico*, elaborado por una ‘Asamblea Autonómica Provisional’, y un referendo departamental fue planificado para mayo del próximo año. Los resultados de esta consulta pública fueron exitosos para el movimiento autonómico ya que dos tercios (62%) de los habitantes de Santa Cruz participaron en este proceso y 86% de éstos aprobaron esta legislación regional (Tabla 5). La reacción del gobierno

<sup>105</sup> Una de las más importantes fuentes de ingreso del Estado Boliviano son los impuestos de la comercialización de hidrocarburos, particularmente las exportaciones de gas naturales a países limítrofes como Brasil y Argentina.

central fue inmediata, y en cuanto estos resultados fueron conocidos, la Corte Nacional Electoral (CNE), el Presidente y otros oficiales de alto rango calificaron a este referendo de 'ilegal' y anti-constitucional. No obstante, en mayo 15 del 2008 Santa Cruz promulgó oficialmente la creación de un 'Gobierno Departamental Autónomo', liderado por una 'Asamblea Legislativa Departamental' provisional con veintiocho miembros, incluyendo cinco representantes de organizaciones indígenas del Oriente. Los departamentos de Beni, Pando y Tarija siguieron el ejemplo de Santa Cruz elaborando sus propios estatutos y llevando a cabo referendos similares en junio del 2008 (Tabla 5) y con similares resultados a favor de la autonomía. La Nueva Constitución, sin embargo, hace explícito el tema de autonomía regional (además de la municipal e indígena) por lo tanto este tema no es más el monopolio de los departamentos disidentes y las negociaciones continúan sobre que forma tomarán las autonomías, y la validez de estos estatutos dentro del nuevo marco constitucional.

Otro evento importante con importantes repercusiones en el proceso de descentralización fue el 'Referendo Revocatorio de Mandato'. El propósito de esta consulta era la de ratificar (o no) el mandato del Presidente y de los Prefectos, a pesar de que no existía una medida constitucional al respecto. Esta consulta, por lo tanto, fue una 'apuesta política' de ambos lados más que una legislación ejecutable. Como resultado, el Presidente Morales y su Vice-presidente Álvaro García Linera fueron ratificados con 67% del voto, un porcentaje mayor al de su elección en el 2005. En el caso de los Prefectos, seis fueron ratificados pero La Paz, Cochabamba y Oruro cambiaron de autoridades. En el caso de La Paz, el Prefecto José Luis Paredes aceptó su derrota y renunció de manera voluntaria. Oruro fue un poco más difícil ya que la votación estuvo dividida a la mitad y el Prefecto Alberto Aguilar (elegido por el MAS) tuvo que esperar al reporte oficial de la CNE y eventualmente fue ratificado. El elemento problemático en este caso fue la intención del MAS de deshacerse de un Prefecto percibido como hostil a las directivas del partido y del Presidente, a pesar de su elección democrática. Sin embargo, el caso más conflictivo fue el de Cochabamba, ya que el Prefecto Manfred Reyes Villa, líder del partido de oposición *Nueva Fuerza Republicana* (NFR), inicialmente se negó a aceptar los resultados. El apoyo de Reyes Villa residía en la ciudad de Cochabamba, capital del departamento, donde sirvió varios períodos como alcalde, mientras que su oposición se concentraba en zonas rurales, incluyendo la región cocalera y bastión del MAS en el Chapare. Esta situación llevó a violentos enfrentamientos entre los partidarios de Reyes Villa, mayoritariamente urbanos, y sus detractores, predominantemente rurales. Luego de un mes de conflicto (que incluyó la muerte de un par de personas durante los enfrentamientos) y respondiendo a la presión social y del gobierno central, Reyes Villa fue forzado a renunciar. La revocatoria de mandato, sin embargo, no tenía claras provisiones para

el reemplazo de las autoridades. Por esta razón, tres meses después Morales firmó dos decretos presidenciales designando a dos miembros del MAS como Prefectos interinos de La Paz y Cochabamba.<sup>106</sup> En términos crudos, dos Prefectos elegidos democráticamente fueron reemplazados por dos figuras investidas por el Presidente.

Otro incidente relacionado al proceso de descentralización fue el trágico evento en la comunidad de El Porvenir en el departamento de Pando, en el cual murieron al menos trece personas en un duro enfrentamiento entre personal de la prefectura y simpatizantes campesinos del MAS. Una importante repercusión de este incidente fue el arresto del gobernador<sup>107</sup> del departamento de Pando, Leopoldo Fernández (llevado a cabo sin seguir procedimientos legales /constitucionales), por su supuesta participación, seguido de un ‘estado de sitio’ impuesto en este departamento. Como en los otros casos, Morales designó a un Prefecto interino, en este caso al Admirante Landelino Rafael Bandejas Arze. Esta acción fue duramente criticada no sólo por las irregularidades legales en contra de Leopoldo Fernández (quien irónicamente se convirtió en candidato a la presidencia para el 2009 desde la cárcel), pero también porque comprometió la neutralidad de las Fuerzas Armadas.

Otro suceso de alta significación en este período, no sólo para este proceso sino para toda la estructura administrativa y funcional del estado boliviano, fue el de la Asamblea Constituyente, inaugurada en julio del 2006. Luego de un tortuoso proceso caracterizado por diversos conflictos (ver Mendoza-Botelho, 2010a) en diciembre del 2007 el borrador de la Nueva Constitución Política del Estado Boliviano fue presentado a la población y la versión final fue aprobada por referendo en enero del 2008 con 61.4% de los votos (CNE, 2009). En sus más de cuatrocientos artículos, la nueva constitución contempla un estado descentralizado, con una forma de gobierno “...participativa, representativa y comunitaria” y organizado en “...departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesino.” (Gobierno de Bolivia, 2008) Por lo tanto, la gran variante del proceso de municipalización boliviano, luego de la PP, es el componente indígena, el cual incorpora nuevas nociones de espacio territorial, etnicidad, y el respeto a formas ancestrales de gobernabilidad y derecho consuetudinario.

---

<sup>106</sup> En La Paz, la Prefectura fue a las manos de Pablo Ramos, ex rector de la Universidad Mayor de San Andrés (la universidad más grande de Bolivia), quien dejó su posición como concejal del municipio de la ciudad de La Paz representando al MAS; y en Cochabamba designó al ex viceministro de Régimen Interior y delegado presidencial en Cochabamba Rafael Puente, quien renunció poco después y fue reemplazado por el congresista Jorge Ledezma, también designado por Morales.

<sup>107</sup> En la nueva constitución la figura de Prefectos fue reemplazada por la de Gobernadores de ‘Gobiernos Departamentales’.

Volviendo al ámbito municipal, en el 2006 (Tabla 6), los partidos políticos todavía controlaban las tres cuartas partes de los gobiernos locales (76.5%). Este nuevo escenario político, sin embargo, también muestra que el único partido dominante es el MAS, el cual controlaba un tercio (31.5%) de las municipalidades. El resto de los gobiernos locales quedó disperso en manos de diferentes partidos, incluyendo aquéllos tradicionales como el MNR y la ADN. Asimismo, a pesar de su bajo desempeño, las Asociaciones Ciudadanas lograron alcaldes en una sexta parte de los municipios (17.1%). Los grupos indígenas también fueron relativamente exitosos en algunas municipalidades, y si bien el número de municipalidades que lograron controlar en esa elección era relativamente pequeño (6.4%), esta era otra señal de la penetración de grupos étnico-políticos al sistema político.

A pesar de los conflictos en el nivel intermedio, los bolivianos retornaron a las urnas en el 2009 y el 2010 para las elecciones nacionales y departamentales /municipales respectivamente. Morales y su vice-presidente García Linera fueron reelectos con un porcentaje mayor al de la anterior elección (64.2%), confirmando su popularidad y peso político. Más aún, el MAS añadió la sigla IPSP (Instrumento Para la Soberanía de los Pueblos) a su nombre a fin de dar un carácter étnico/pluralista a su plataforma política. En cuanto a los resultados departamentales, en esta ocasión el MAS-IPSP se impuso en seis de las nueve gobernaciones, con la oposición en control de Beni, Santa Cruz y Tarija.<sup>108</sup> Sin embargo, otro evento a fines del 2010 que afectó la relación entre el gobierno central y los gobiernos departamentales fue la suspensión del gobernador del departamento de Tarija debido a cargos de corrupción, Mario Cossío, un acérrimo opositor de Morales. Como resultado Cossío decidió salir al exilio y pidió asilo político en el Paraguay y fue reemplazado por Lino Condori, otro partidario del MAS. Este incidente demostró una vez más la conflictiva relación entre el gobierno central y el nivel intermedio.

Los resultados de las elecciones municipales del 2010 favorecieron al MAS, el cual logró una contundente victoria duplicando el número de municipios bajo su control con la elección de 220 de sus candidatos a alcaldes (dos tercios de las municipalidades). El resto de las municipalidades fue compartido entre los restantes partidos políticos, asociaciones ciudadanas independientes y pueblos indígenas. Nuevamente la variante más clara es la dominación de un solo partido político el MAS-IPSP, lo que puede afectar la calidad de la democracia a futuro (Mendoza-Botelho, 2010b). Más aún, el único partido que consiguió un número significativo

---

<sup>108</sup> Adicionalmente, fueron elegidos Subgobernadores; Corregidores Seccionales (a nivel de provincia); Ejecutivos Seccionales de Desarrollo; y Asambleístas Departamentales. Evidentemente, estas posiciones electas refuerzan la legitimidad del nivel intermedio de gobierno.

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

de municipalidades además del MAS, el Movimiento Sin Miedo (MSM), es también de tendencias de izquierdistas, lo que mueve la balanza ideológica en este país en esa dirección. En cuanto a legislación, el gobierno de Morales promulgó la nueva Ley Marco de Autonomías y Descentralización en Julio del 2010. Esta Ley construye sobre los cimientos de la PP pero incorpora nuevos elementos tales como las autonomías indígenas y una revisión del rol del nivel intermedio. Este es otro ejemplo de las intenciones del centro a reorientar la agenda de descentralización hacia una estructura institucional congruente con los objetivos de largo plazo del MAS-IPSP. Aunque los detalles específicos siguen en discusión, es evidente que esta nueva legislación tendrá un gran impacto en la descentralización y sobretodo en la municipalización en Bolivia.

Tabla 6. Afiliación del alcalde de municipalidades en Bolivia (2006- 2010)<sup>109</sup>

Afiliación política del Alcalde	2006		2010	
	No.	%	No.	%
Partidos Políticos				
ADN	23	7		
MAS-IPSP*	103	31.5	220	65.3
MBL	5	1.5		
MIP	16	4.9		
MSM	14	4.3	24	7.1
NFR	7	2.1		
PP	7	2.1		
UN	17	5.2		
MIR-NM*	28	8.6		
MIR	1	0.3		
MNR	24	7.3		
UCS	5	1.5		
MNR-Pueblo*			3	0.9
M.P.S.			6	1.8
Asociaciones Ciudadanas	56	17.1	78	22.8
Pueblos Indígenas	21	6.4	6	1.8
<b>TOTAL</b>	<b>327</b>		<b>337</b>	

Fuente: Elaboración Propia con datos de CNE en [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo) acceso el 1ero de febrero 2011.

\* Ajuste de sigla.

<sup>109</sup> Partidos políticos principales. Las siglas políticas de la tabla que todavía no fueron mencionadas son: Poder Popular (PP), Unidad Nacional (UN), Movimiento de Izquierda Revolucionaria – Nueva Mayoría (MIR-NM), Unidad Cívica Solidaridad (UCS), Alianza Social (AZ) y Movimiento por la Soberanía (M.P.S.).

Para resumir, el período desde el 2002 hasta donde se completa este capítulo fue uno de diversos cambios e intenso conflicto, lo que se debió en gran parte a la necesidad de incorporar los diversos temas pendientes en la agenda de descentralización, tales como la noción de autonomía, y de manera paradójica, la intención del gobierno de centralizar poderes para continuar con este proceso. Este período también vio la consolidación de los gobiernos municipales como entes públicos funcionales e independiente (en cierto grado), lo que en parte es una continuación de los objetivos iniciales de la Participación Popular. Sin embargo, la pugna política se ha trasladado al nivel intermedio, en donde muchos de los intereses regionales, sobretodo en el Oriente, entran en conflicto con los del gobierno central, controlado por Morales y su partido el MAS-IPSP. Las implicaciones sobre descentralización son mixtas, ya que por un lado hay todavía una fuerte influencia de la política nacional sobre la regional. Por otro lado, hay señales de que las agendas políticas regionales, particularmente las demandas de mayor autonomía, han capturado la atención (y pasión) de los votantes, lo que da legitimidad a los gobernadores departamentales, y que evidentemente es un nuevo fenómeno en la política boliviana. Sorprendentemente, en el ámbito municipal la figura es relativamente distinta. Por ejemplo, durante los duros conflictos del 2003-2005 y durante la Asamblea Constituyente en el 2006-2007, mientras la vida diaria en ciudades capitales se veía afectada por movilizaciones, protestas y confrontaciones violentas, en la mayoría de los municipios (no solo rurales sino en ciudades intermedias) el clima político era de uno de “negocios como de costumbre”. En los centenares de municipalidades los esfuerzos seguían concentrados en ejecutar las herramientas originalmente designadas con la PP, tales como elaborar los Planes Anuales Operativos y las reuniones de presupuesto participativo para el diseño de un sinnúmero de proyectos.

Asimismo, la llegada de Morales y la aprobación de la nueva constitución, han permitido insertar una nueva dimensión a este proceso relacionada a las demandas de grupos indígenas y su visión de autonomía, la cual difiere en gran parte de la noción autonómica que se discute en el Oriente. Aunque la municipalización y la agenda más grande de descentralización siguen cambiando, estas reformas siguen caminando en un aparente camino irreversible. Pero este proceso es por demás complejo, con evidentes éxitos pero también con varias limitaciones. El siguiente apartado, por lo tanto, explora algunos aspectos importantes de esta reforma, tales como la inclusión de grupos indígenas en los procesos políticos y la persistente brecha de género, lo que lleva la discusión nuevamente a los orígenes de la PP.

#### IV. Consideraciones adicionales sobre la Participación Popular

##### A. El Carácter Plural de las Reformas

Uno de los más importantes avances socio-políticos resultado de la descentralización ha sido el intento de armonizar prácticas de gobernabilidad tradicionales con aquellas promovidas por la PP, particularmente en áreas indígenas.<sup>110</sup> Un buen ejemplo es el sistema del *Ayllu*, posiblemente la forma de organización social rural más común y estudiada en Bolivia.<sup>111</sup> En términos simples, el *Ayllu* es una unidad comunitaria en los Andes donde la tierra y las responsabilidades sociales son compartidas. Esta forma ancestral de organización requiere la participación activa de todos los miembros de la comunidad (ayuda mutua), lo que varía desde tareas agrarias básicas a formas más complejas de responsabilidad administrativa y política. Por lo tanto, un importante componente de este mecanismo de solidaridad es el sistema de ‘*cargo*’, lo que implica que cada miembro masculino (lo que denota un sesgo de género) tiene que servir a la comunidad por al menos un año en tareas que le son asignadas y en función de su rango, habilidades y edad.<sup>112</sup> Los miembros que demuestran responsabilidad y liderazgo avanzan a ocupar *cargos* de mayor responsabilidad, los que varían desde *Comisario*, responsable de convocar a reuniones y mantener el orden en las mismas, hasta aquellos de *Curaca* o *Mallku* (el segundo para comunidades *Aymaras*), quienes son los líderes máximos de la comunidad y la representan en instancias o concejos superiores. En el proceso de decisión comunitario se utilizan varios mecanismos, tales como ‘cabildos’ y ‘ampliados’ (reuniones abiertas), donde las decisiones tienen que ser logradas por consenso por toda la comunidad y así evitar la concentración de poder.

Cuando la PP llegó a comunidades indígenas, las organizaciones locales se vieron amenazadas por una aparente imposición (desde arriba) de nuevas autoridades, a pesar de que éstas habían sido elegidas mediante voto; las cuales eran percibidas como foráneas a sus formas tradicionales de organización. Como el reconocido sociólogo Xavier Albó relata (en Ayo, 2004) para el caso de la municipalidad de Jesús de Machaca la gente se preguntaba “¿Cómo es posible que el *Mallku*, la máxima autoridad local, tenga que responder al alcalde? Con este acto

<sup>110</sup> En el censo del 2001, 62% de los bolivianos se identificaba con un grupo indígena (independiente de su lugar de origen o residencia); de los cuales 31% *Quechuas*, 25% *Aymaras* y el 6% restante miembros de otro de los 30 grupos étnicos minoritarios (INE, 2003).

<sup>111</sup> Por ejemplo ver Platt (1982), Rivera (1990), Albó *et al* (1990), Harris *et al* (1995), Andersson (1999) y McNeish (2002).

<sup>112</sup> Otros vocablos *Aymara* y *Quechua* que describen a esta tradicional forma de solidaridad incluyen ‘*aynji*’, ‘*minka*’ y ‘*jaima*’.

éste se convertiría en un simple vasallo de un poder externo”. A medida que evolucionaba el proceso, sin embargo, muchas comunidades se dieron cuenta de que para competir por poder y recursos no tenían otra alternativa más que adaptarse a las nuevas reglas institucionales. Por lo tanto, se dieron procesos de asimilación e internalización de estas nuevas normas y pronto muchos *Mallkus* se convirtieron en miembros de *Comités de Vigilancia*, concejales y/o alcaldes.<sup>113</sup> Más aún, los CVs se convirtieron en entes reconocidos por las comunidades como parte del sistema de *cargo*, lo que el intelectual indígena Félix Patzi define como ‘*ethnofagia estatal*’ o la cooptación de las organizaciones indígenas por el estado (en Ayo, 2004).<sup>114</sup>

La mezcla entre prácticas locales de gobernabilidad y organización comunitaria con una visión ‘occidental’ sobre el rol y dominación de la idea nación-estado, sin embargo, es mucho más compleja de lo que parece en la superficie. Las formas tradicionales de organización indígena relacionan comunidad a territorio en una relación simbiótica y holística de armonía entre las fuerzas vivas de la tierra (*Pachamama*) y la responsabilidad de la comunidad de preservarlas y respetarlas (la tierra es la que crea la cohesión en la comunidad). Por ejemplo, en la concepción *aymara* el *j’ aquí* representa al tercer elemento (comunidad) de la unión simbiótica entre *aran* y *urin* (masculino y femenino), todo esto unido por el territorio (Javier Medina en Ayo, 2004). Esta visión es contrapuesta a la lógica occidental que parte desde el individuo. Es precisamente aquí donde el estado boliviano ha fallado en lograr un espacio en la política indígena, al negar la existencia de una perspectiva distinta que comienza en el territorio y no en los individuos.<sup>115</sup>

Por lo tanto, otro importante elemento de la descentralización, y que era parte del diseño original, era la de proveer a comunidades indígenas con territorios y así permitirles la práctica de sus tradicionales formas de gobernabilidad (usos y costumbres) y tradiciones socio-culturales, incluyendo aspectos de derecho consuetudinario.<sup>116</sup> Si bien las provisiones para la creación de *distritos indígenas* dentro de la PP eran bastante limitadas, la nueva Constitución ha dado fuerza a la noción de autonomía indígena. Sin embargo, esta noción es difícil de poner en

---

<sup>113</sup> Entre otras sugestivas publicaciones se encuentran Blanes *et al* (2000) ‘*Mallkus* y Alcaldes’ y Albó (1999) ‘Ojotas en el Poder. Cuatro Años Después’. Para un trabajo sobre liderazgo *aymara* ver McNeish (2002) y Quisbert *et al* (2006).

<sup>114</sup> Sin embargo, otros estudiosos de este proceso se oponen a esta idea, como Blanes *et al* (2000) quienes sugieren que en lugar de fortalecer formas locales de gobernabilidad la PP debilitó el rol de las autoridades locales.

<sup>115</sup> La noción de territorio también ayuda a explicar algunos de los actuales conflictos en la apropiación y explotación de recursos naturales, tales como el gas y los bosques, donde la visión de la nación-estado contrasta la indígena de espacio y legitimidad.

<sup>116</sup> Para un interesante análisis ver ‘La Ley del *Ayllu*’ (Fernández *et al*, 2004).

práctica y los resultados han sido heterogéneos, sobretudo por la dificultad de separar el espacio municipal, en la mayoría mestizo, del espacio indígena como tal, además de las dificultades de diferenciar a la población por grupos étnicos y originarios. De acuerdo al analista Mario Galindo (en Ayo, 2004), en el 2004 sólo cinco municipalidades indígenas habían sido creadas como tales, principalmente siguiendo un tecnicismo legal del Diálogo Nacional del 2000<sup>117</sup> pero con impacto limitado práctico para esas comunidades. Uno de los pocos ejemplos es el conocido caso del primer distrito indígena en el Alto y Bajo Izozog, un enclave étnico *Guaraní* en el Oriente. El líder local, el Capitán Guaraní Bonifacio Barrientos, se convirtió en el primer Sub-Alcalde<sup>118</sup> indígena, demostrando la posibilidad de combinar los recursos y provisiones de la PP con prácticas de gobernabilidad local tales como las del pueblo *Guaraní*.<sup>119</sup>

Varios estudios han demostrado el impacto de la descentralización en el mundo indígena, o lo que puede ser entendido como el ‘pluralismo’ de esta reforma. De acuerdo a Albó (1997, 1999 y Albó y Barrios, 2006), en la primera elección municipal más de quinientos candidatos ‘campesino-indígena’ (c-i)<sup>120</sup> fueron elegidos concejales, aproximadamente un tercio de los puestos disponibles, pero sólo una limitada fracción logró una mayoría –a pesar de que sus circunscripciones eran predominantemente indígenas– o logró elegir un alcalde.<sup>121</sup> Evidentemente el arribo de líderes c-i a posiciones formales de poder locales afectó las prácticas de gobernabilidad. Sin embargo, el hecho de que muchos municipios predominantemente indígenas no lograran nombrar a sus líderes como alcaldes era

<sup>117</sup> Este Diálogo, promovido en gran medida por el Banco Mundial, tenía el objetivo de incorporar demandas sociales en los programas de gobierno y los resultados, aunque interesantes, tuvieron mínimas repercusiones.

<sup>118</sup> Esta posición es de menor rango que la de alcalde pero tiene cierta autonomía.

<sup>119</sup> Las comunidades *guaraníes* tienden a ser aristocráticas y jerárquicas, por lo que difieren en gran medida de la lógica igualitaria de los *Ayllus* andinos.

<sup>120</sup> Albó usa el término ‘c-i’ para distinguir la diferencia sociológica entre personas indígenas de aquellas mestizas. En un sentido riguroso, el primer término se refiere a los habitantes pre-colombinos de un área específica que mantienen su idioma, tradiciones y costumbres. El segundo término se refiere a la mezcla entre habitantes originarios y emigrantes internos y externos que habitan zonas rurales, descritos de manera genérica como ‘campesinos’. Existe un amplio debate sobre hasta donde los habitantes de origen indígena pueden reclamar esa identidad aun si no tienen ninguna otra característica propia (tales como idioma, lugar de residencia, etc.), y particularmente considerando el derecho a la ‘autodeterminación’. Por esta razón, el aparente gran número de habitantes indígenas en Bolivia debe ser interpretado cautelosamente, ya que incluye poblaciones indígenas asentadas en tierras ancestrales pero también una larga población mestiza de carácter netamente urbano.

<sup>121</sup> Contrastando las estimaciones de Albó y Barrios, Gray-Molina (2001:68) calcula que uno de cada cuatro alcaldes electo era campesino o indígena, y que en dos tercios de los gobiernos municipales (210) estos líderes ganaron representación.

también una señal de su limitada influencia en el proceso y tal vez de la dominación de las elites locales, la mayoría no-indígena. Como resultado, hubieron pugnas internas muy intensas en municipalidades c-i y diferentes alianzas fueron desarrolladas entre grupos disímiles a fin de garantizar la gobernabilidad local. Por ejemplo, entre comunidades indígenas rurales y los residentes mestizos de las zonas urbanas, a pesar de su histórica rivalidad. Como Ayo (1999:89-92) observa "...los partidos políticos mantuvieron una estructura de poder tradicional y endógena, aceptando la incorporación de indígenas y mujeres sólo como éxitos excepcionales y aislados [...] mientras que la libertad de escoger los detalles relacionados a la organización política interna permanece en la denominada 'clase política', la inserción de indígenas y campesinos y mujeres, aunque prometedor en un inicio, mantuvo un retraso comparado con los sectores privilegiados". Sin embargo, Albó y Quispe (2004) corroboraron una fuerte y creciente presencia de líderes indígenas en gobiernos locales, reconociendo las dificultades en usar la noción de 'auto-determinación' como única aproximación de etnicidad. A fin de corregir esta deficiencia, ellos elaboraron un índice para medir este concepto usando variables tales como uso frecuente de un idioma nativo y lugar de origen y residencia entre otros; definiendo a líderes de 'alta etnicidad' a aquellos que reúnen varios atributos y a 'indígenas discursivos' a los que tienen menores características. De acuerdo a su amplia muestra (77% de todas las municipalidades), el 65% de los concejales municipales se identifica como indígena (similar al dato del censo). No obstante, cuando este número es contrastado con otros indicadores los autores estiman que solo 23% de las autoridades municipales electas son de 'alta etnicidad', 21% medio, 20% 'discursivos' y 11% con ciertos atributos pero que niegan ser indígenas (lo que también deja un 25% como no indígena).

*B. Una forma paradójica de democracia local. El predominio de grupos campesino-indígena*

Como ya se discutió, la llegada de la PP al mundo rural revitalizó las prácticas tradicionales de gobernabilidad, a pesar de que el diseño de la PP estaba fundamentado en una concepción occidental de democracia, filosóficamente construida desde y hacia los individuos (asumiendo un avanzado comportamiento cívico), en lugar de seguir la lógica comunitaria prevalente en la mayoría de las zonas rurales. Como Booth (1996) discute "...dado que crea un nuevo nivel de gobierno local electo, la PP fue prevista como el marco para combinar democracia representativa occidental y la democracia participativa Andina". Por lo tanto, paradójicamente, aunque uno de los objetivos de la PP era el de consolidar la democracia representativa (al devolver poderes) e introducir (o al menos creer que lo hacía) mecanismos de democracia participativa, al final promovió un nuevo tipo

de democracia donde el consenso, la participación y los procesos de toma de decisiones se llevan a cabo en una instancia inferior a la de la municipalidad, en la comunidad.

Específicamente, el tipo de democracia promovido por la PP asumía que: (1) los ciudadanos expresan sus preferencias a tiempo de votar; (2) los candidatos electos no pueden ser removidos de sus cargos a menos que se sigan ciertos procedimientos; (3) la legitimidad de los candidatos (expresada por el voto) les permite tomar decisiones individualmente (a nombre de sus electores). Estos puntos, sin embargo, contrastan con ciertas prácticas de gobernabilidad c-i. Por ejemplo, es común para muchas comunidades rurales (al igual que ciertas asociaciones barriales en zonas urbanas) el reunirse y seleccionar candidatos municipales directamente en asambleas (cabildos); en función a su experiencia previa, habilidades y servicios otorgados a la comunidad durante su servicio de ‘*cargo*’. En muchos casos, los candidatos/as son seleccionados sin importar su orientación política o membresía (activa o previa). Por lo tanto, muchos grupos c-i se aproximan a partidos políticos, u otros grupos necesarios para su registro electoral, una vez que ya tienen a sus candidatos escogidos. Evidentemente esta situación cuestiona el rol de los partidos políticos como repositorios ideológicos. También se han dado casos en los cuales las comunidades presentan más de un candidato a varios partidos a fin de minimizar su riesgo electoral y así garantizar representación en el gobierno local (Cf. Albó, 1999). Para la ex-congresista Erika Brockmann (en Ayo, 2004) este ‘asambleismo comunitario’ para escoger candidatos compite directamente con el sistema representativo por medio de partidos.

La permanencia de autoridades elegidas también es cuestionada en muchos municipios. Debido a la constante rotación de líderes en el sistema de *cargo*, con mandatos promedio entre uno y dos años, muchas comunidades sienten que los servidores públicos pueden ser removidos de sus cargos en cualquier momento. Tal vez esta situación ayuda a entender la aceptación del ‘voto constructivo de censura’ que se mencionó previamente. Cuando algún oficial electo pierde apoyo, muchas comunidades se movilizan para pedir su renuncia, en muchos casos simplemente porque una activa minoría se encuentra en desacuerdo. La cooptación a nivel local de parte de los movimientos sociales puede ser muy fuerte. Algunas formas comunes de protesta son el bloqueo de calles, ocupación forzada de oficinas municipales, el *tapiado*<sup>122</sup>, marginalización social de autoridades municipalidades y

---

<sup>122</sup> El *tapiado* es una forma de protesta bastante simbólica. Los manifestantes se reúnen frente a un edificio público cargando al menos un ladrillo. Luego, los manifestantes colocan los ladrillos uno a uno frente a la puerta principal construyendo una pared que evita el acceso, lo que se

actos de agresión en su contra (destrucción de propiedad, etc.). Sólo en contadas ocasiones los actores locales recurren a mecanismos formales de resolución de conflicto tales como el sistema judicial o la policía. En la mayoría de los casos, las autoridades electas imputadas responden a las quejas y demandas con su propia renuncia, y de esta manera evitan mayor confrontación. También es común para muchos concejales el renunciar a sus puestos a fin de dar a sus suplentes la oportunidad de ganar experiencia, siguiendo la tradición del sistema comunitario de rotación. Bajo esta lógica, la renuncia de un/a alcalde/sa es visto por la comunidad no como un acto de humillación sino como un proceso rutinario de participación y toma de decisiones, lo que se contrapone al esperado comportamiento ‘racional’ de los actores políticos de hacer todo lo posible para permanecer en el poder.

La legitimidad de las autoridades rurales, en función a resultados electorales, es otro tema importante. En muchos casos, las autoridades electas son reconocidas como legítimas siempre y cuando respondan a decisiones comunitarias, a menudo llevadas a cabo por concejos locales (*Mallkus, Curacas*, etc.) y en reuniones abiertas como los cabildos (Cf. Albó *et al*, 1990), contrastando la noción de representación fundamentada en el principio de tomar decisiones ‘a nombre de’ los que se representa (Cf. Pitkin, 1967). Esta duplicidad de poderes debilita la legitimidad de las autoridades electas ya que en muchos casos éstas tienen que negociar con organizaciones de base antes de tomar cualquier decisión –por lo tanto cuestionando el por qué fueron elegidos en primer lugar. Asimismo, el alcanzar consenso a nivel comunitario es difícil ya que esto implica debate, lograr acuerdos y un fuerte compromiso colectivo. Aunque los beneficios pueden ser varios (i.e. personas mejor informadas y opiniones compartidas en lugar de impuestas), también hay claras desventajas ya que alcanzar consenso es casi imposible (sino imposible) de lograr. Sobre este punto Rojas (1994) discute que esta forma de ‘democracia étnica’ no es democrática y es mas bien “...una forma de autoritarismo permitido”. Aunque la observación de Rojas puede estar correcta en que hay elementos de autoritarismo, expresada en la presión ejercitada por la mayoría e impuesta a otros por cooptación, este proceso sigue siendo democrático en el sentido de que los ciudadanos tienen espacios para participar, deliberar y llevar a cabo decisiones colectivas, aunque de una manera muy distinta de los principios de democracia liberal impresos en la PP.

---

convierte en una muestra física de unidad comunal, disconformidad contra las autoridades locales y aislamiento de las mismas.

*C. ¿Nuevas instituciones viejos vicios? Clientelismo y captura de poder de las élites locales*

La evidencia sobre clientelismo y captura de poder de las élites es contradictoria. Por un lado, es posible que la PP haya fortalecido las redes de ‘clientelas’ políticas al convertir los puestos municipales en deseadas posiciones para las élites locales y los partidos. Como Ayo (entrevista, 2006) discute, el clientelismo es una parte intrínseca del sistema político boliviano y en cierta medida la PP no sólo ha hecho más frecuente este comportamiento pero también ha fragmentado las redes existentes en micro-unidades que tienen la actitud patrimonialista de apropiarse de los recursos del estado por medio de las municipalidades. De acuerdo a varios estudios este fenómeno parece ser más prevalente en zonas rurales que en centros urbanos (donde los partidos tienen lazos más fuertes con organizaciones de base), en municipios no-indígenas con débiles o incipientes organizaciones locales (mayormente en el Oriente) y donde el poder político ha estado ligado históricamente a élites económicas (en muchos casos familias específicas).<sup>123</sup> Un interesante ejemplo es San Ignacio de Moxos en el Beni, donde los hacendados ganaderos “recuperaron” el gobierno municipal de manos de líderes indígenas (Booth *et al*, 1996 y Xavier Albó en Ayo, 2004). Los peligros de la captura de poder de las élites son claros, ya que una vez que las élites capturan el poder éstas tienden a (ab)usarlo para ganancias personales, políticas y/o económicas, lo que Gray-Molina define como un comportamiento ‘particularista’. Asimismo, la gran desigualdad en la distribución de tierras y la incompatibilidad de los sistemas económicos (ej. tierras comunales en los *Ayllus* y una lógica agro-industrial en el Oriente) acrecientan los conflictos entre élites locales y comunidades rurales.<sup>124</sup>

Pero por el otro lado, hay muchas señales de que la PP ha ayudado a debilitar las redes clientelares al dispersar el poder y en muchos casos las élites locales no pudieron re-tomarlo con la fuerza que muchos analistas predijeron. La descentralización y las perspectivas de ganar representación local animaron a muchas comunidades a fortalecer sus organizaciones, en muchos casos con resultados exitosos. Diversos grupos locales se dieron cuenta que los partidos eran simplemente un ‘instrumento’ para llegar al poder, lo que forzó a los segundos a negociar con las comunidades a fin de mantener su presencia local. Esta situación otorgó a los líderes locales una posición privilegiada a tiempo de negociar su participación política. Es más, esta actitud, en cierta medida apolítica, permitió a los líderes comunitarios incrementar su participación luego del 2004 dada la

---

<sup>123</sup> Cf. Booth *et al* (1996), Rowland (2001), Rojas Ortuste *et al* (2000), Molina y Soletto (2002), Ayo (2004) y Rea Galloso (2005).

<sup>124</sup> Algunas ideas generales pueden ser encontradas en Mendoza-Botelho (2005).

posibilidad de representar directamente a sus organizaciones por medio de asociaciones ciudadanas o grupos indígenas en lugar de competir bajo una sigla política en particular.

Una observación preliminar amplia, por lo tanto, es que aunque es posible que la PP esté contribuyendo a disminuir distorsiones políticas de vieja data en el ámbito local/municipal, tales como el ‘clientelismo’ y la ‘captura de poder de las élites’, aparentemente esta reforma por sí misma no es suficiente para alterar una cultura política fuertemente enraizada, al menos no en el corto plazo.

#### *D. Percepciones sobre la corrupción*

Como ya se discutió, los arquitectos de la PP estaban al tanto de los potenciales efectos que tendría la corrupción en el sistema (en sus múltiples formas tales como apropiación de recursos, sobornos, tráfico de influencias, nepotismo, etc.), sobretodo por la transferencia de grandes cantidades de recursos además de la responsabilidad de administrarlos e implementar proyectos. Como resultado, el diseño descentralizador hizo hincapié en la decisión de incluir una gran variedad de mecanismos de control, principalmente por medio de involucrar a la sociedad civil organizada por medio de varias instancias tales como los CVs, además de los múltiples controles burocráticos y financieros internos.<sup>125</sup> La evidencia sobre los efectos de la PP sobre la corrupción, sin embargo, es contradictoria. De acuerdo al ‘Índice de Percepción de la Corrupción’ elaborado por Transparencia Internacional (Ver Tabla 7), la opinión sobre este fenómeno en este país ha variado poco desde que se introdujo la PP, y en este ranking en particular Bolivia permanece como uno de los países más corruptos de la región. Otra evidencia, sin embargo, sugiere que esta percepción varía de acuerdo al nivel de gobierno. Para Seligson *et al* (2004:152), la percepción pública es de que la corrupción es menor en los niveles sub-nacionales de gobierno que en la administración central. En la amplia encuesta nacional del 2004, 40% de la gente entrevistada consideraba que la administración central era la más corrupta, comparada con 22% y 7% que creía que las municipalidades y las prefecturas respectivamente eran las más corruptas, y 31 % que no veía diferencia entre los niveles de gobierno.

Behrendt (2002:8-9) también discute que el tamaño de las municipalidades importa ya que “...debido al mayor nivel de recursos y la gran escala de operaciones, hay muchas más oportunidades para buscar rentas y el pago de favores políticos así como la apropiación ilícita de recursos [en grandes municipalidades urbanas], que en los pequeños gobiernos locales rurales”. En un tema relacionado,

---

<sup>125</sup> Por ejemplo, la implementación de la Ley de Administración y Control Gubernamental (Ley SAFCO 1178 de 1990).

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Altman y Lalander (2003) citan un reporte del 2001 de la Contraloría General de la República con evidencia del uso ilícito de fondos de ‘solamente’ el 3% (un poco más de \$US 12 millones) de los \$US 40 millones de dólares gastados por los gobiernos municipales entre 1994 y 2001 (Los Tiempos, 2002). Aunque ningún nivel de corrupción es aceptable, este relativamente bajo porcentaje (al menos para un país como Bolivia) muestra que aunque la corrupción existe en el ámbito local – al menos aquella que es capturada por los sistemas nacionales de auditoría– este monto es menor de lo que los detractores de este proceso anticipaban.

Tabla 7. Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (CPI). Resultados para Bolivia (1996-2008)

Año	Posición	Puntaje CPI*	Países que comparten la misma posición	Países considerados
1996**	36	3.4	---	54
1997	51	2.05	---	52
1998	69	2.8	Ucrania	85
1999	75	2.5	Armenia	99
2000	71	2.7	Costa de Marfil y Venezuela.	90
2001	84	2	Azerbaijón, Camerún y Kenya.	91
2002	89	2.2	Camerún, Ecuador y Haití. Honduras, Macedonia, Serbia & Montenegro, Sudán, Ucrania y	102
2003	106	2.3	Zimbabwe	133
2004	122	2.2	Guatemala, Kazajstán, Kirgizstán, Níger, Sudán y Ucrania.	145
2005	117	2.5	Afganistán, Ecuador, Guatemala, Guyana, Libia, Nepal, Filipinas y Uganda	159
2006	105	2.7	Irán, Libia, Macedonia, Malawi y Uganda	163
2007	105	2.9	Albania, Argentina, Burkina Faso, Djibouti y Egipto	179
2008	102	3.0	Djibouti, República Dominicana, Líbano, Mongolia, Rwanda y Tanzania	180

\* Los puntajes del CPI se relacionan a las percepciones sobre el nivel de corrupción en un país provistos por un panel de empresarios reconocidos y analistas locales. Los puntajes varían entre 10 (sin corrupción) a 0 (totalmente corrupto).

\*\* Año en que Bolivia fue añadida al índice.

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional en [www.transparency.org](http://www.transparency.org). Acceso el 1ero de noviembre del 2010.

La contradictoria evidencia sobre los efectos de la PP sobre la corrupción muestra no sólo las dificultades en medir este problema sino también hasta donde un cambio institucional puede alterar una cultura política profundamente enraizada. Asimismo, la creación de un gran número de municipalidades hace muy difícil el definir tendencias generales sin mayor información e investigaciones, ya que muchas veces los hechos de corrupción tienden a capturar la atención pública mucho más que los casos exitosos de administración pública eficiente que abundan en este país.

### *E. ¿Mujeres al poder? La Brecha de Género*

Otra notoria limitación de la PP ha sido la falla en reducir una persistente brecha de género. Aunque la PP ha abierto amplios espacios para liderazgo y participación local, la mayoría de éstos han sido apropiados por hombres, por lo tanto reforzando (y exacerbando) una histórica y perniciosa brecha de género. Aunque mucha legislación para promover la participación de mujeres ha sido desarrollada, la evidencia empírica muestra que ésta no garantiza su implementación o incrementa la participación política femenina efectiva. Por ejemplo, aunque las leyes electorales establecen que al menos 30% de los candidatos en las listas de partidos y el 50% en las asociaciones ciudadanas y grupos indígenas deben ser mujeres, estas cuotas son meramente referenciales ya que las mujeres son por lo general incluidas al final de las listas como substitutes. Como se ve en la Tabla 8, mientras que en 1993, el año previo a la PP, habían 19 mujeres alcaldes y 231 concejales (27% del total), en 1995 este número decreció a 11 y 135 respectivamente (8%). Como varios analistas sugieren,<sup>126</sup> la llegada de poder y recursos generaron un incentivo perverso para la marginalización de las mujeres en la política local, perpetuando un sistema dominado por hombres y reflejando la actitud general de esta sociedad hacia las mujeres. Como Mayorga *et al* (1997) plantean "...las mujeres son actores sociales 'foráneos' o excluidos de los juegos de poder y por lo tanto, representan una carga apolítica". Los datos para 1995 muestran que la participación de mujeres indígenas fue aún más limitada, ya que solo había 22 mujeres indígenas concejales, comparadas con 464 hombres indígenas concejales. Pero la discriminación política era también visible en otros escenarios descentralizados. De acuerdo a Ayo (1999), en 1995 sólo el 11% de los representantes de OTBs y el 4.7% de los consejeros departamentales eran mujeres.

---

<sup>126</sup> Cf. Mayorga *et al* (1997), Ayo (1999), Altman y Lalander (2003), Machicado Barbery (2004) y Bazoberry (2005).

Tabla 8. Posiciones electas ocupadas por mujeres en los gobiernos municipales (1993–2010)

Posiciones	1993 (1)		1995 (1)		1999 (1)		2004 (2)		2010 (3)	
	No.	%								
Número de Municipalidades	59		311		314		327		337	
Mujeres alcaldes	19	32	11	3.5	23	7.3	13	4.0	24	7.1
Hombres campesino-indígena electos	-	-	464	28.6	n.a.		n.a.		n.a.	
Mujeres campesino-indígena electas como alcaldes	-	-	2	0.6	n.a.		n.a.		n.a.	
Total concejales municipales	858		1,624		1,685		1,750		1,831	
Total de mujeres concejales	231	26.9	135	8.3	252	14.9	337	19.2	785	42.9
Mujeres campesino-indígenas concejales	-	-	22	1.3	n.a.		n.a.		n.a.	

Fuentes: (1) Altman y Lalander (2003) con múltiples fuentes. (2) ACOBOL (2006). (3) ACOBOL en <http://www.acobol.org.bo/portal/default.asp?cg1=108> y Enlared en <http://www.enlared.org.bo/portal/default.asp?cg2=6998> acceso a ambos en 1/6/2010.

La participación femenina mejoró relativamente en las elecciones municipales de 1999, con la llegada de 252 concejales (14.9% del total) (Altman y Lalander, 2003:89). Este porcentaje, sin embargo, estaba todavía por debajo del un-tercio establecido por ley. Además, el hecho de que 71% de los substitutes eran mujeres ilustra esta situación y el rol no-activo que se les asigna. El estudio de Albó y Quispe (2004:76) también encontró interesantes correlaciones entre la participación política de las mujeres y factores tales como su nivel de educación (mayores años de escolaridad incrementan su participación), lugar de residencia (mujeres de áreas urbanas más acomodadas participan más), capacidad de hablar español (mujeres indígenas monolingües de idiomas nativos participan menos) y grupo etario (la mayor participación es de mujeres entre 20-39 años de edad).

En las elecciones locales del 2004 hubo una ligera mejora, ya que las mujeres lograron 337 asientos municipales, es decir 19.2% de los puestos disponibles, así como 1,289 posiciones substitutas (73% de las mismas). Sin embargo, el número de alcaldesas (evidentemente la posición más deseada) disminuyó con solo trece mujeres en ese cargo en todo el país (4%). Más aún, de acuerdo a la Asociación de Concejales de Bolivia (ACOBOL), en 28% de las municipalidades no existía ninguna representación femenina (ACOBOL, 2006:267). Finalmente, las elecciones del 2010 mostraron sustanciales mejoras para

la agenda de género, no tanto en el número de alcaldesas electas (solamente 24 ó 7.1% del total), sino en términos de concejales, ya que 785 mujeres lograron asientos en concejos municipales (42.9%), lo que constituye un importante logro en este frente y tal vez una señal de que finalmente las condiciones están para este género.

En resumen, el limitado progreso de la PP en promover equidad de género en el ámbito político es una de sus principales limitaciones, aunque estos resultados son el reflejo de un patrón cultural más amplio en una sociedad que todavía discrimina a sus ciudadanos. De forma paradójica, entonces, en cierta medida la descentralización ha relegado la participación política de las mujeres, uno de los grupos que buscaba fortalecer, aunque es posible que esta situación esté cambiando.

#### F. Otras limitaciones

Para concluir, es importante por lo menos resaltar algunas otras limitaciones observables del proceso de descentralización y municipalización en Bolivia.

- Un notorio **sesgo rural** que favorece formas de gobernabilidad rural, lo que dificulta su implementación en escenarios urbanos más complejos (Cf. Altman y Lalander, 2003:81).
- **Expectativas sobredimensionadas** sobre la capacidad local de abordar algunos de los problemas estructurales de Bolivia, tales como el desempleo y la baja productividad.
- **Mecanismos participativos y sistemas de cuotas** que no necesariamente garantizan que todos los segmentos de la sociedad se involucren activamente, ya que los procesos de transformación sociales no necesariamente se mueven a la misma velocidad que los cambios institucionales.
- La redistribución de los escasos recursos ha acentuado las **disparidades inter e intra-regionales**, acrecentando las rivalidades históricas entre regiones y las demandas de autonomía en todo el territorio.
- En lugar de simplificar la relación estado-ciudadanía, la PP ha **fomentado el crecimiento del aparato burocrático del estado**, generando engorrosos y heterogéneos procedimientos municipales.
- La creación artificial de municipalidades ha dejado inconsistencias en cuanto a su **tamaño óptimo** ya que las necesidades de las municipalidades rurales pequeñas difieren grandemente con aquellas de los populosos centros urbanos. Aunque se han hecho algunos esfuerzos para fomentar la colaboración entre municipios (por ejemplo con la creación de mancomunidades) éstos no son suficientes para garantizar la cooperación.

- Los **límites municipales** no han sido claramente demarcados en todos los casos, lo que no solo ha creado problemas administrativos sino también han generado confrontaciones entre comunidades vecinas, algunas de éstas con esporádicos episodios de violencia.

- Los gobiernos locales tienen pocos **incentivos** para mejorar sus funciones más allá de las ganancias políticas y personales de sus autoridades electas. Los municipios reciben el mismo número de recursos de co-participación sin importar su desempeño. Aunque algunos mecanismos han sido creados para compensar disparidades regionales, tales como la iniciativa de alivio de deuda patrocinada por el Banco Mundial (siglas en inglés HIPC), prácticamente no existen incentivos fiscales para la generación de recursos locales, lo que perpetúa una dependencia de las transferencias del gobierno central.

- Una **crónica falta de personal técnico y alta rotación** de autoridades y empleados municipales

- La descentralización ha contribuido, en cierta medida, a una **falta de visión nacional a favor de una planificación de corto plazo**, lo que limita la consolidación del modelo boliviano de nación-estado.

### **V. El caso boliviano. ¿Descentralización regional, municipalización o democracia comunitaria?**

Como se ha discutido a lo largo de este capítulo, el caso boliviano va más allá de una experiencia netamente de municipalización y debe ser entendido como un amplio proceso de descentralización con un punto de partida muy claro, la implementación de la Ley de Participación Popular. Los más de quince años en que este país ha experimentado con reformas descentralizadoras revelan las complejidades y las limitaciones de un ambicioso proceso de reforma del estado. Al mismo tiempo, sin embargo, demuestran el potencial de un país como Bolivia de construir instituciones desde las bases para el bienestar ciudadano. Un proceso que paradójicamente tiene que ser promovido por el centro. Si bien la PP no ha logrado alcanzar algunos de sus ambiciosos objetivos tales como reducir la corrupción o fomentar una alta eficiencia del estado, esta reforma ha permitido acercar al estado a una ciudadanía activa, en un entorno democrático nunca antes visto en la historia política de este país. La incorporación de los ámbitos regionales, locales y comunitario/indígena en la nueva constitución afirma el compromiso de esta sociedad en avanzar en esta dirección. Aunque muchos de los detalles de hacia dónde será conducida esta reforma, ya sea por el actual gobierno de Evo Morales y más allá, siguen inciertos, es evidente que el liderazgo social y político resultado de este proceso ha penetrado espacios políticos que antes le eran negados. A pesar de que los líderes indígenas, mujeres y de otros grupos sociales todavía enfrentan

discriminación y otras dificultades, su sola presencia, aunque sea en menores números, es una señal inequívoca de que esta sociedad, y por ende sus instituciones, está cambiando. La esperanza está en que este cambio sea en la dirección correcta, a fin de lograr que los ciudadanos de este país finalmente logren una prosperidad equitativa y un estado que responda de manera eficiente a sus necesidades.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBÓ, X, 1995. *And from Kataristas to MNRistas? The surprising and bold alliance between Aymaras and Neoliberals in Bolivia. Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*. D. L. Van-Cott. Washington, DC, St. Martin's Press in association with the Inter-American Dialogue.
- 1997. *Alcaldes y concejales campesinos/indígenas: la lógica tras las cifras*. Indígenas en el poder local. Secretaria Nacional de Participación Popular y API-DANIDA. La Paz, Bolivia.
- 1999. *Ojotas en el poder local : cuatro años después*. La Paz, Bolivia, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado : PADER.
- ALBÓ, X. Y F. BARRIOS SUVELZA 2006. *El estado del Estado en Bolivia; Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2006*. Documento de Trabajo 1/2006, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Bolivia.
- ALBÓ, X. Y V. QUISPE, 2004. *Quienes son Indígenas en los Municipios*. La Paz, Bolivia, CIPCA Plural Editores.
- ALBÓ, X., K. LIBERMANN, ET AL. 1990. *Para comprender las culturas rurales en Bolivia*. La Paz, Bolivia, Ministerio de educación y cultura. MEC - CIPCA-UNICEF.
- ALTMAN, D. AND R. LALANDER, 2003. *Bolivia's Popular Participation Law: An Undemocratic Democratisation Process? Decentralisation and Democratic Governance: Experiences from India, Bolivia and South Africa*. A. Hadenius. Stockholm, Expert Group on Development Issues (EGDI), Swedish Ministry for Foreign Affairs.
- ANDERSSON, V. 1999. *Popular participation in Bolivia: does the law "Participación popular" secure participation of the rural Bolivian population?* CDR Working Papers 99.6, Centret for udviklingsforskning (Denmark), Copenhagen: Centre for Development Research.
- ARDAYA SALINAS, J. R. 1996. *La Construcción Municipal en Bolivia*. La Paz, Bolivia, Editora Ateneo.
- 1998. *El Comité de Vigilancia al auxilio de la democracia municipal*. La Paz, Bolivia, Friedrich Ebert Stiftung, ILDIS.
- ASOCIACIÓN DE CONCEJALAS DE BOLIVIA (ACOBOL) 2006. *Cuaderno de Consulta Municipal con Enfoque de Género*. La Paz, Bolivia.

- AYO, D. 1997. *"Las élites de la Participación Popular: Las mujeres, los indígenas y campesinos como autoridades locales, municipales y departamentales."* Análisis Político. Revista Especializada Año 1, (No.2).
- 1999. *Los desafíos de la participación popular.* La Paz, Bolivia, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios.
- 2001. *El control social en Bolivia : una reflexión sobre el Comité de Vigilancia, el Mecanismo de Control Social y demás formas de control social.* Santa Cruz, Bolivia, GNTP.
- 2003. *Municipalismo, participación popular: Apuntes de un proceso.* La Paz, Bolivia, Muela del Diablo Editores.
- Ed. 2004. *Voces Críticas de la Descentralización: Una Década de La Paz, Participación Popular. Serie Descentralización y Participación No. 7.* La Paz, Bolivia, Fundación Friederich Ebert e Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Plural Editores.
- BANCO MUNDIAL 1999. *"A Strategic View of Decentralisation in Bolivia: Advances, Issues, Opportunities, and Recommendations."* Project Evaluation Report (February). Washington, DC.
- BARBERY ANAYA, R. 2006. *Participación popular, descentralización y autonomías departamentales en Bolivia.* La Paz, Bolivia, Plural Editores.
- BARRIOS SUVELZA, F. X. 2002. *El estado triterritorial : una nueva descentralización para Bolivia.* La Paz, Bolivia, Plural Editores : Friedrich Ebert Stiftung : ILDIS [Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales].
- 2003. *Dictamen especial sobre la descentralización en Bolivia : visión sistémica, relaciona fiscales, reingeniería prefectural.* La Paz, Bolivia, Ministerio sin Cartera Responsable de Participación Popular.
- BAZOBERRY CHALI, O. 2005. *"Descentralización y participación ciudadana, el caso de Bolivia"*. Documento de Trabajo La Paz, Bolivia, Centro de Promoción del Campesinado (CIPCA).
- BEHRENDT, A., Ed. 2002. *Participatory Assessment of Key Issues for Bolivia's Decentralisation.* Santa Cruz, Bolivia, Grupo Nacional de Trabajo en la Participación GNT-P. Santa Cruz for SIDA.
- BLANES JIMENEZ, J., R. SANCHEZ SERRANO, ET AL. 2000. *Mallkus y alcaides : la Ley de participación popular en comunidades rurales del altiplano paceño.* La Paz, Bolivia, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia : Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios.
- BLANES, J. 1998. *La Paz, Juntas Vecinales y Comité de Vigilancia: Resumen Ejecutivo.* La Paz, Bolivia, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM).
- 1999. *La Descentralización en Bolivia. Avances y Retos Actuales.* La Paz, Bolivia, Centro de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM).

- BLANES, J. Y D. AYO 1999. *“Participación social y modernización del Estado”*. *Las Paradojas de la Participación: ¿Más Estado o más Sociedad?* C. Toranzos. La Paz, Bolivia, OXFAM.
- BOHRT IRAHOLA, C. 2001. *La Descentralización del Estado Boliviano: Evaluación y Perspectivas*. La Paz, Bolivia, Fondo Editorial de los Diputados.
- BOOTH, D., et.al. (1996). *Popular Participation. Democratising the State in the Rural Bolivia*, Stockholm University.
- CORTE NACIONAL ELECTORAL DE BOLIVIA (CNE) (2006a). “Resultados Asamblea Constituyente y Referéndum sobre Autonomías 2006”. Documento de Información Pública No. 4. La Paz Bolivia.
- \_\_\_\_\_ (2006b). *La Representación Política en Bolivia: Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas*. La Paz, Bolivia, CNE.
- \_\_\_\_\_ (2006c). “Estadísticas Electorales.” from [http://www.cne.org.bo/proces\\_electoral/em1999.aspx](http://www.cne.org.bo/proces_electoral/em1999.aspx) (accessed on Sep 5, 2006).
- CORTE NACIONAL ELECTORAL (CNE) (2009). *Resultados del Referéndum Nacional y Constitucional*. Accesible en <http://www.cne.org.bo/ResultadosRNC2009/>. Ingresado el 27 de febrero del 2009.
- CORTE NACIONAL ELECTORAL (CNE) (2010). *Acta de Cómputo Nacional Elecciones Departamentales, Municipales y Regional 2010*. La Paz, Bolivia.
- CZERNIEWICZ, N. (2004). “Cuantificación de flujos según la tabla de cualificación de flujos fiscales verticales”. Informe - PRAD/GTZ. GyS Producciones. La Paz, Bolivia.
- \_\_\_\_\_ (2006). *The Third Bolivian Revolution: Evo Morales in Historical Perspective (Seminar)*. Open Seminars. Centre for Latin American Studies, University of Cambridge. 9 October, 2007.
- \_\_\_\_\_ (2007). “Commentary. Evo Morales, the 'Two Bolivias' and the Third Bolivian Revolution.” *Journal of Latin American Studies* 39: 133-166.
- FAGUET, J.-P. (2002). *Decentralizing the Provision of Public Services in Bolivia: Institutions, Political Competition and the Effectiveness of Local Government*. London, London School of Economics. Ph.D. dissertation.
- \_\_\_\_\_ (2004). “Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia.” *Journal of Public Economics* 88: 867-894.
- FERNÁNDEZ, M., G. LOZANO, et al. (2004). *La ley del Ayllu. Práctica de jach’a y jisk’a justicia (justicia mayor y justicia menor) en comunidades aymaras*. La Paz, Bolivia, PIEB.
- FINOT, I. (1990). *Democratización del Estado y Descentralización*. La Paz, Bolivia, ILDIS.
- FUNDACIÓN FRIEDERICH EBERT e Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (FES-ILDIS) (2003). *La descentralización que se viene: Propuestas*

- para la (re)constitución del nivel estatal intermedio. La Paz, Bolivia, Serie Descentralización y Participación No. 6. Plural Editores.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Municipalización: Diagnóstico de una Década (Tomos I y II)*. La Paz, Bolivia, Plural Editores.
- GOBIERNO DE BOLIVIA 1994. *Ley de Participación Popular*, La Paz, Bolivia. Ley No 1551 Del 20 de abril de 1994.
- \_\_\_\_\_ 1999. *Ley de Municipalidades. Ley No. 2028*, 28 de Octubre de 1999.
- \_\_\_\_\_ 2000. *Aprobación del Reglamento de Desarrollo Parcial a la Ley No. 2028 de Municipalidades (Fondo de Control Social). Decreto Supremo No. 2613*, 30 de Marzo de 2000.
- \_\_\_\_\_ 2001. *Ley del Diálogo 2000*. La. Paz, Bolivia. Ley No. 2235, 31 de julio de 2001.
- \_\_\_\_\_ 2002. *Reglamento de los Mecanismos de Participación y Control Social. Decreto Supremo No. 26564*, 2 de Abril de 2002.
- GOBIERNO DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA 2008. *Nueva Constitución Política del Estado. Congreso Nacional*. La Paz, Bolivia.
- GRAHAM, C. 1997. "Building Support for Market Reforms in Bolivia: The Capitalization and Popular Participation Programs". *The Deepening of Market Based Reform: Bolivia's Capitalization Program*. The Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, DC.
- GRAY-MOLINA, G. 2001. *Exclusion, Participation and Democratic State-building. Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*. J. Crabtree and L. Whitehead, Palgrave, Hampshire.
- \_\_\_\_\_ 2002. "Popular Participation, Social Service Delivery and Poverty Reduction 1994-2000". *Conference: "Citizen Participation in the Context of Fiscal Decentralization: Best Practices in Municipal Administration"*. Tokyo and Kobe, September 2-6, 2002, Inter-American Development Bank (IDB).
- \_\_\_\_\_ 2004. *The Politics of Popular Participation in Bolivia, 1994-1999*. Department of Politics and International Relations Oxford, U.K., Nuffield College, University of Oxford. PhD in Political Science.
- GRINDLE, M. S. 2000. *Audacious reforms : institutional invention and democracy in Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- HADENIUS, A. 2003b. "Takes Two to Tango; Decentralisation and Democratic Governance in Developing Countries". *Annual meeting of the American Political Science Association*. Philadelphia, August-2003.
- \_\_\_\_\_ Ed. 2003a. *Decentralisation and Democratic Governance: Experiences from India, Bolivia and South Africa*. Expert Group on Development Issues (EGDI). Elanders Gotab, Stockholm, Swedish Ministry for Foreign Affairs.

- HARRIS, O., B. LARSON, ET AL. 1995. *Ethnicity, markets, and migration in the Andes : at the crossroads of history and anthropology*. Durham, Duke University Press.
- HISKEY, J. T. AND M. A. SELIGSON 2003. "Pitfalls of Power to the People: Decentralisation, Local Government Performance, and System Support in Bolivia." *Studies in Comparative International Development* 37(4): 64-88.
- INSTITUTO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA DE BOLIVIA (INE) 2003. *Censo Nacional de Población y Vivienda*. La Paz, Bolivia, INE.
- KOHL, B. 2002. "Stabilizing Neoliberalism in Bolivia: Popular Participation and Privatization." *Political Geography* Vol. 21(4): 449-72.
- 2003. "'Restructuring Citizenship in Bolivia: El Plan de Todos'." *International Journal of Urban and Regional Research* Vol. 27(2): 337-351.
- MACHICADO BARBERY, X. 2004. *Acoso político : un tema urgente que enfrentar*. La Paz, Bolivia, Garza Azul.
- MALLOY, J. 1989. *La revolución inconclusa*. La Paz, Bolivia, CERES.
- MALLOY, J. AND E. GAMARRA 1988. *Revolution and Reaction: Bolivia, 1964-1985*. New Brunswick, N.J., Transaction.
- MAYORGA, F., L. ANDIA, ET AL. 1997. *¿Ejemonías? : democracia representativa y liderazgos locales : Percy Fernández, Manfred Reyes Villa, Mónica Medina*. La Paz, Bolivia, PIEB/SINERGIA.
- MAYORGA, R. A. 1997. "Bolivia's Silent Revolution." *Journal of Democracy* Vol. 8(No. 1): 142-56.
- MCNEISH, J.-A. 2002. "The Archaeology of Democracy and Development in Highland Bolivia". *1st Annual Conference. Local Politics: Actors and Approaches*. Centre for Development and the Environment. University of Oslo.
- MENDOZA BOTELHO, M. 2005. *Y la Historia se Repite. El Problema Tierra en Bolivia. La Razón (30 de Agosto, 2005)*. La Paz, Bolivia.
- 2010a "Bolivia's 2006-8 Constituent Assembly: Political Victory or Democratic Failure" *Paper presented at the XXIX International Congress of the Latin American Studies Association (LASA)*. Toronto, Canada October 6-10, 2010.
- 2010b *Quality of Democracy in Bolivia: National Contestation and Grassroots Popular Participation (2010)*. In Levine, D. and J. Molina (eds.). *Evaluating the Quality of Democracy in Latin America*. Daniel Lynne Rienner Publishers.
- MENDOZA-BOTELHO, M., R. LIENDO, ET AL. 2007. *Decentralization, Citizenship and Social Capital in Bolivia (Manuscript)*. PIEB. La Paz, Bolivia.

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN Y VICE-MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PARTICIPACIÓN POPULAR 2001. *Elecciones Municipales 1999: Alcaldes y Concejales del 2000. Vol. II*. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO SIN CARTERA RESPONSABLE DE PARTICIPACIÓN POPULAR 2005. *Visión de la descentralización en Bolivia*. La Paz, Bolivia.
- MOLINA MONASTERIOS, F. 1997. “*Historia de la Ley de Participación Popular*”. *El Pulso de la democracia: Participación Ciudadana y descentralización en Bolivia*. Ministerio de Desarrollo Humano Secretaría Nacional de Participación Popular (ed.). Caracas, Nueva Sociedad.
- MOLINA SAUCEDO, C. H. 1994. *La Descentralización Imposible y la Alternativa Municipal (2da ed.)*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, Ediciones de El País.
- 1997. *Justificación de Motivos. El Pulso de la Democracia: Participación Ciudadana y descentralización en Bolivia*. Ministerio de Desarrollo Humano Secretaría Nacional de Participación Popular (ed.). Caracas, Nueva Sociedad.
- MOLINA, S. Y I. ARIAS 1996. *De la Nación Clandestina a la Participación Popular*. La Paz, Bolivia, Centro de Documentación e Información (CEDOIN).
- MOLINA, W. AND W. SOLETO 2002. *Sociedad local y municipio en el Beni*. La Paz, Bolivia, PIEB/CIDDEBENI.
- NICKSON, R. A. 1995. *Local Government in Latin America*, Boulder, Colorado and London: Lynne Rienner and Westview Press.
- O’NEILL, K. 2005. *Decentralizing the State: Elections, Parties and Local Power in the Andes*, Cambridge University Press.
- OPORTO CASTRO, H. 1998. *El Difícil Camino a la Descentralización*. La Paz - Bolivia, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales de la Fundación Friederich Ebert Stiftung (FES-ILDIS). *Descentralización y Participación IV*, No. 2. Editorial Offset Boliviana Limitada (EDOBOL).
- PATTERSON, T. C. 1991. *Inca empire: the formation and disintegration of a pre-capitalist state*. New York, Oxford: Berg.
- PEIRCE, M. H. 1997. *Local Level Democracy and Decentralized Development: The Case of Bolivia's Popular Participation Plan*. Latin American Studies Association Conference. Guadalajara, Mexico (April 17-19).
- PEÑA, C. AND N. JORDÁN 2006. *Ser Cruceño en Octubre*. Santa Cruz, Bolivia, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). Editorial Gente Común.
- PITKIN, H. F. 1967. *The concept of representation*. Berkeley, University of California Press.
- PLATT, T. 1982. *Estado boliviano y ayllu andino : tierra y tributo en el norte de Potosí*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

- PRUD'HOMME, R., H. HUNTZINGER, ET AL. 2000. *Decentralization in Bolivia. French Trust Fund Discussion Papers*. Washington, DC. Inter-American Development Bank.
- QUISBERT, M., F. CALLISAYA, ET AL. 2006. *Líderes Indígenas. Jóvenes Aymaras en Cargos de Responsabilidad Comunitaria*. La Paz, Bolivia, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB).
- REA GALLOSO, H. 2005. *Elite Carayana. Dominación estructural y modernización política en San Borja*. La Paz, Bolivia, PIEB-CIDEBENI-ILDIS-UMSA.
- RIVERA CUSICANQUI, S. 1990. "Liberal Democracy and Ayllu Democracy in Bolivia: The Case of Northern Potosí." *The Journal of Development Studies* Vol 26(4).
- RODRÍGUEZ, V. E. 1997. *Decentralization in Mexico : from Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Boulder, Colo., WestviewPress.
- ROJAS ORTUSTE, G. 1994. *Democracia en Bolivia hoy y mañana : enraizando la democracia con las experiencias de los pueblos indígenas*. La Paz, Bolivia, CIPCA.
- 1998. *Censura Constructiva, Inestabilidad y Democracia Municipal*. La Paz - Bolivia, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales de la Fundación Friederich Ebert Stiftung (FES-ILDIS). Serie Descentralización y Participación IV, No. 1. Editorial Offset Boliviana Limitada (EDOBOL).
- ROJAS ORTUSTE, G., L. TAPIA, ET AL. 2000. *Elites a la vuelta del siglo: Cultura política en el Beni*. La Paz, Bolivia, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB).
- ROMERO BALLIVIÁN, S. 2005. *En la Bifurcación del Camino: Análisis de resultados de las Elecciones Municipales 2004*. La Paz, Bolivia, Corte Nacional Electoral (CNE).
- ROWLAND, A. M. 2001. "Population as a Determinant of Local Outcomes under Decentralisation: Illustrations from Small Municipalities in Bolivia and Mexico." *World Development* Vol. 29(8): 1373-89.
- SACHS, J. AND J. A. MORALES 1990. "Bolivia's Economic Crisis". *Developing Country Debt and Economic Performance*. J. Sachs, National Bureau of Economic Research Report; the University of Chicago Press.
- SELIGSON, M. A. 2004. *Can Social Capital be Constructed? Decentralization and Social Capital Formation in Latin America*. "Culture Matters" Conference. Tufts University.
- TUCHSCHNEIDER, D. 1998. *Decentralisation and Rural Development in Bolivia: In Search of a Model (mimeo)*. Washington, DC, The World Bank.
- URIOSTE FERNÁNDEZ DE CÓRDOVA, M. 2002. *Desarrollo Rural con participación Popular*. La Paz, Bolivia, Fundación Tierra Editores.

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

- VAN COTT, D. L. 2000. *The friendly liquidation of the past : the politics of diversity in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- 2003. "Bolivia's 2002 Election: From Exclusion to Inclusion." *Journal of Latin American Studies* 35(4).
- 2005. *From movements to parties in Latin America : the evolution of ethnic politics*. Cambridge ; New York, Cambridge University Press.
- VÉLIZ, C. 1980. *The Centralist Tradition in Latin America*, Princeton University Press.
- ZAVALETA MERCADO, R. 1986. *Lo nacional-popular en Bolivia*. México, Siglo Veintiuno Editores.

## INFORMACIÓN DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- EL DEBER 2005. "El cabildo de Santa Cruz fue masivo y convocó a la unidad". *El Deber* (29/01/2005). Santa Cruz, Bolivia.
- EL MUNDO 2005. "El mayor departamento de Bolivia proclama un gobierno regional autónomo del poder central". *El Mundo* (29/01/2005). Madrid, España.
- LA RAZÓN 2008a. El Sí arrolla con 86% en Santa Cruz (edición del 5 de Mayo). La Paz, Bolivia.
- LA RAZÓN 2008b. El Sí a los estatutos gana en Pando y Beni; pero el ausentismo es alto (edición del 2 de Junio). La Paz, Bolivia.
- LA RAZÓN 2008c. El Sí logra 80% en Tarija y el bloque se hace más fuerte (edición del 23 de Junio). La Paz, Bolivia.
- LOS TIEMPOS 2002. "Los alcaldes malversaron más de \$US 12 millones". *Los Tiempos* (March 6, 2002) B4,. Cochabamba, Bolivia.

## 4

# AUTONOMÍA O INTEGRACIÓN MUNICIPAL EN DOS MUNICIPIOS DE TLAXCALA RURAL

*Ricardo Romano Garrido*<sup>127</sup>



En Tlaxcala el papel de la política municipal ha sido, desde hace 6 décadas, un asunto de primer orden para el Estado más pequeño de la República mexicana, reflejado en la drástica fragmentación territorial que paulatinamente ha ocurrido en el territorio llegando a la asombrosa cantidad de 60 municipios en 1995, esto debido a los constantes reclamos y deseos de pequeñas comunidades que buscan la escisión y su independencia jurídico-administrativa del municipio al que pertenecen.

El propósito del capítulo se centra en mostrar cuáles fueron los factores que propiciaron las escisiones de comunidades que lograron conformarse como nuevos municipios, o de pueblos tradicionalmente constituidos con distintivos emblemáticos que los distingue de otras unidades socio territoriales como barrios o parajes, que evolucionaron para lograr la independencia hasta su conversión en territorios municipales. Lo que se analiza es si estos cambios se basan en la articulación de la autonomía<sup>128</sup> con los sistemas de cargos en dos municipios de Tlaxcala, en el entendido de que éstos conforman niveles normativos de autogobierno al interior comunitario, o si se trata de la integración de comunidades que

---

<sup>127</sup> Doctor en Antropología por la Universidad Nacional Autónoma de México y académico del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

<sup>128</sup> El concepto de autonomía lo tomo de Héctor Díaz-Polanco (1997) que sostiene “el autogobierno presiona sobre los espacios políticos reclamando su redefinición y además exige una nueva distribución del poder; igualmente, supone reconocimiento de una entidad nueva y asignación a ella de ciertas facultades, que, hasta hoy, se encuentran reservadas a un gobierno central y sus arcaicas expresiones locales (...) todo ello implica vastos cambios de la política, la economía y la cultura” (p. 16-17).

en lugar de buscar la autonomía, su conversión a municipios los incluye al control y las formas jurídico administrativas que plantea el Estado.

El capítulo muestra las diferencias entre dos niveles de autonomía de acuerdo a la conformación de los espacios socio-políticos caracterizados. Por un lado, la autonomía referida a normas consuetudinarias y distintivos simbólicos, que confieren al grupo social y a su espacio habitado el rango de paraje a barrio y de barrio a pueblo, como se presenta en San Bernardino Contla, se trata de una autonomía de grupos que desean establecer diferencias con la comunidad de origen, a través de la consolidación del ejercicio político como son los sistemas de cargos que definen territorios y espacios socialmente reconocidos como pueblos o comunidades. Por otro lado, una vez consolidados como pueblos, con sus distintivos simbólicos y estructuras político-territoriales tradicionales, los habitantes aluden a los deseos de consolidarse como municipios independientes como el caso de San Francisco Tetlanohcan, donde se muestra un proceso de descentralización del poder que delega el Estado a las jurisdicciones municipales a través del acceso a los recursos materiales.

La idea de la autonomía tiene una paradoja, por un lado, las formas de autogobierno donde la institucionalización depende de lo consuetudinario, es decir, donde los pueblos expresan cierta independencia frente al Estado al establecer formas paralelas de autogobierno, pero al mismo tiempo existe una institucionalización del control social, como señala Castoriadis

hay instituciones de la autonomía y actividades sociales particulares que apuntan a facilitar el acceso de los individuos a la autonomía. No son estas actividades las que nos importan aquí sino, la dimensión instituida, política, y es desde este punto de vista que la definición que reconoce este doble carácter en la autonomía – que el elemento de la elección siempre está ahí, y que es llevado por hábitos, hexéis, la educación del individuo- es fundamental para toda actitud y todo proyecto político (2002, 147).

Tal condición genera dos escenarios totalmente distintos: el primero referido a las prácticas de gobierno tradicional como son los sistemas de cargos donde la población responde a la reproducción de acciones con cargas históricas sobre su quehacer moral y su responsabilidad para cumplir cargos públicos que le impone la misma costumbre; por otro lado, el papel de la municipalización donde ciertos intereses de grupos políticos como gestores, intermediarios, partidos políticos o líderes logran una transición de poder a través del cambio que se da en miras de consolidar una unidad político administrativa elevando el rango de juntas o presidencias auxiliares a municipios para obtener mayor recurso administrativo y programas de asistencia social, aunque esto signifique la ruptura de la cohesión

social y la reorganización y aglutinamiento de la práctica política por la contienda electoral a través de los partidos políticos.

### **I. Hacedores de pueblos. La transformación político-espacial a partir de los sistemas de cargos en Contla de Juan Cuamatzi.**

La definición de pueblos, como una organización consuetudinaria, es una primera condición para establecer situaciones de autonomía en Tlaxcala rural. De acuerdo con Bailón Corres (1999) esta unidad socio-espacial surgió para la República de indios, definidas como una unidad jerarquizada de pueblos en la que existía cierto número de tributarios, fueron la base de la organización territorial y administrativa de las alcaldías mayores y corregimientos. La Corona provee a los pueblos de leyes, atributos y derechos, de ahí que después del impacto de la conquista empiezan a recuperar su fuerza organizativa y su identidad como sociedades indias. Este argumento me permite sostener que la categoría de pueblo ha estado presente en el imaginario colectivo de las localidades de Tlaxcala para definirse como entidades autónomas, ya que es frecuente el uso de esa palabra entre los habitantes cuando se refieren a una localidad que es representada por una imagen patronal, con su respectivo cuerpo de fiscales.

En términos generales, los pueblos presentan ciertas características que los distinguen de otras divisiones político territoriales como son los parajes y los barrios porque cuentan con 1) un sistema de cargos, 2) una parroquia o templo católico resguardada por 3) un cuerpo de fiscales, que fungen como autoridades tradicionales de los pueblos, 4) conservan un territorio delimitado por antiguas mojoneras, 5) a la imagen católica del templo la distingue el rango de Santo patrón por lo que se vuelve un distintivo simbólico para identificar al pueblo, 6) cuentan con servicios básicos (drenaje, agua potable y luz eléctrica) y 7) mantienen el rango administrativo de juntas auxiliares o presidencias auxiliares, lo que demuestra hasta cierto punto autonomía con respecto al municipio al que pertenecen, porque dependen de los servicios que administra el municipio como recolección de basura, servicios de salud y educativos, así como programas de asistencia social entre otros.

El municipio de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, inicialmente, estaba integrado por el pueblo cabecera de San Bernardino Contla, pero a lo largo de su historia fueron apareciendo otras divisiones político-territoriales que generaron la consolidación de nuevos pueblos al interior de la jurisdicción municipal.

El registro histórico de habitantes en el territorio que ocupa el pueblo de San Bernardino Contla se remonta a las épocas prehispánicas en el apogeo del

Clásico<sup>129</sup>, sin embargo, dada la imposibilidad de ubicar con exactitud el origen se podría argumentar que San Bernardino Contla aparece en el año de 1556 cuando la Corona lo consideró como cabecera de segundo orden. De acuerdo a los estudios realizados por Wolfgang Trautmann sobre la reorganización territorial en la colonia temprana, la reorganización territorial después de la conquista, mantuvo inalterables algunos señoríos prehispánicos, según el padrón de Tlaxcala de 1556 a 1557. Desde este punto de partida, Wolfgang encuentra que en el periodo prehispánico existían 14 señoríos que fueron convertidos a cabeceras de primero, segundo y tercer orden en el periodo colonial, según el número de nobles que los habitaban: “de entre ellos es posible fundamentar el antiguo estatus de San Esteban Tizatlan, San Bernardino Contla y Santa Ana Chiautempan debido a que su estrato social correspondiente a los nobles está subdividido en los padrones en dinastías ubicadas espacialmente” (1991:818).

San Bernardino Contla era considerado como cabecera de segundo orden porque el número de sus nobles oscilaba entre los 113 y los 240, número que identificaba la importancia del territorio como señoríos principales en la época prehispánica. Como enuncia el autor, desafortunadamente su situación de señorío prehispánico sólo se ha podido documentar parcialmente pero es probable que, desde entonces, Contla estuviera constituido por sus diez barrios mantenidos para el periodo colonial, y que en 2011 fueron reactivados como barrios ceremoniales en un modelo de la rotación para ocupar los cargos de la Cofradía y la Fiscalía.

Los sistemas de cargos, heredados de la colonia, se presentan en Contla como el eje central del poder tradicional que le da consistencia como pueblo, este sistema es un modelo de rotación entre los diez barrios ceremoniales o tradicionales<sup>130</sup> que lo conforman. A continuación muestro una tabla del nombre de cada barrio y el año en que participan en la Cofradía:

---

<sup>129</sup> En San Bernardino Contla existe una edificación militar llamada Tetepetla, que está localizada entre dos barrancas que dividen al barrio de Cuba del pueblo cabecera. Angel García Cook y Raciél Mora L. afirman que la construcción de Tetepetla se realizó durante la fase Tenanyecac (200-650 d.n.e.), faltaría por precisar durante qué parte de esta fase. Si sabemos que no existe una ocupación significativa durante el inicio de la fase siguiente Texcalac (650-1100 d.n.e.), entonces tendríamos que pensar que tanto los pozos como los accesos debieron construirse al inicio o a lo mucho durante la parte media de dicha fase, ya que no había razón de construirla hacia la parte final y ocuparlo por breve lapso. De este modo tenemos la presencia de un pueblo fortificado en pleno apogeo del clásico" (Cook y Mora,1991:323-324). Como se aprecia, Tetepetla era una fortificación militar habitada en el periodo prehispánico del clásico, durante la fase Tenanyecac, esto conduce a pensar que probablemente los habitantes de Contla sean los antecesores de quienes construyeron tal fortificación.

<sup>130</sup> De acuerdo con Nutini (1969) los barrios ceremoniales eran unidades parentales y territoriales más o menos definidas. Se caracterizan por delimitarse parentalmente a través de la línea patrilineal, están dispersos por todo el municipio y sólo son identificados de acuerdo a los

Cuadro 1. Barrios y año de participación en la Cofradía

<b>Barrio</b>	<b>Año</b>
1) Juárez	1997
2) Aztatla	1998
3) Tlacomulco	1999
4) Xelhua	2000
5) Cuahutzincola	2001
6) Xochayatla	2002
7) Xicohtenco	2003
8) Aquiahuac	2004
9) Acuic	2005
10) Axolhuaca	2006

Fuente: Trabajo de campo realizado por Ricardo Romano, 1997.

Los diez barrios integran un modelo de rotación quinquenal, donde cada año se involucran dos barrios en los cargos de la Cofradía y la Fiscalía respectivamente, como se observa en la gráfica 1.

La rotación entre los cargos de la Cofradía y la Fiscalía, se da de manera intercalada entre los barrios participantes de modo que cuando el barrio A asume los cargos de la Cofradía el barrio par o B tomará los cargos de la Fiscalía; a los cinco años siguientes, cuando vuelvan a participar, el barrio A tomará los cargos de la Fiscalía, mientras que el barrio par o B asumirá los cargos de la Cofradía.

La consistencia de la rotación permite un sistema de participación en el que el acceso a los cargos más altos de la jerarquía esta determinada a través de los barrios; esta estructura de poder tradicional distribuye de manera más equilibrada el acceso a los cargos más altos y más representativos de la comunidad como lo son el mayordomo del Santo Patrón y los fiscales, figuras tradicionales que ostentan la representatividad del pueblo a través de las varas de mando.

---

apellidos que pertenecen a ellos; los barrios llegan a reactivarse cuando toman turno en la participación de los cargos de la Cofradía y la Fiscalía, y en menor importancia a los cargos de la Cofradía Chica (formada por tres imágenes religiosas que representan los festejos de la Semana Santa). Los barrios ceremoniales tienen un representante durante un determinado periodo de tiempo llamado "tixca", que se encarga de cuidar y patrocinar los gastos del festejo de la imagen representativa del barrio, anuncia la proximidad de la participación del barrio en los cargos religiosos a los demás miembros del barrio y autorizan para que un miembro del barrio funja un cargo religioso en la Cofradía y la Fiscalía.

MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Foto 1. Fiscales de San Bernardino Contla, 1997



Foto 2. Ofrecimiento de bebida ritual entre mayordomos, 1997

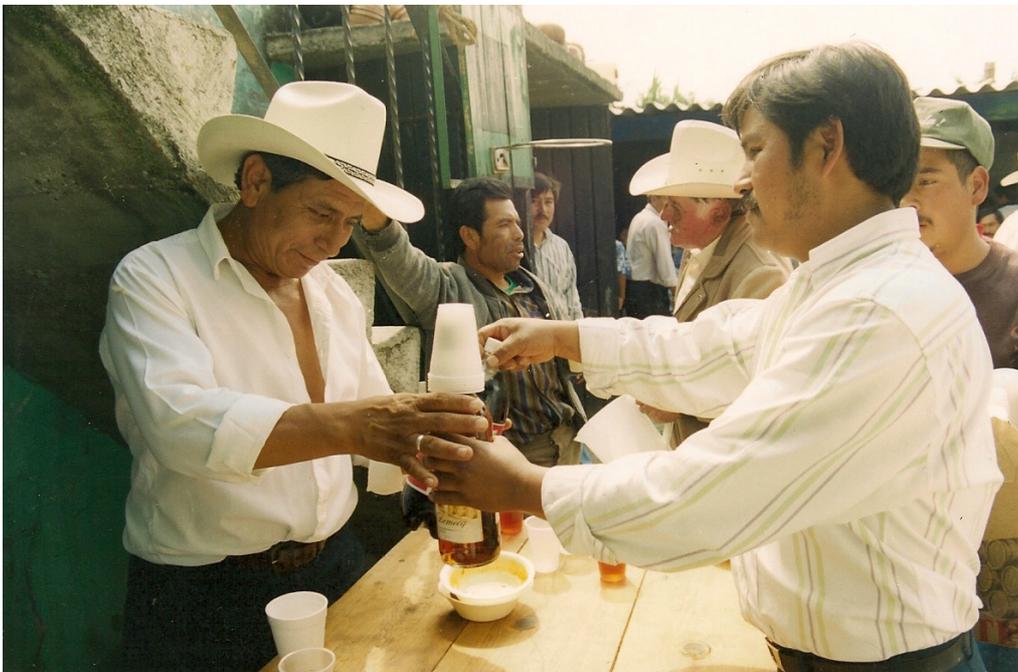


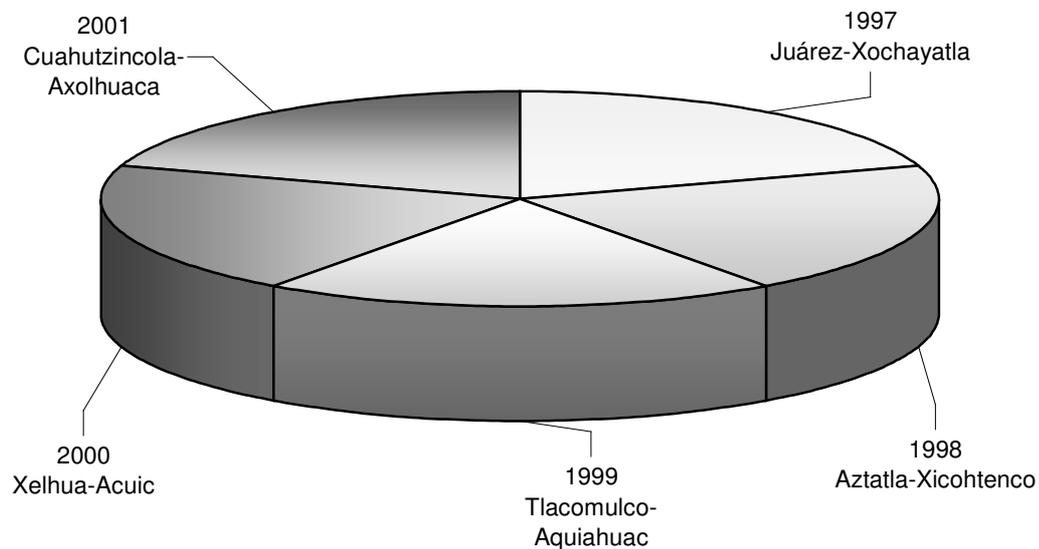
Foto 3. Ofrecimiento de “mole prieto”, alimento ritual, 1997



Foto 4. Procesión de la imagen patronal del pueblo de Contla, 1997



Gráfica 1. Rotación quinquenal de los barrios en los cargos de la Cofradía y la Fiscalía, según año de participación.



Fuente: Trabajo de campo realizado por Ricardo Romano, 1997.

Además de la rotación barrial San Bernardino Contla cuenta con una parroquia que está resguardada por un cuerpo de Fiscales, el templo es dedicado a San Bernardino de Siena, la imagen protege el territorio y resguarda a los habitantes de la comunidad, tiene cualidades supra-terrenales y se presenta como identificador epónimo ubicado al centro de la comunidad para asegurar el enlace entre los espacios terrestres y el mundo cósmico.<sup>131</sup>

Otra característica que identifica a Contla es su categoría de cabecera municipal del Ayuntamiento, ahí se localiza el edificio municipal donde el presidente municipal en turno atiende las necesidades de la población junto con toda la estructura administrativa.

<sup>131</sup> De acuerdo con Galinier, para desaparecer la idolatría del culto a las deidades prehispánicas durante la Colonia, los sacerdotes permitieron que los indígenas mantuvieran –en algunos casos– los mismos lugares de adoración y las mismas cualidades que presentaban sus antiguos ídolos, sustituyendo únicamente algunos elementos e imágenes propias de la religión católica (1990:72-73).

La constitución de un pueblo cabecera con sus diez barrios y el territorio compacto del municipio de Juan Cuamatzi se mantuvo hasta los años sesentas, fecha que se caracterizó por una serie de disputas internas entre los barrios, lo que motivó la separación de tres mitades de barrios para después constituirse como pueblos independientes.

Los barrios Cuahutzincola, Aztatla y Xochayatla, estaban divididos en mitades denominadas “arriba” y “abajo”. La subdivisión en mitades generaba un problema para su participación en el sistema cargos, ya que debían esperar el doble de tiempo para acceder a los cargos de la Cofradía y la Fiscalía, pues cada mitad tomaba turno en un ciclo de diez años en vez de cinco.

Las mitades denominadas “arriba” eran marginadas constantemente para el acceso a los cargos, por parte de los miembros de la mitad de los barrios denominados “abajo”, tal distinción significó una distribución del poder tradicional a partir de la lejanía o cercanía con el centro del pueblo, ubicado en las partes bajas de las faldas del volcán La Malinche. Los habitantes que pertenecían a las mitades de barrio “arriba” colindaban con las tierras comunales del pueblo cabecera, y a menudo eran utilizados como peones para trabajar las tierras que le eran conferidas a los mayordomos participantes. Tal situación de marginación política y social condujo a una serie de disputas y desacuerdos entre las mitades denominadas “arriba”.

En el año de 1958 Cuahutzincola “arriba”, aprovechando las disputas entre obreros y campesinos, quienes se apoderaron de los cargos civiles y de los religiosos de la cabecera respectivamente, adquirió tierras comunales que pertenecían a los barrios de San Bernardino Contla y que le fueron vendidas por un obrero que fungía el cargo de juez local del Ayuntamiento, en ese mismo año el presidente municipal le otorgó, también, al barrio de Cuahutzincola su juzgado civil correspondiente. Tras haber ampliado su territorio con la anexión de las tierras comunales y de haber obtenido su juzgado civil, Cuahutzincola “arriba” conformó un cuerpo de fiscales al convertir su capilla en iglesia, elevando el rango de San Felipe a imagen Patronal de la comunidad, esta situación se combinó con la reactivación del mito de “María Angelina”<sup>132</sup>, donde se narra la relación entre La Malinche y San Felipe Cuahutenco y su arraigo en el territorio ocupado.

---

<sup>132</sup> El mito lo registré en el año de 1997, “María Angelina fue una mujer humilde que tras haber perdido a su marido, sale en su búsqueda al monte, allí se encuentra a La Malinche convertida en mujer, vestida tradicionalmente con huipil, y falda de lana, ella le comenta que ya no busque más a su marido, pues sus perros (leones en algunas versiones) se lo habían comido, pero para compensarla de la muerte de su esposo La Malinche le ofreció dos perros uno amarillo y el otro blanco, le dijo que los colocara en dos vajillas de barro y que los destapara al otro día, María Angelina así lo hizo resultó que a la mañana siguiente los perritos se convirtieron en monedas de oro y plata, fue entonces que La Malinche volvió a aparecer y le advirtió a María Angelina que

Las disputas de las tierras comunales entre los habitantes de Contla y San Felipe Cuahutenco fue el motivo principal para que éste dejara de participar en el sistema de cargos de la cabecera y conformara uno propio, fue entonces que se le reconoció como un pueblo independiente con sus propias jerarquías y sus autoridades cívico-religiosas.

En los casos de los barrios Aztatla y Xochayatla “arriba”, decidieron dejar de participar en los cargos de la cabecera, por la misma razón que ocurrió con San Felipe, excepto que ellos no tomaron tierras comunales, lo que la gente de estos barrios quería era conformarse como pueblo independiente de San Bernardino Contla, mas no separarse del municipio de Contla de Juan Cuamatzi.

La lógica del reconocimiento como pueblos consistió en el mismo procedimiento, al conformar su propio cuerpo de fiscales, elevar su capilla a parroquia y dejar de participar en los cargos del pueblo cabecera. En el caso de Xochayatla "arriba" los pobladores convirtieron su capilla de San Miguel Arcángel en iglesia y crearon un cuerpo de fiscales como autoridades máximas que representaron a la población, decidieron entonces nombrar al pueblo San Miguel Xaltipan, cuya palabra nahuatl "Xaltipan" significa "donde se levantan los arenales o el polvo".

La decisión de ya no continuar participando en los cargos de la cabecera se dio en una reunión del barrio en la capilla de nombre la "Ermita", donde se resolvían los asuntos concernientes a los cargos religiosos del barrio, allí las personas de la mitad de barrio Xochayatla “arriba” manifestaron su indisposición de seguir participando en los cargos de la Cofradía y la Fiscalía del pueblo cabecera a los miembros pertenecientes de la otra mitad, argumentaron que ellos contaban ya con su propia Cofradía y Fiscalía, y por consiguiente, contaban con un sistema de cargos.

En la actualidad las tres poblaciones cuentan no sólo con una iglesia y un cuerpo de fiscales, también con una escuela primaria, una presidencia auxiliar y un sistema de cargos local que estructura las prácticas y expresiones políticas donde se muestra la autonomía de la comunidad; un ejemplo de ello es San Felipe Cuahutenco, donde los cargos tanto religiosos como civiles, se designan en una junta comunitaria mensual, a la que acuden la mayor parte de los jefes de familia; en estas reuniones se deciden los asuntos públicos y se distribuyen los cargos según la posición social de cada miembro de la comunidad, es un espacio político donde

---

ese dinero era para que comprara lo indispensable para vivir, pero que el resto lo ocupara para edificar capillas, ella así lo hizo, y mandó construir la capilla del barrio de Cuba, la de Acolhuaca e incluso se habla de que con ese dinero se construyó la parroquia de Contla, finalmente el dinero se terminó cuando ella se mandó a construir una casa de dos plantas con muros de piedra y techo de madera”, los muros, afirman los habitantes, todavía existen y se encuentran localizados en el centro del pueblo de San Felipe Cuahutenco.

se resuelven las diferencias y se ventilan los conflictos internos, además de que incluye a las personas jóvenes que se integran a la comunidad cuando deciden formar su propia familia, como el caso de Adrián, que tuvo su primer cargo de "policía" o topil, en la primera semana de casado, en este cargo se ocupaba de la recolección de las limosnas y de llevar los oficios de la presidencia auxiliar a las personas a quien fuera dirigido, terminado su servicio lo dejaron descansar un año y en 1997 le asignaron el cargo de regidor de salud, cuya labor era asear y dar mantenimiento a las instalaciones del centro de salud.

El servicio comunitario en San Felipe Cuahutenco, permite que se resuelvan las necesidades inmediatas de la comunidad a la vez que les da derecho a las personas a ser tomadas en cuenta en las juntas comunitarias, de modo que una vez que se ha realizado servicio para el pueblo, los habitantes de la comunidad tienen derecho a opinar en asamblea, pueden proponer a otra persona en algún cargo como una forma de desquite o revancha, o si alguien discute demasiado en las asambleas y/o manifiesta constantemente su inconformidad ante las propuestas surgidas, entonces la población asistente le suele delegar un cargo civil, como lo ocurrido al presidente auxiliar de San Felipe Cuahutenco en 1997, quien constantemente manifestaba su inconformidad ante algunas propuestas y acuerdos de carácter organizativo, haciendo alusión a los artículos constitucionales de la República, por lo que la gente lo obligó a fungir el cargo de presidente auxiliar "ya que sabía tanto de leyes".

Otra de las características de la autonomía se refleja en las alianzas que se establecen entre San Felipe Cuahutenco con otros pueblos de la región como San Rafael Tepatlaxco, San Damián Tlacotalpan, San Juan Bautista, San Francisco Tetlanohcan, San Pedro Muñoztla, Guadalupe Tlachco, Santa María Acxotla del Monte y Santa Ana Chiautempan, quienes asisten mutuamente a sus festejos patronales.

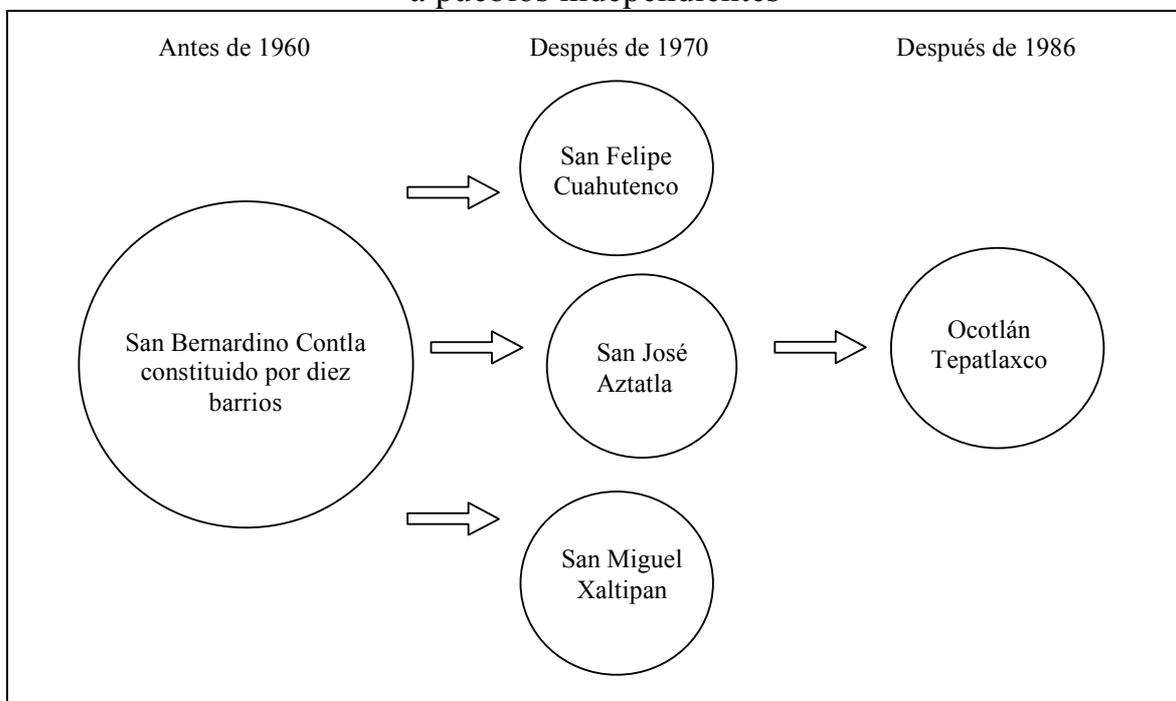
El cambio de rango de barrios a pueblos es muy frecuente en el municipio de Contla de Juan Cuamatzi, ya que esto significa, por un lado, que se manifiesta el deseo de autonomía de diversos grupos sociales que han estado marginados en los asuntos políticos del pueblo al que pertenecen y, por otro lado, se vuelve una ventaja para que el municipio los reconozca como unidades administrativas diferentes y obtengan el rango de presidencias auxiliares, como es el caso de los barrios de la Luz, Ixtlahuaca y Ocotlán Tepatlaxco que de parajes se convirtieron a barrios de los pueblos de San Felipe Cuahutenco y San José Aztatla, respectivamente. Los cambios que se dan de parajes a barrios responde a una separación gradual que culmina cuando el barrio se eleva al rango de pueblo, y en algunos casos al de municipio.

Las características que presentan estos barrios son: cuentan con una presidencia auxiliar, una capilla, un territorio delimitado y un sistema de cargos,

pero sin el cuerpo de fiscales. La ausencia de fiscales se interpreta como la dependencia y reconocimiento de los barrios hacia las autoridades de sus pueblos, al menos en el nivel religioso, lo que no pasa en el nivel civil, pues el municipio de Contla de Juan Cuamatzi en el año de 1996 los anexó como secciones del municipio, delegándoles su presidencia auxiliar; lo que les ha permitido a los barrios ejercer sus propias decisiones sin que se les impongan otras devenidas del exterior.

Esta situación ha dado lugar a una serie de fricciones entre los barrios con el pueblo al que pertenecen, principalmente para establecer linderos territoriales o apropiarse de algún otro recurso natural como bosque o agua. Como el caso de la separación de Ocotlán Tepatlaxco con el pueblo de San José Aztatla, ocurrida en el año de 1986, causado por una serie de conflictos entre los habitantes de ambas localidades al establecerse los límites territoriales. Debido a su estrecha cercanía, muchas personas de San José Aztatla compraron terrenos a las personas de Ocotlán Tepatlaxco, reduciendo en algunas partes el lindero del barrio. Cuando Ocotlán decidió dejar de ser barrio para convertirse en pueblo quiso establecer nuevamente su lindero anterior, pero los habitantes del pueblo de San José, que habían comprado tierras a los de Ocotlán, pelearon su propiedad, y lograron reducir el lindero del barrio.

Figura 1. Conversión de los parajes y barrios de Contla de Juan Cuamatzi a pueblos independientes



Fuente: Trabajo de campo realizado por Ricardo Romano Garrido en 1997.

El conflicto se agravó además, debido a que las personas de Ocotlán Tepatlaxco se apropiaron del pozo de agua potable que abastece a la comunidad de San José Aztatla, y que está localizado junto a la capilla de Ocotlán Tepatlaxco. Sin embargo, los pobladores de San José Aztatla tuvieron el apoyo del municipio y, finalmente, lograron conservar el pozo, por lo que los habitantes de Ocotlán tuvieron que construir otro más arriba sobre las faldas del Volcán la Malinche. Esta situación refleja cómo el barrio constantemente va creando sus propios espacios políticos autónomos al definir fronteras y evidenciar diferencias entre sus pueblos, con la intención de independizarse totalmente de ellos y obtener el rango de pueblos.

De acuerdo con lo expuesto podemos argumentar que los cimientos de la autonomía se encuentran en la redistribución de los espacios políticos tradicionales que se establecen en las divisiones internas de los municipios de Tlaxcala Rural. La vía por la cual inicia la autonomía es a partir de escisiones de unidades político-territoriales tradicionales como lo son parajes y barrios con sus comunidades de origen, para luego conformarse como pueblos independientes reconocidos con sus propios sistemas de cargos, y sus autoridades máximas como son los fiscales, el ejemplo de Contla se puede ilustrar en la figura 1.

Después de este proceso y una vez que esas nuevas divisiones espaciales se han reconocido política, social y culturalmente como pueblos o comunidades diferentes, en algunos casos la fase de autonomía cambia hacia el reconocimiento para constituirse como municipios con su propia estructura administrativa, es decir, se apela al deseo de parte de grupos de poder, sean partidos políticos, líderes, intermediarios o grupos faccionales, que buscan sean reconocidos por el Estado como municipios con una jurisdicción definida y que los diferencia del municipio al que pertenecen, reclamando así su derecho al acceso más equitativo de los recursos monetarios y los programas de asistencia social manejados por la estructura municipal en Tlaxcala.

## **II. San Francisco Tetlanohcan. De pueblo a municipio.**

San Francisco Tetlanohcan es una población orientada al este de las faldas del Volcán la Malinche; localizada a 2420 m.s.n.m., se le considera uno de los asentamientos más altos que habita en las faldas del Volcán la Malinche.

Hasta antes de 1970 los habitantes del pueblo de Tetlanohcan mantenían sus principales actividades en el mismo territorio y practicaban una economía auto sustentable aprovechando las materias primas que sacaban del bosque como lo es la madera, el carbón y la resina. El carbón se vendía en las casas que contaban con cocina de humo y para calentar las calderas de las fábricas textiles de la región, el aguarrás que se extraía de la resina se vendía en tlapalerías del municipio de Santa

Ana Chiautempan y de la ciudad de México. Y los “morillos” se usaban para la construcción de corrales y cocinas de humo improvisadas para las fiestas patronales de las comunidades rurales de Tlaxcala.

De acuerdo con Sánchez Rodríguez (2000), el sistema de cargos estaba constituido por un modelo escalafonario e intercalado entre los cargos civiles y los religiosos, esta situación demostraba su relativa autonomía hacia el pueblo cabecera del municipio de Santa Ana Chiutempan, en el sentido de que elegían a sus autoridades por usos y costumbres, propias de la comunidad, así como resolvían sus problemas políticos en una asamblea comunal.

Sin embargo, a raíz del reconocimiento de Tetlanohcan como municipio la estructura de cargos presentó una división entre los cargos religiosos y los civiles, convirtiendo al sistema en un modelo sociorreligioso, siendo elegidos los cargos del Ayuntamiento en contiendas electorales partidistas. Frente a tal escisión mostramos la representatividad de las formas de hacer política que conlleva a identificar la organización socioterritorial que caracteriza al pueblo y la que caracteriza al municipio.

### *A. El pueblo*

Tetlanohcan se conforma como un pueblo independiente pero supeditado a la jurisdicción municipal de Chiautempan hasta 1995. Su rango de pueblo se presenta en el reconocimiento de un cuerpo de fiscales que resguardan la imagen patronal San Francisco de Asís, tiene un sistema de cargos independiente que le permite resolver sus propios asuntos de índole público, y el ejercicio público de los cargos sociorreligiosos está sujeto a un sistema de rotación entre sus tres barrios para acceder a los cargos más representativos de la comunidad como lo son los fiscales.

Tetlanohcan cuenta con sistema de cargos donde los tres barrios de la comunidad se delegan la responsabilidad de los cargos a través de un modelo de rotación trienal, cada año un barrio asume los cargos más elevados del escalafón sociorreligioso. Tetlanohcan celebra 20 festividades repartidas en el año, que pueden dividirse en tres niveles: mayordomías generales, mayordomías de los barrios y mayordomías del Santo Patrón, esta última categoría representa el nivel más alto de la jerarquía y es allí donde se concentran las autoridades religiosas del pueblo.

Las mayordomías del Santo Patrón, giran entorno a la imagen de San Francisco de Asís celebrada el día 4 de octubre. Los gastos y la organización corren por cuenta de los tres fiscales: fiscal primero, fiscal teniente y fiscal mayor, junto con los mayordomos invitados de "salva" y "orquesta".

Foto 5. Parroquia de San Francisco Tetlanohcan, 2005



Foto 6. Procesión en San Francisco Tetlanohcan, 2005



Para la celebración a San Francisco de Asís asisten otros pueblos invitados por los fiscales de Tetlanohcan; los pueblos son representados por sus imágenes patronales y por sus fiscales que asisten con sus varas de mando.

Las comunidades invitadas son aquellas que tomaron en cuenta a San Francisco Tetlanohcan en sus respectivos festejos, entre éstas se encuentran: San Felipe Cuahutenco, San Rafael Tepatlaxco, San Bartolomé Cuahuixmatla, San Pedro Tlalcuapan, San Pedro Xochitiotla, La Magdalena Tlaltelulco, Acxotla del Monte y San Pedro Muñoztla. El sentido de las invitaciones recíprocas supone un sistema de alianza política donde se reconoce el derecho de autonomía a la gobernabilidad local entre las comunidades involucradas, lo cual denota la necesidad del auto reconocimiento entre diversos pueblos de la región.

En resumen los sistemas de cargos en Tetlanohcan rigen la mayor parte de las actividades rituales de la comunidad, además que su ejercicio responde a un sistema jerárquico donde el cuerpo de fiscales es el peldaño más alto del escalafón sociorreligioso, ellos son los representantes de la comunidad frente a otras comunidades y su insignia como autoridades tradicionales está representada por sus varas de mando y por el resguardo de la imagen patronal de la comunidad. Las invitaciones recíprocas demuestran una micro-región establecida por las alianzas políticas de reciprocidad que se manifiestan en el acto simbólico de las fiestas patronales entre las comunidades involucradas.

### *B. San Francisco como municipio*

Sánchez Rodríguez (2000) señala que en 1994 líderes de la comunidad afiliados al Partido Demócrata Mexicano y al Partido de la Revolución Democrática se encargaron de realizar trámites de la separación del pueblo para conformarse como municipio independiente. La independencia de la comunidad del pueblo cabecera de Santa Ana se debió, afirman los informantes, a que los regidores de la cabecera tenían olvidada a la comunidad y el presupuesto que le destinaban como presidencia auxiliar no era el suficiente para cubrir la demanda de los servicios públicos que exigían los habitantes de la misma<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup> Al respecto Ricardo Macip Bazán, sostiene que “los nuevos municipios de San Francisco Tetlanohcan y la Magdalena Tlaltelulco con un índice de marginalidad más alto y mayor desequilibrio relativo en el desarrollo, buscaron deshacerse de la tutela de Santa Ana Chiautempan [...] las condiciones sociales, sobre todo de servicios públicos, eran fuertemente deficientes, sólo explicables por la centralización de los servicios públicos en las cabeceras municipales de los municipios de dependencia anterior, lo que motivó los rompimientos políticos en busca de mejores posiciones en la red del poder que distribuye los beneficios del desarrollo (2002: 86-87)

Una vez reconocido como municipio, la comunidad de Tetlanohcan sufrió un fuerte reajuste en sus prácticas políticas tradicionales, puesto que los cargos de la presidencia auxiliar (agente municipal, juez de paz, regidor, agente preventivo y policías) dejaron de designarse en una asamblea comunal que se realizaba anualmente para nombrar a las nuevas autoridades civiles y religiosas. Además, los cargos civiles y religiosos se rotaban entre los tres barrios de la comunidad, de tal modo que esta rotación permitía la participación de la mayor parte los habitantes a través de la organización barrial.

Al conformarse como municipio, los cargos civiles son delegados a través de la vía electoral, donde los habitantes de la comunidad contienden a través de los partidos políticos y los grupos faccionales, para acceder a los cargos del cabildo. Los periodos duran un trienio y por lo tanto se han separado del sistema de rotación barrial que fungía como mecanismo político local para acceder a los cargos del Ayuntamiento. No obstante, el sistema de rotación aún funciona para acceder a los cargos más altos de las mayordomías y el cuerpo de fiscales, considerados como las autoridades representativas de la comunidad, pues ellos tienen la custodia de la imagen patronal San Francisco de Asís.

En el caso de San Francisco Tetlanohcan observamos como la autonomía, con relación al ejercicio del autogobierno local, fue en detrimento cuando se consolidaron como municipio independiente, ya que esto significó la ruptura de una práctica tradicional establecida por una jerarquía cívico-religiosa que regulaba las prácticas locales del gobierno, para adoptar el ejercicio político a través de contiendas electorales y a través de los partidos políticos para acceder a los cargos del Ayuntamiento, de acuerdo a las reglas de la democracia marcadas por el Estado.

El costo del divisionismo político en San Francisco Tetlanohcan fue compensado por el reconocimiento del territorio que pertenece a la comunidad, así como los beneficios del desarrollo al acceder directamente a los recursos y programas de asistencia social que les llega a través del Ayuntamiento.

### **III. A manera de reflexión**

De acuerdo a los casos mostrados en los apartados anteriores sostengo que la autonomía que ejercen los grupos sociales al consolidarse como pueblos, ha sido una práctica constante entre las comunidades del estado de Tlaxcala para mantener una gobernabilidad local más equilibrada, aunque esto signifique la fragmentación territorial, esta autonomía se consolida por el auto-reconocimiento entre diversos pueblos de la región que se frecuentan entre sí, en sus fiestas patronales, como una forma de mantener alianzas simbólicas donde se reconocen la autodeterminación de los pueblos constituidos por un sistema de cargos propio que regula las prácticas locales de los asuntos políticos que atañen a los habitantes de la comunidad.

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La autonomía municipal refleja, por un lado, la descentralización de los servicios públicos que permite el acceso directo a los recursos destinados al municipio y a los programas de asistencia social, que a decir de Macip Bazán, en Tlaxcala

la remunicipalización como estrategia de autonomía y descentralización ha ofrecido respuestas rápidas a problemas de rezago en prestación de servicios públicos con las deficiencias de la falta de experiencia en su manejo, pero ampliándolos en cobertura más eficiente y eficaz y con mayor grado de equidad, como equilibrio entre todos los habitantes sin distinguir rango económico o posición política en su prestación (2002: 325).

Sin embargo, la remunicipalización crea divisiones en las prácticas tradicionales del poder político, pues la comunidad asume el juego marcado por el Estado, en el sentido de establecer elecciones populares a través de los partidos políticos, lo que genera una ruptura con el ejercicio local del sistema de cargos. La situación de divisionismo puede considerarse como el costo social al que están sujetos los pueblos de Tlaxcala cuando adquieren el reconocimiento municipal. En relación a ello, Díaz-Polanco señala que “los municipios no son estructuras adecuadas en la que los pueblos puedan desarrollar una auténtica vida autónoma ya que su autodeterminación se encuentra fuertemente restringida a favor de los poderes del estado correspondiente” (1999: 224).

Es evidente este costo social refleja que el Estado aún no reconoce las formas de gobierno municipal a partir de usos y costumbres, pues esta distinción no se encuentra debidamente regularizada ante la ley en el estado de Tlaxcala.

### **BIBLIOGRAFÍA.**

- BAILÓN CORRES, JAIME, 1999. *Pueblos indios, élites y territorios*, ed. Colegio de México, México.
- BONFIL, BATALLA GUILLERMO, 1984. *Cholula, la ciudad sagrada en la era industrial*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.
- CASTORIADIS, CORNELIUS., 2002. *Sujeto y verdad en el mundo histórico-social. La creación humana I*, Fondo de Cultura Económica, Argentina.
- DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR, 1997. *La rebelión zapatista y la autonomía*, ed. Siglo XXI, México.
- 1999. *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, ed. Siglo XXI, México.
- DEL CASTILLO V., GUSTAVO, 1919. *Crisis y transformación de una sociedad tradicional*, Ediciones de la Casa Chata, México.

- DOW, JAMES W., 1974. *Santos y supervivencias. Funciones de la religión en una comunidad otomí*, México, Instituto Nacional Indigenista-Secretaría de Educación Pública, México.
- GALINIER, JACQUES, 1990. *La mitad del mundo. Cuerpo y cosmos en los rituales otomíes*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos-Instituto Nacional Indigenista, México.
- MACIP BAZÁN, RICARDO, 2002. *Autonomía y descentralización de los servicios públicos. Los juegos del desarrollo en Tlaxcala en la remunicipalización de 1995*, ed. SIZA-UAT, México.
- MEDINA, ANDRÉS, 1993. "Los sistemas de cargos en la Cuenca de México: una primera aproximación a su trasfondo histórico", en "Cosmovisión, sistema de cargos y práctica religiosa"; *Alteridades*, año 5. núm. 9, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, Dpto. de Antropología.
- NUTINI G., HUGO, 1968. *San Bernardino Contla. Marriage and Family in a Tlaxcala municipio*, edit. University of Pittsburgh Press, Estados Unidos.
- RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, JAVIER, 2000. *El sistema de cargos y la transformación sociocultural en San Francisco Tetlanohcan, Tlaxcala*, Tesis de licenciatura de Antropología Social, BUAP, México.
- ROMANO GARRIDO, RICARDO, 1999. *Los sistemas de cargos y el poder tradicional en San Bernardino Contla, Tlaxcala*, tesis de licenciatura de Antropología Social, BUAP, México.



## 5

# MUNICIPALIZACIÓN COMO PALANCA DEL DESARROLLO

El caso de San Ignacio Cerro Gordo, Jalisco

*José Juan Valadez Hernández*



El estudio presentado en este capítulo, documenta la importancia que tiene para los actores locales de un determinado territorio la *categoría municipal*; es a través de esta categoría, según su percepción, que se aspiran a una mejor calidad de vida y a un desarrollo del territorio.

Según algunos autores, en México la creación de municipios se da por el modelo centralista imperante, problema que también enfrentan otros países de Latinoamérica. Las autoridades retienen mayores recursos e infraestructura para las cabeceras municipales, dejando en abandono a las localidades que forman parte de la jurisdicción municipal. De la década de 1990 a 2011 fueron creados en México 55 municipios.

Bajo estas ideas, Lugo y Ponce (2010) que se crean municipios por:

[...] la percepción de abandono por las autoridades federales, estatales y de los ayuntamientos establecidos, la carencia de servicios e infraestructura adecuados, la pobreza y la falta de oportunidades de la población por alcanzar mejores niveles de vida. Se percibe, también, que las cabeceras municipales concentran la mayor parte de los beneficios, marginando a las comunidades de la periferia. Por ello, la creación de un nuevo municipio se presenta como la única alternativa u opción viable para sacar del atraso a la población.

Este capítulo comienza con una introducción de la noción de municipalización. Después, se presentan consideraciones generales para el estado de Jalisco sobre el proceso, para finalizar y profundizar con el estudio de caso del pueblo de San Ignacio Cerro Gordo. Lo interesante de este suceso es que en Jalisco no había

ocurrido algo semejante en 56 años (desde 1946), fecha en que se creó el último municipio y que, pese a no haberse cumplido los requisitos para su creación, los sanignacienses construyeron una metodología propia permeada por controversias constitucionales y enfrentamientos entre actores locales, que a final de cuentas no perjudicó el proceso. Por último, se ponen en la mesa de discusión, también algunos otros casos de peticiones por parte de actores locales, dejando ver una problemática generalizada.

### **I. Marco teórico**

En la mayoría de los países de América Latina, el municipio es la entidad de gobierno más pequeña y cercana a la gente, que en la actualidad se ha convertido en el lugar propicio “para impulsar una gestión pública eficiente y democracia participativa” (Valadez, 2010:20). Lugo y Ponce (2010), señalan que

el municipio en México es considerado el actor institucional responsabilizado de la promoción del desarrollo local, fenómeno que ha sido determinante a partir de las reformas al artículo 115 (1983 y 1999) de la Constitución Política de los Estados Mexicanos. En la primera reforma el Estado mexicano estableció como objeto de estudio el fortalecimiento económico y financiero del municipio y su autonomía política. La segunda contiene determinaciones importantes, como el reconocimiento al gobierno municipal y la ampliación y precisión de servicios públicos locales y empréstitos entre otros.

Perahia(2008:60), considera que el municipio es “la unidad más descentralizada del estado y la más vinculada con las necesidades concretas de la población, es la instancia de gobierno más exigida por las demandas de la población, para satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas”. Considera que, el municipio además de estar constituido de una población, territorio y gobierno, en él se incluyen elementos como riquezas naturales, cultura, medio ambiente, así como cuestiones jurídicas y políticas. Sobre esta línea, Rodríguez (2003) indica que el gobierno, es la relación entre redes, así como el ejercicio de la toma de decisiones; la sociedad, es donde se mezclan las acciones individuales con las colectivas, y finalmente el territorio, es el espacio en el cual se dan las acciones y se toman las decisiones. En resumen, se puede decir que el municipio es la entidad político-administrativa más cercana a la población, donde la sociedad interactúa con el gobierno sobre un territorio determinado.

Habiendo mencionado el concepto de municipio, se pone a consideración también la idea de municipalización. Martínez (2006:122), considera al proceso de municipalización como el conjunto de acciones:

que conducen a la demanda y aprobación de creación de un nuevo municipio como parte de las relaciones de poder y de las estrategias que se siguen dentro de un contexto político particular y un marco de derecho específico, lo que implica la modificación de las fronteras territoriales municipales (fusión, segregación) así como la reorganización de las poblaciones.

Valadez (2010:9) menciona que los procesos de municipalización son:

Todas aquellas demandas de las comunidades para conseguir la categoría de municipio, dentro del marco constitucional vigente, en el que no sólo tienen que cubrir requisitos establecidos de forma legal sino que además deben contar con características específicas, como por ejemplo: sentido de pertenencia hacia su territorio, organización y participación social, etcétera.

Los procesos de municipalización han sido estudiados por varios investigadores en México, derivando en la identificación de criterios que se toman al momento de hacer una propuesta de municipalización, entre ellos los propios requisitos que se establecen en cada entidad para la creación de municipios. En el libro *Creación de nuevos municipios* de Martínez *et. al.* (2007:12), se establecen como hipótesis que “la nueva efervescencia de creación de municipios y lucha por la autonomía de pueblos indígenas [en México] tiene que ver con el fin del régimen del partido único y con la progresiva erosión de los rasgos asociados al sistema político que caracterizó la vida nacional en el corazón del siglo XX: centralismo, autoritarismo y monoculturismo, entre los más relevantes”.

Rodríguez (2003) señala que a lo largo de los noventa, una amplia gama de movimientos sociales, organizaciones campesinas y comunidades indígenas, pusieron en la agenda nacional no sólo el tema de la democratización de los procesos electorales locales sino también el de la creación de nuevos municipios.

Cada uno de estos procesos de municipalización manifiesta su interés por la autonomía respecto al municipio a que pertenece. La entidad municipal se fragmenta<sup>134</sup> por la marcada centralización por parte de los gobiernos locales que inciden favorablemente sobre las cabeceras municipales y en detrimento de las localidades sobre todo periféricas que están bajo la misma jurisdicción municipal.

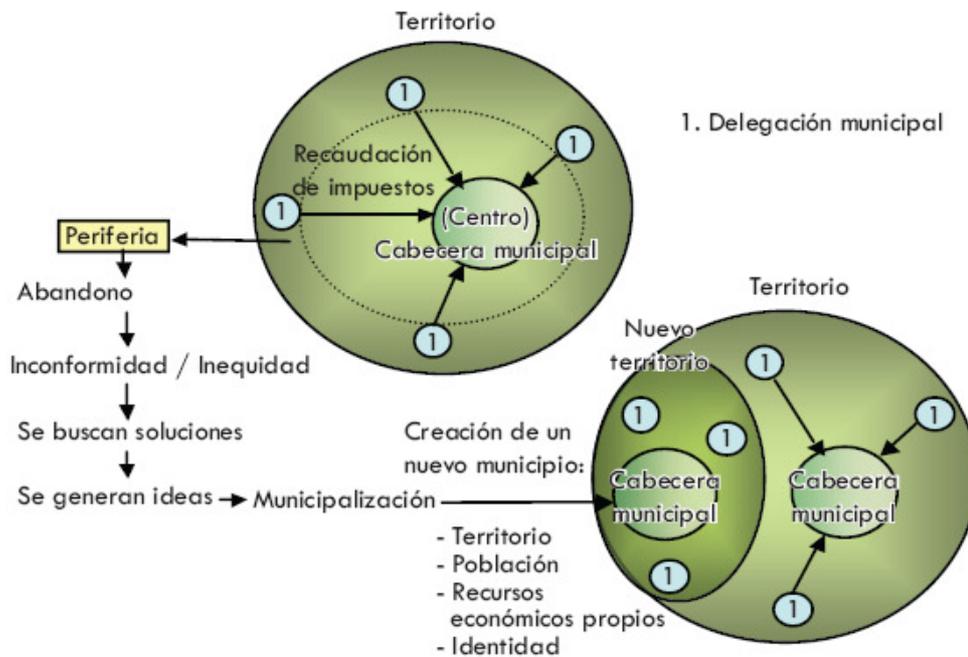
---

<sup>134</sup> Algunas investigaciones plantean que la creación de municipios podría ser negativa, pues vendría a generar mayores gastos para el erario público, así como la incapacidad en la mayoría de los nuevos municipios para gobernarse por sí mismos. Sin embargo, el territorio de América Latina no se encuentra pulverizado. Quintana (1985), señala que Francia cuenta con 38,000 municipios, España con más de 8,000, mientras que Argentina con sólo 1,602 contando con una superficie muy superior a la de los primeros dos países (Quintana, 1985) o, como en México que en el año 2011 se contabilizan 2,441 municipios.

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Con el siguiente diagrama se puede explicar que la fragmentación de territorios políticos administrativos se da por el abandono de los gobiernos centralistas, donde la municipalización se considera una palanca para obtener un gobierno más cercano, identidad territorial y recursos económicos propios. En el diagrama se observa cómo se fragmenta un territorio, aunque esta segmentación no puede darse infinitamente. El territorio que antes era delegación municipal, actualmente es municipio, dejando de ser periferia para convertirse en centro. El abandono que sienten las poblaciones por parte del ayuntamiento se evidencia con las movilizaciones municipalistas, que parten de la percepción de falta de servicios de infraestructura y oportunidades de desarrollo.

Diagrama 1. Pérdida de territorios.



Fuente: Valadez, 2010. *La municipalización como palanca de Desarrollo*.

## II. Proceso de municipalización en el estado de Jalisco

Durante los siglos XIX y XX, y lo que va del XXI, el estado de Jalisco tuvo cambios significativos en su configuración y organización político territorial. La configuración actual es el resultado de los cambios en la geografía política que ha tenido la entidad a nivel municipal durante casi doscientos años.

## MUNICIPALIZACIÓN COMO PALANCA DEL DESARROLLO

La división territorial municipal tal y como la conocemos en la actualidad tiene como punto de partida el año de 1914 durante el periodo revolucionario, pues en este tiempo se dieron cambios significativos, que le dieron libertad a los municipios y una mayor importancia a los estados federados. Esto se dio con la eliminación de cantones y departamentos. En ese año se impulsó el régimen municipalista que posteriormente fue ratificado por medio de la Constitución de 1917. Para entonces, Jalisco contaba con 109 municipios, incluyendo Chapala y Chimaltitán, a los que subsiguientemente se le fueron sumando otros hasta llegar a un total de 125 municipios en el año de 2003.

Cuadro 1. Creación de municipios en Jalisco

Periodo de creación de municipios	Número de municipios creados	Porcentaje de municipios
Casos excepcionales	2	1.6
Sin fecha de creación*	49	39.2
1835-1846	25	20
1847-1875	10	8
1876-1915	23	18.4
1916-1946	15	12
Posteriores (2003)	1	0.8
	<b>125</b>	<b>100</b>

\*Carecen de fecha de creación, pues no se encontraron registros de decretos que mencionen cuando adquirieron la categoría municipal.

Durante el último periodo de creación de municipios del siglo XX que va de 1916 a 1946, fueron constituidos 15 municipios; cinco de ellos se crearon a partir del régimen municipalista posrevolucionario entre 1918 y 1921: Atengo, Puerto Vallarta, Villa Corona, El Limón y Villa Guerrero. En 1922 y 1923 se erigieron dos municipios más, Valle de Guadalupe y El Arenal. Durante la década de 1930 se formaron otros tres: Manuel M. Diéguez, Mixtlán y Antonio Escobedo. En esa misma década, en 1939 le es restituida la categoría de municipio a Chapala, que la había perdido en 1931.

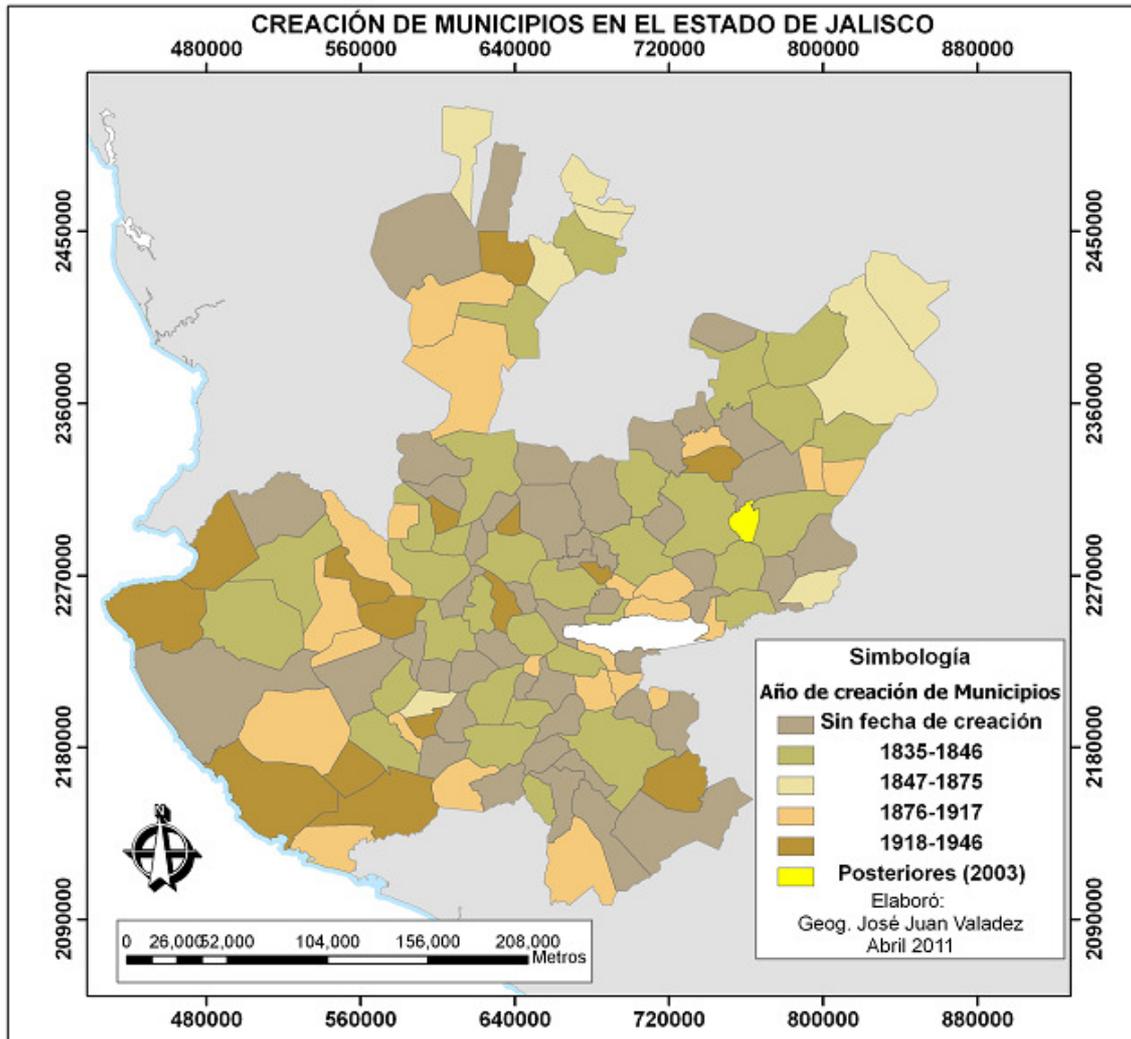
Finalmente, para la década de 1940 se crearon cinco nuevos municipios: Casimiro Castillo, El Salto, Cabo Corrientes, Cuautitlán y La Huerta, sin contar a Chimaltitán que al igual que Chapala, en 1944 recupera la categoría municipal que habían perdido en 1943. Todos estos últimos municipios fueron constituidos durante el periodo de gobierno del General Marcelino García Barragán (1943-1947).

Debe decirse que muchos de los procesos de creación de municipios a principios del siglo pasado, obedecieron a los mismos problemas que enfrentan en

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

la actualidad muchas localidades de Jalisco. Valenzuela (2007:30) menciona que “los vecinos peticionarios protestaban ante la escasez de recursos para las poblaciones que no contaban con la categoría de municipalidad, a la vez que se dejaba entrever la concentración de los ingresos municipales en las cabeceras municipales”.

Mapa 1. Proceso de municipalización en Jalisco



Fuente: Elaboración propia

Jurídicamente debe mencionarse que no fue sino hasta 1979, cuando por medio de la ley orgánica municipal, se establecieron los requisitos legales necesarios para acceder a la municipalidad, siendo algunos de carácter rígido. En el 2000 se aprobó una nueva ley que sustituyó a la primera, con algunas modificaciones por ejemplo, respecto a la extensión territorial. La ley de 1979, establecía que para ser municipio debería contarse con una superficie territorial mínima de 200 Km<sup>2</sup>. Para la ley del

año 2000, disminuye la superficie territorial a 180 Km<sup>2</sup>. Con esta nueva ley es que se municipaliza San Ignacio Cerro Gordo.

En el siguiente párrafo se observan los requisitos que tiene que cumplir un pueblo en Jalisco para municipalizarse, esto según la *Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco* (publicado en el año 2000), actualmente vigente, los requisitos son los siguientes:

*Artículo 6.* El Congreso del Estado puede constituir nuevos municipio de acuerdo con las bases siguientes:

- I. La superficie territorial, en donde se pretenda constituir, no sea menor de 180 Kilómetros Cuadrados;
- II. La población que habite en esa superficie, sea mayor de 20,000 habitantes;
- III. Lo soliciten, cuando menos, la mitad de los ciudadanos que radiquen en la región en donde pretenda establecerse un nuevo municipio;
- IV. El poblado que se elija como cabecera municipal, tenga una población no inferior a 10,000 habitantes; y
- V. El poblado cuente con los servicios públicos indispensables, y que tenga además, suficiente capacidad económica para atender a los gastos de la administración pública municipal.

El Congreso del Estado puede declarar la extinción, o la fusión de los municipios, cuando no alcancen la población requerida, modificando, para ello, los límites de los municipios existentes, y concediendo previamente el derecho de audiencia y defensa a los Ayuntamientos de que se trate.

Los criterios básicos que reconocen estas leyes para la creación de municipios son: el número de población total (además de la población sólo en la cabecera municipal), la extensión territorial, la anuencia de los municipios afectados y tener capacidad económica para sostenerse por sí mismos. A la par de estos requisitos legales que debe cumplir un territorio para constituirse en municipio, los pueblos que toman la iniciativa de separarse, también deben de cumplir con algunas características específicas o propias que no necesariamente son legales, Valadez (2010:55) nos señala lo siguiente:

Estas características (cuantitativas y cualitativas) van desde las condiciones económicas que tiene el territorio, sus recursos naturales, el nivel de participación, la organización y hasta la carga identitaria. Dichas características son movidas por intereses personales, de grupo o bien comunitarios, que persiguen un objetivo en común. Prueba de ello, son los diferentes territorios que han emergido como municipios en la última década a nivel federal.

Cuadro 2. Requisitos para la creación de municipios en entidades federativas seleccionadas.

Estado	Población requerida	Población requerida (cabecera municipal)	Extensión territorial	Opinión del municipio afectado	Opinión de los ciudadanos	Otros requisitos
Aguascalientes	15,000	5,000	*	Si	Dos terceras partes de la población	Recursos naturales y económicos suficientes.
Baja California				Si		Delimitar el territorio, tomar en cuenta factores geográficos, socioeconómicos y demográficos
Baja California Sur	5,000	3,000	*	Si	Dos terceras partes de la población	Conveniente para satisfacer necesidades de la población, servicios públicos adecuados
Chihuahua	20,000			Si		Recursos económicos suficientes, conveniencia o inconveniencias en la creación del nuevo municipio
Colima	15,000	5,000	150 Km2	Si	Dos terceras partes de la población	Servicios públicos municipales, oficinas públicas, Infraestructura urbana.
Durango	12,000	6,000	1500 Km2	Si	La mitad de la población	Servicios públicos indispensables, Ingresos económicos suficientes, opinión del Poder Ejecutivo.
Guerrero	25,000			Si		Recursos económicos suficientes, contar con infraestructura necesaria.
Hidalgo	100,000	10,000	500 Km2	Si		Conveniente para satisfacer necesidades de la población
Jalisco	20,000	10,000	180 Km2	Si	Mitad de la población	Servicios públicos indispensables, suficiente capacidad económica.
Morelos	30,000			Si		Potencialidad económica y capacidad financiera
Nayarit	15,000	8,000	*		Dos terceras partes de la población	Autosuficiencia económica, recursos naturales
Oaxaca	15,000			Si		Recursos económicos suficientes, contar con los locales para instalación de oficinas municipales.
Puebla	25,000		100 Km2		Tres cuartas de la población	Que la cabecera municipal tenga por lo menos la categoría de villa, recursos económicos suficientes.
Querétaro	25,000			Si		Medios y recursos necesarios, contar con servicios públicos municipales.
Quintana Roo	30,000	10,000	*	Si		Conveniente para satisfacer necesidades de la población, servicios públicos adecuados
San Luis Potosí	20,000			Si	25% de la población	Nombre que llevará el nuevo municipio, recursos económicos suficientes.

Estado	Población requerida	Población requerida (cabecera municipal)	Extensión territorial	Opinión del municipio afectado	Opinión de los ciudadanos	Otros requisitos
Sinaloa	30,000				Dos terceras partes de la población	Elementos suficientes para sostener sus existencia económica
Tabasco	30,000			Si	Dos terceras partes de la población	Ingresos suficientes para la administración, que no afecte a la economía del municipio del cual se desagregue.
Tamaulipas	25,000			Si		Disponer de recursos económicos, contar con servicios públicos municipales
Veracruz	25,000					Recursos suficientes y oficinas públicas, contar con reservar territoriales.
Yucatán						Recursos económicos suficientes, oficinas públicas, contar con reservas territoriales.
Zacatecas		5,000	50 Km2	Si		Acreditar capacidad administrativa

Nota: Las entidades federativas que no están en este cuadro, es porque no se encontraron los requisitos para la creación de nuevos municipios.

\* En los requisitos se habla de tener en cuenta la extensión territorial, pero no se señala que extensión.

### III. Estudio de caso: Un nuevo municipio en Jalisco

San Ignacio Cerro Gordo, fue el pueblo que abrió la puerta a la municipalización en Jalisco a principios del siglo XXI, esto después de 56 años de no crearse municipios en Jalisco. El nuevo municipio fue aprobado por el congreso del estado, el 4 de diciembre de 2003. Dicha aprobación se otorgó por medio del decreto 20,371, con una extensión territorial de 228.01 Km<sup>2</sup>, incluyendo 74 localidades. Es el primer municipio en Jalisco que cuenta con límites territoriales municipales perfectamente definidos.

Mapa 2. Mapa de la ubicación del Municipio de San Ignacio Cerro Gordo



En la imagen derecha, ubicación del estado de Jalisco con respecto a la región occidente en México. En la imagen izquierda se ubica el municipio de San Ignacio Cerro Gordo y los municipios colindantes. Fuente: Elaboración propia

San Ignacio Cerro Gordo, se desprendió del municipio de Arandas. El nuevo municipio se localiza en la región Altos Sur del estado. Colinda con los municipios de Arandas al este, con Atotonilco el Alto al sur, con Tepatitlán al oeste y con el municipio de San Miguel el Alto al norte. Las coordenadas extremas son: 2°28'52.6 metros y 2°30'9.610 metros norte y 75°50'87.8 metros y 76°7'20.1 metros al este. Se ubica como uno de los municipios más pequeños en cuanto a superficie territorial se refiere, pues representa el 0.03% del territorio de Jalisco.

MUNICIPALIZACIÓN COMO PALANCA DEL DESARROLLO

Cuadro 3. Población censal del San Ignacio 1990-2010

Nombre de localidad	Número de población por año				
	1990	1995	2000	2005	2010
Adobes, Los		**	4	21	10
Alto, El (El Alto de Pastores)	123	138	155	144	123
Ánimas, Las	89	42	2	2	7
Bajío del Indio	91	25	30	24	42
Barranca, La	27	34	27	26	17
Belén, El		**	3	7	3
Bellavista					51
Bimbalete, El					13
Boca de Leones (San Fernando)		18	18	60	33
Bordo, El	70	***	130	13	20
Calzada, La	37	20	24	38	30
Capacha, La	**	15	9	1	2
Capulín Verde, El					54
Cerro Gordo	363	421	445	419	405
Codito, El	74	60	74	68	67
Colorines	34	98	36	29	18
Coscusillo (Cuscusillo)	***	27	28	21	33
Coyotes, Los		177	184	220	154
Cruces, Las	19	13	22	27	13
Dolores, Los	607	680	694	760	864
Durazno, El*	607	680	7	10	6
Espino de Arriba, El					4
Galeras, Las	37	13	35	28	19
Los Gallineros de la Galera					6
Gavilán, El				4	4
Higuerillas	154	133	194	173	164
Hongo, El	64	40	41	23	21
Jaquetas	232	193	279	245	146
Jarrilla, La*			15	11	2
Ladrillera, La	61	28	168	17	93
Loma Alta	107	105	134	160	116
Loma de los Amoles, La (Loma de San Pedro)	86	106	124	128	142
Loma Verde		***	3	7	
Loma, La (Loma de los Jiménez)		**	18	44	40
Madroño, El*		41	31	34	49
Malilla, La		***	13	26	30
Mezquite, El	32	93	71	70	61
Mirador, El		***	77	79	61
Ocote, El (La Loma)	**	114	143	169	159
Olla, La					3
Palenque	226	273	332	285	359
Parada de Arriba, La		25		24	11
Pastores	94	53	60	72	60

continua...

MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Cuadro 3. Población censal del San Ignacio 1990-2010 (continuación)

Nombre de localidad	Número de población por año				
	1990	1995	2000	2005	2010
Plan de las Gallinas, El (Loma de Orozco)	40	38	45	40	41
Presa de Barajas	214	289	415	515	349
Presa de Barajas (El Crucero de Arandas)					172
Providencia, La	**	37	6	89	94
Pueblito, El	65	40	29	31	11
Ranchillo, El				4	15
Rancho la Mora (La Mora)				40	
Refugio, El	71	66	73	54	63
Regladero, El (Los Tanques)	24	39	33	31	5
Sacamecate		136	183	257	375
Salero, El	139	73	90	131	109
San Antonio de los Franco					49
San Ignacio Cerro Gordo	7580	8487	9496	9485	9774
San Nicolás	164	149	172	111	179
San Ramón	117	74	110	76	101
San Vicente	164	85	242	331	521
Santa Ana	84	25	36	55	94
Santa Rita		44	14	25	8
Saucito, El	109	105	59	69	119
Tarjea, La		37	1	8	
Tepoza, La					6
Tepozán, El		202	181	151	186
Terrero Chico	43	66	48	39	44
Terrero Grande	54	37	32	20	28
Tortuga, La					2
Tres Palos	89	87	82	78	63
Trinidad, La}	552	535	568	452	622
Trojes, Las		*		6	9
Tuna de Abajo (San Pascual)	302	205	308	403	361
Tuna de Arriba	194	159	187	201	119
Tuna de Enmedio	142	32	156	92	86
Varal, El*				3	2
Viborero, El	182	309	355	221	221
Virgencita, La (El Pueblito)	277	323	258	310	283
Total de población	13,840	15,344	16,809	16,817	17,626

Fuente: Elaboración propia.

\* Estas localidades se ubican dentro del polígono municipal de San Ignacio Cerro Gordo, sin embargo, se encuentran censadas para el municipio de Tepatitlán.

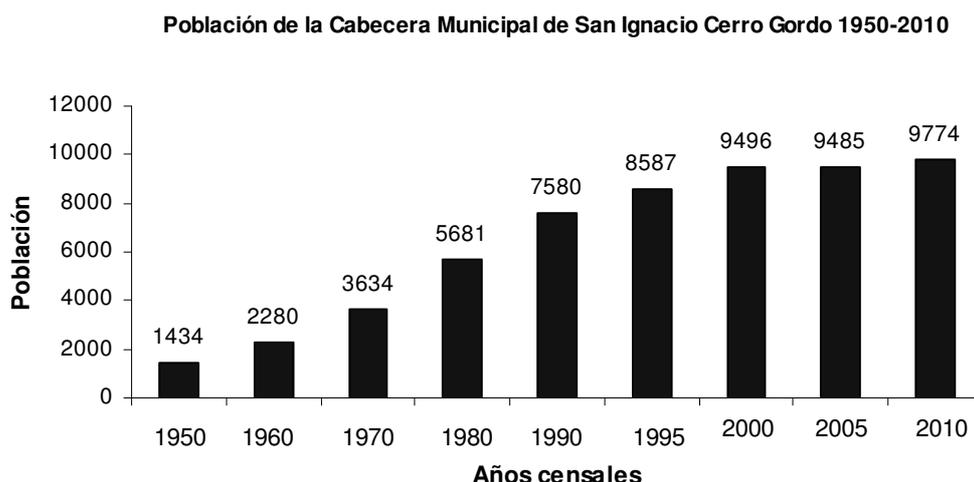
En el Censo de Población y Vivienda 2010, de INEGI, en el que por primera vez se incorpora en un censo de población a San Ignacio Cerro Gordo, se tiene una cantidad de habitantes en total municipal de 17,626 habitantes, ni siquiera alcanza los 20,000 habitantes que se requiere por Ley. Sus principales localidades son: San

Ignacio Cerro Gordo (cabecera municipal), Cerro Gordo, La Trinidad, Los Dolores y San Vicente, todas mayores a 400 habitantes.

La población de la cabecera municipal va en ascenso como lo podemos constatar en la gráfica 1, aunque no en todos los años, puesto que en el censo de 2005, la población de la localidad disminuyó de 9,496 habitantes que había en el año 2000 a 9,485 en el censo de 2005. Pero para el censo de 2010 vuelve a incrementar la población a 9,774 habitantes.

En el municipio se concentran localidades sobre todo al centro y sur del territorio. Existe un buen acceso hacia todas las localidades, aunque desde un principio de su creación se contempló la rehabilitación y construcción de la red de caminos.

Gráfica 1. Población de la Cabecera Municipal de San Ignacio Cerro Gordo, 1950-2010.



#### **IV. La municipalización: un objetivo para alcanzar el desarrollo**

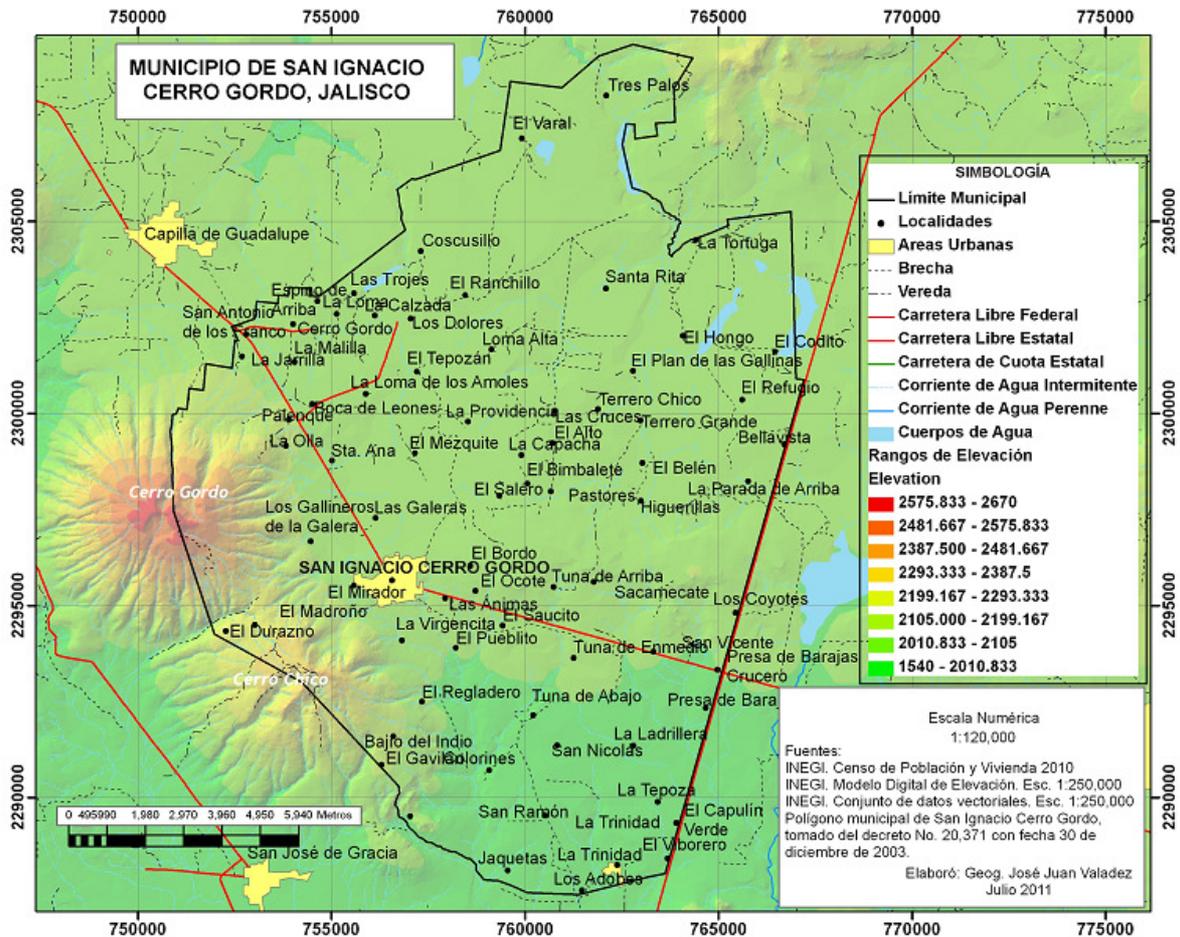
Para lograr elevar a categoría de municipio a San Ignacio, se conformó en 1999 el llamado Comité “Por un Nuevo Municipio San Ignacio Cerro Gordo, A. C.” que tenía como objetivos principales a) promover la creación del municipio, b) realizar eventos culturales, sociales y deportivos sin fines de lucro y, c) participar en las tareas que redunden en el mejoramiento de obras en el pueblo (Valenzuela 2002).

La dinámica que los actores locales de San Ignacio Cerro Gordo llevaron a cabo a partir del año 2000, generó una actitud de participación, organización y unión. Los actores a medida que iban adquiriendo experiencia y formando su

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

propia metodología sobre creación de municipios, se generaba una cohesión, una identidad territorial basada en la religiosidad, como buen pueblo de Los Altos de Jalisco, además de sus costumbres y la promoción de autodenominarse gente trabajadora y ahorrativa.

Mapa 3. Mapa base del municipio de San Ignacio Cerro Gordo



Fuente: Elaboración propia

Valadez (2010:61) señala que

entender las dinámicas sociales dadas dentro de un espacio común puede ser muy complejo, pues en una unidad territorial convergen diferentes formas de pensar de los individuos, así como distintos intereses personales y colectivos. Para los sanignacienses el asunto de la municipalización era parte de un círculo: si no se convertían en municipio, seguirían sin autonomía económica, sin mejoras, sin

## MUNICIPALIZACIÓN COMO PALANCA DEL DESARROLLO

desarrollo local; se mantendría la misma situación de falta de obras públicas, servicios, inversión y, por tanto, más emigración a Estados Unidos.

Un punto importante a resaltar en la demanda de municipalización, es que la población sanignaciense sentía la falta de atención de autoridades de la cabecera municipal, que privilegiaba su propio crecimiento, pero en detrimento de las localidades que se encuentran bajo la jurisdicción del municipio, sobre todo de aquellas localidades que se encuentran en la periferia del mismo.

Lo anterior lo mencionaban en la exposición de motivos de la iniciativa de municipalización, la cual señala lo siguiente:

A través de las nuevas formas de participación ciudadana es que hoy 8,000 ciudadanos respaldan con sus firmas para elaborar la presente iniciativa de legislación integral sobre la constitución legal de un Nuevo Municipio Libre y Soberano, en lugar de la Delegación que representamos; con el fin de dar pautas para erradicar esta problemática del centralismo, que inhibe el desarrollo pleno en virtud que la cabecera municipal es Arandas, y dando como consecuencia el reparto inequitativo de los recursos que derivan a los Municipios. Dejando desprotegidas a las delegaciones, lo cual es de gravedad, para la cantidad de habitantes y por ende la cantidad de necesidades que se van requiriendo, deseando tener ante la sociedad repercusiones que beneficien al desarrollo económico, político y social como integrantes de la división municipal del Estado de Jalisco.

La población señalaba que no les llegaba en infraestructura los impuestos que la delegación de San Ignacio aportaba, además de la poca participación política que tenía respecto a los habitantes de la cabecera. Realizar manifestaciones en el congreso, además de la cancelación del voto para elegir presidente municipal, fue su manera de presionar para lograr su cometido. Se sentaba un precedente para la constitución de un nuevo municipio.

Después de tres intentos (1985, 1988 y 1998) donde la población de San Ignacio trató de municipalizarse, pudieron lograr su objetivo, no sin antes pasar por un camino lleno de obstáculos. La idea de municipalización, se manifestó después de que la ciudadanía se cansó de ser el patio trasero de Arandas, como decían los actores locales de la entonces delegación municipal de San Ignacio.

El primer grupo que se organizó para trabajar a favor de la creación del municipio fue dirigido por el profesor Horacio Garza Guerra, quien sin ser originario de San Ignacio, sino de Nuevo León, decide trabajar a favor de dicho objetivo, la comunicación fue importante para mantener a la gente de esa población informada.

Imagen 1. Manifestación de sanignacienses en el Congreso Local

Publico 15/01/2003



Al menos 600 hombres, mujeres y niños de San Ignacio Cerro Gordo, acudieron al Palacio de Gobierno y a la sede del Legislativo FOTO: HAYDÉE VELASCO

## Habitantes de San Ignacio Cerro Gordo piden ser el municipio 125

Al grito de “nosotros ya cumplimos, que cumpla la ley”, un grupo de 600 personas de la delegación de San Ignacio Cerro Gordo, municipio de Arandas, acudieron al Congreso local para que su comunidad sea erigida en el municipio 125 de Jalisco.

José Luis Orozco, del Comité por un Nuevo Municipio, aseguró que ya cumplieron con todos los requisitos que marca la ley; sin embargo, en la Comisión de Gobernación del Poder Legislativo señalan que Arandas aún no ha dado su visto bueno sobre si cede parte de su territorio.

De acuerdo con la *Ley de Gobierno y la Administración Pública del Estado de Jalisco*, para constituirse un nuevo municipio se requiere un territorio mínimo de 180 kilómetros cuadrados, contar con una población mayor a los 20 mil habitantes, que lo soliciten cuando menos la mitad de los ciudadanos que radiquen en la región donde se pretenda establecer la nueva demarcación, y que el poblado que se elija

como cabecera cuente con una población no menor a los diez mil habitantes.

Para cumplir con estos requisitos, el comité promotor apela al decreto 1675, de 1913, donde se establece la comisaría política de San Ignacio con 262 kilómetros cuadrados.

Sin embargo, el ayuntamiento de Arandas ha manifestado su disposición a ceder 180 kilómetros cuadrados de su actual territorio para constituir el municipio de San Ignacio Cerro Gordo.

Al considerar la extensión de 262 kilómetros cuadrados, no sólo se afectaría territorio de Arandas, sino que quedarían implicados los ayuntamientos de Tepatitlán y Atonilco.

Por otra parte, habrá que resolver la situación de la comunidad de Santa María del Valle, con ocho mil habitantes y que está dividida por la mitad en dos municipios: Arandas y San Miguel el Alto. De no resolverse esta situación y crearse San Ignacio Cerro Gordo como municipio, podría quedar dividida en tres ayuntamientos.

Por otra parte, vecinos de la delegación de Valle de Guadalupe, en el municipio de Tepatitlán, también promueven ser municipio, y parte del territorio que proponen para ello es aquel que plantea San Ignacio Cerro Gordo.

De acuerdo con los promotores, su comunidad cuenta con los servicios públicos que marca la ley, y que al año captan vía impuestos locales alrededor de cinco millones de pesos, ocupando con ello el 44º lugar de aportación al erario.

En San Ignacio Cerro Gordo están establecidos 350 negocios, y una de las principales actividades económico-productivas es la producción de agave y tequila.

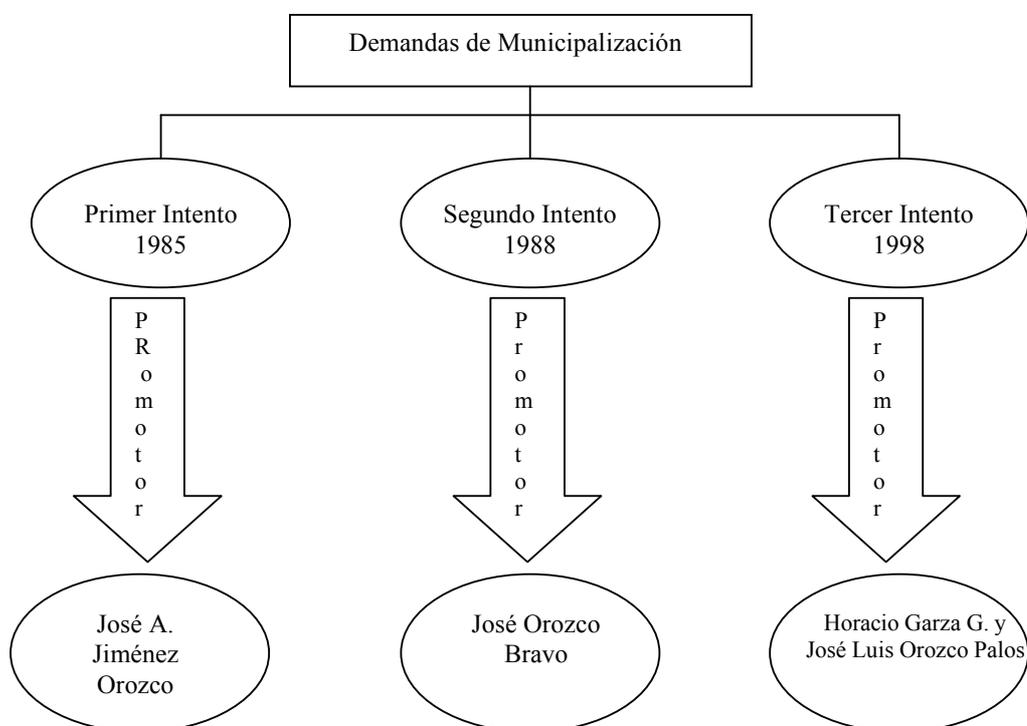
Los diputados locales aseguraron que si Arandas da su beneplácito para ceder el territorio requerido (260 kilómetros cuadrados), y así contar con la población que marca la ley, no tendrán ningún inconveniente en crear el municipio 125 de Jalisco. ■

RUBEN ALONSO

Fuente: Público.15/01/2003. Primera manifestación de habitantes de San Ignacio Cerro Gordo donde piden ser el municipio 125 del Estado de Jalisco.

Sin embargo, antes de legalizar el Comité, Garza Guerra decidió abortar la presidencia del mismo, entrando en su lugar José Luis Orozco Palos, originario de San Ignacio Cerro Gordo, carpintero de profesión, pero que además tuvo cargos públicos como recaudador de rentas de distintas regiones de Jalisco. Orozco Palos fue quien encaminó todo el proceso de municipalización hasta llegar a su término positivamente.

Diagrama 2. Diferentes etapas de municipalización en San Ignacio Cerro Gordo

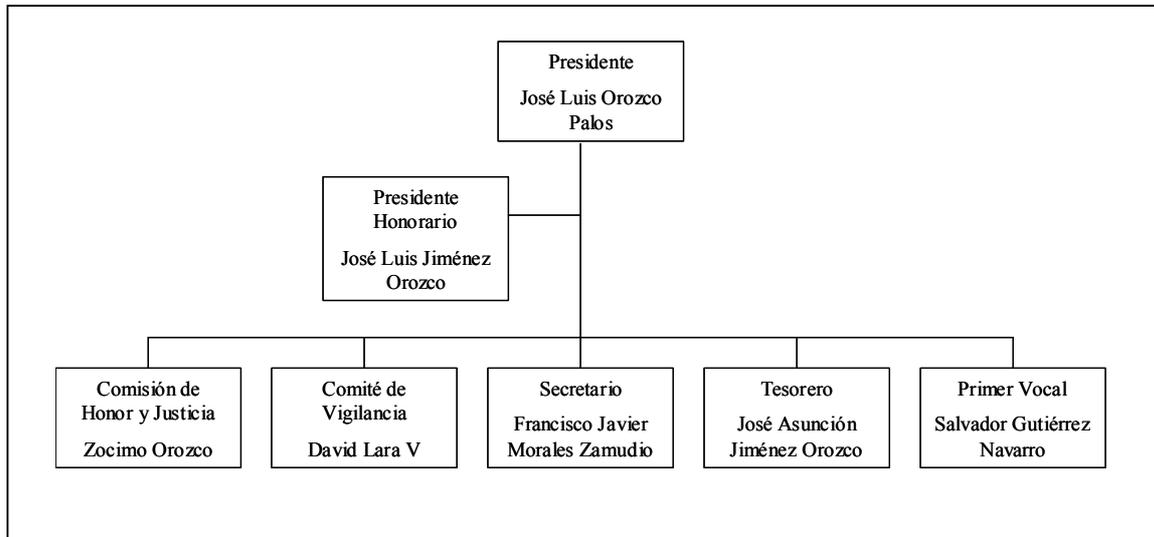


Se puede decir que, fue al Comité Por un Nuevo Municipio San Ignacio Cerro Gordo, A. C., a quien le correspondió aprender a conocer los elementos legales necesarios para la constitución de municipios en Jalisco, gestionar recursos al interior del pueblo, pero además al exterior por medio de los migrantes que en su mayoría residen en Estados Unidos, pues los denominados actores económicos, apoyaron importantemente el proceso de municipalización.

Además de lo anterior, al Comité también le tocó establecer vínculos con la Universidad de Guadalajara (UDG) para elaborar un estudio socioeconómico, con el Consejo Estatal de Población (COEPO) quienes realizaron el estudio demográfico, con el Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco

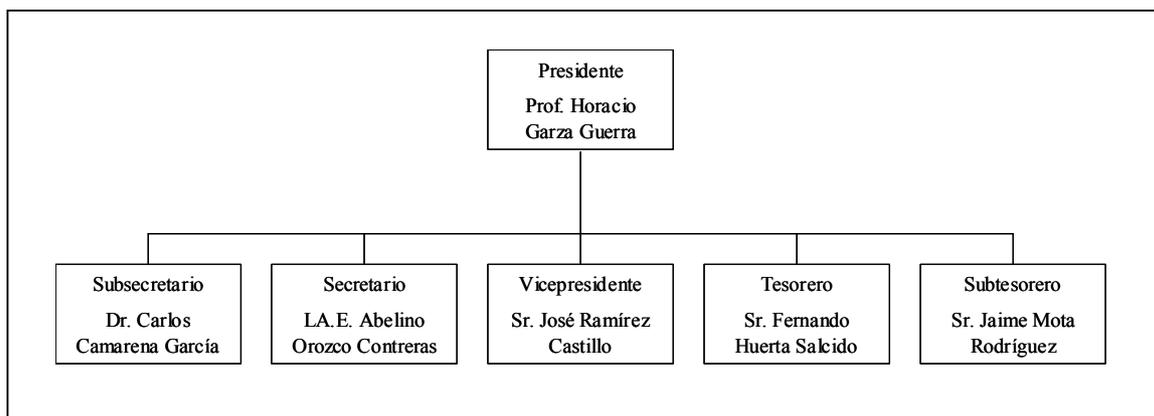
(IITEJ) quienes hicieron el estudio de deslinde y medición del territorio que le correspondería, así como también hubo mucho contacto con diputados del congreso del estado de Jalisco.

Diagrama 3. Comité Por el Municipio de San Ignacio Cerro Gordo



Fuente: Elaboración propia.

Diagrama 4. Diferentes demandas de municipalización en San Ignacio Cerro Gordo.



Fuente: Elaboración propia

Al reavivarse la idea de municipalización, surgieron reacciones en contra y a favor, reacciones que vinieron de fuera de San Ignacio, pero también desde dentro. Para entonces ya se llevaba un camino recorrido, es decir, la población unía fuerzas y

formaba alianzas con el único objetivo de hacerse del municipio, lo demás vendría por añadidura, es decir, el reconocimiento, el bienestar político y económico, etc.

Los actores locales políticos, socioterritoriales y económicos, debieron construir su destino, pues se dieron cuenta que estando unidos y organizados, podrían lograr mayores y mejores beneficios. Había diferencias ideológicas entre los diferentes actores locales, pero decidieron dejar eso a un lado, y pensar en su futuro, pues veían la necesidad de ser autónomos.

Valadez (2009:63) señala que “la motivación del cura Ignacio Ramos Puga fue importante para que dicha unión se cristalizara, pues desde el púlpito convocó grandes concentraciones de personas en apoyo a la municipalización”. Esto a pesar de haber demostrado en ocasiones sus diferencias con el Comité que promovía la municipalización.

Como ya se había mencionado, el punto de interés para la mayoría de los habitantes de San Ignacio fue la municipalización, siendo el objetivo de la participación defender lo que pensaban sería una palanca para el desarrollo o por lo menos, sentir que con la municipalización se podría tener una mejor calidad de vida, esa fue la razón y el objetivo para que hubiera consenso entre la población. Cuando había que reunirse para defender su interés lo hacían en el congreso local y ante la presidencia municipal de Arandas. Cuando se requería de juntar dinero para pagar abogados y realizar trámites también existía apoyo.

Cuando el 4 de diciembre de 2003, se crea como municipio San Ignacio, hubo un suceso que marcó a la dirigencia del Comité de municipalización, pues la extensión territorial que promovían para el municipio “les salió recortada” o mutilada en el decreto, al parecer días antes el congreso local decide restarle territorio al nuevo municipio. La inconformidad de la población no se dejó esperar, y hubo quien dijo que esa decisión fue avalada por el presidente del Comité José Luis Orozco Palos a quien llamaron traidor por haber negociado el territorio que les correspondía por ley, aunque Orozco Palos manifestó en varias entrevistas que él nunca supo de las intenciones del congreso local.

En enero de 2004, el ayuntamiento de Arandas, durante el periodo de Gobierno Jorge Díaz Pérez (presidente municipal), interpuso en el último día de su cargo una controversia constitucional (1/04) ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la creación del municipio de San Ignacio. Sin embargo, la controversia fue sobreseída por haber entrado fuera de tiempo.

Es 2005, cuando entró el decreto en vigor sobre la creación del municipio, las autoridades de Arandas presentaron una segunda controversia constitucional 57/2005, por los mismos hechos que en la primera, es decir, porque no se les tomó en cuenta durante el proceso de municipalización, no les dieron derecho de audiencia. También en 2004, Tepatitlán de Morelos, municipio colindante al oeste,

inició una controversia (54/2004) por la inclusión de un poblado llamado Cerro Gordo.

Estas dos situaciones, es decir, el decreto de creación con el territorio recortado o “mocho” y las distintas controversias constitucionales, motivaron que la población de San Ignacio Cerro Gordo se dividiera y iniciaran disputas, a tal grado que un nuevo grupo que formaban parte del Comité constituyera una nueva Asociación Civil llamada “Libertad 125”, integrada principalmente por profesionistas, cuyo dirigente fue el Dr. José Zócimo Orozco Orozco, principal detractor de Orozco Palos. Esta agrupación se formó en oposición al Comité de municipalización con el objetivo de defenderse de las controversias y al mismo tiempo de defender al pueblo de José Luis Orozco Palos y su grupo, a quienes ya les habían perdido la confianza. A pesar de los esfuerzos por derrocar al grupo de Orozco Palos, no tuvo frutos positivos para la Asociación Civil Libertad 125.

Ante la amenaza de que el decreto de creación del nuevo municipio de San Ignacio fuera invalidado y con ello truncada la esperanza de independencia de Arandas, el Comité de municipalización decidió contratar un bufete de abogados en la Ciudad de México; para algunos actores locales era injustificable el gasto tan grande para pagar los servicios del bufete. Pero finalmente en abril de 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló a favor de que siguiera el proceso de municipalización de San Ignacio Cerro Gordo, echando abajo con ello que San Ignacio se quedara en el municipio de Arandas.

En este mismo año, en el que se da el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se comunicó al nuevo municipio se preparara para las elecciones municipales de julio de 2006. En dicha contienda participaron cuatro partidos políticos: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido Alternativa Social y Campesina. Diferentes actores locales se perfilaron para ser el primer presidente municipal de San Ignacio, habiendo entonces otra ruptura, pues ahora se trataba de ver quien ganaba poder político para salir vencedor. José Luis Orozco Palos participó por el Partido de Alternativa Social y Campesina, pero a pesar de que junto con su grupo llevó a buen termino la municipalización, no fue quien ganó la contienda. El partido ganador fue Acción Nacional, resultado que no fue del agrado sobre todo del Partido de Alternativa Social y Campesina, comandando por Orozco Palos, quien de inmediato impugnó la votación por inconsistencias y anomalías. Finalmente, no se revocó la elección.

Empero de los conflictos y desavenencias que hubo entre actores locales políticos, económicos y socioterritoriales, en la actualidad habiendo terminado ya el primer periodo de gobierno y a poco tiempo de culminar el segundo, la sociedad sanignaciense está convencida de que la municipalización de San Ignacio Cerro Gordo fue un logro importante, pues se alcanzó algo que otros pueblos anhelan y

no consiguen, reconocen que los resultados sobre cobertura de necesidades en infraestructura y seguridad son muy pocos, pero saben también que lo mejor para ellos fue obtener su libertad para decidir lo que mejor les conviene conforme a sus necesidades, pues ya administran directamente los recursos que genera el propio municipio y los que les llegan provenientes del Estado y de la Federación. Como anota Valadez (2009:109), “Los sanignacienses están satisfechos de haber alcanzado la categoría de municipio”. Es relevante señalar que el proceso le permitió al pueblo obtener una ventaja de orden cualitativo como es la reconfiguración de su identidad, a la que se suman así mismo las experiencias de ser un pueblo organizado y participativo a favor de un proyecto en común.

Imagen 1. Escudo del municipio de San Ignacio Cerro Gordo, Jalisco.



Se observa que un factor importante para el logro de la municipalización en San Ignacio fue la identidad territorial, pues los habitantes de San Ignacio Cerro Gordo ya no se sentían arandenses, sino cerrogordenses o sanignacienses. El arraigo a su territorio se puede observar en su escudo donde se plasmaban las principales actividades económicas del pasado y del presente, los elementos que contiene son: la trasquila de ovejas cuando era hacienda, frente a la elaboración de ladrillo

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

actividad actual, la agricultura (el maíz), los símbolos orográficos Cerro Chico y Cerro Gordo, donde este último es el más alto de la región.

Para resumir se muestra la cronología del municipio de San Ignacio:

- 1697 Se le otorga la primera merced de tierra al Capitán Pedro Albarrán Carrillo. Fecha de fundación de San Ignacio Cerro Gordo.
- 1700 Se le otorga al mismo Capitán la segunda merced. Con esto se forma el mayorazgo de San Ignacio Cerro Gordo.
- 1758 Ya existe la Hacienda de La Trasuila o Hacienda de Cerro Gordo, llamada así indistintamente.
- 1843 La población es elevada categoría de Villa.
- 1857 La Hacienda de San Ignacio Cerro Gordo, perteneció a Tepatitlán, hasta que por gestiones de Jesús L. Camarena, pasó a formar parte de Arandas.
- 1862 Por medio de decreto No. 49, los ranchos junto con la hacienda son devueltos temporalmente a Tepatitlán.
- 1872 Por medio de decreto No. 292, se anexan definitivamente los cuarteles 13 y 14 a la población de Arandas.
- 1913 Se erige en Comisaría Política y Judicial San Ignacio Cerro Gordo.
- 1920 Se vuelve a erigir en Comisaría Política y Judicial
- 1993 Se erige San Ignacio en Delegación Municipal (sin que exista un decreto que eleve a categoría de Agencia Municipal al poblado).
- 2003 Se erigen en Municipio la Delegación Municipal de San Ignacio Cerro Gordo.
- 2004 El entonces presidente municipal Jorge Díaz Pérez, promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la primera Controversia Constitucional contra el Congreso del Estado de Jalisco, siendo ésta sobreseída por no contar con los elementos suficientes para derogar el decreto de creación.
- Sep/2005 Entra en vigor el decreto que eleva a municipio a San Ignacio. Se forma un “Concejo” que funcionará un año en lo que entra el primer Ayuntamiento.
- Sep/2005 Se promueve otra Controversia Constitucional contra la creación del municipio de San Ignacio Cerro Gordo, la cual es aceptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero sobre la cual no se otorga la suspensión del decreto.
- Dic/2005 Se cancela la convocatoria para elegir Ayuntamiento, más no el decreto de creación del municipio.

- Mar/2006 La Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve sobreseer nuevamente la Controversia Constitucional, por lo que San Ignacio Cerro Gordo puede seguir con el proceso electoral.
- Jul/2006 Elecciones para elegir Presidente Municipal.
- Ene/2007 Entra en funciones el primer Presidente Municipal de San Ignacio Cerro Gordo.

## **V. Otros probables casos de municipalización en Jalisco**

Ejemplo de la centralidad y el modelo municipalista que existe en el estado de Jalisco, son los conatos de municipalización de Capilla de Guadalupe en Tepatitlán; Santa María del Valle en Arandas y Betulia en Lagos de Moreno. Hasta ahora, sólo Capilla de Guadalupe ha logrado la municipalización, con fecha 22 de enero de 2004. Sin embargo, al igual que en el caso de San Ignacio, también le fueron interpuestas controversias constitucionales por parte de los ayuntamientos de Tepatitlán (54/2004) y San Miguel el Alto (55/2005), pero la diferencia es que San Ignacio Cerro Gordo sí logró ser municipio y Capilla de Guadalupe, sólo quedó en el intento. Actualmente se está revisando nuevamente el expediente y se están haciendo los estudios necesarios para ver la posibilidad de volver a intentar la municipalización de Capilla de Guadalupe.

El proyecto de municipalización de Capilla de Guadalupe de entre los otros casos es el más consolidado, habiendo incluso dos asociaciones civiles, la primera llamada “Unidos por Capilla de Guadalupe A. C.” formada en el año de 2001 y la segunda nombrada “Juntos y Ayudando”. El municipio fue aprobado por la misma legislatura de San Ignacio, pero como se mencionó dicho proceso fue cancelado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Valenzuela (2002:235) señala que “es común que la formación de un nuevo municipio venga acompañada de una demanda igual de otra localidad”, incluso en el último día de reunión legislativa, cosa que ocurrió con Capilla de Guadalupe.

La LVI Legislatura no quiso irse sin darle el visto bueno a las delegaciones que formarán este nuevo municipio de Capilla de Guadalupe, ya que según ellos reúnen todas las condiciones poblacionales, de infraestructura y económicas, para convertirse en municipio, los aseguran sus promotores y el propio legislativo estatal. (El Informador. Enero 08, 2004).

En la exposición de motivos del proyecto de creación del municipio de Capilla de Guadalupe, los solicitantes expresan:

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Consideramos a nuestra comunidad como la más importante dentro del municipio de Tepatitlán de Morelos por su desarrollo económico, industrial, social, de infraestructura [...] lo cual hace de este pueblo con una visión empresarial importante dentro del municipio y de la región de los Altos.<sup>135</sup>

Otro proyecto de municipalización es el de Betulia, delegación de Lagos de Moreno, quienes junto con otras 28 localidades del norte de municipio de Lagos, también pidieron ser municipio señalando en su exposición de motivos que: “Lamentablemente los políticos de Lagos o de la cabecera, siempre han visto a la Zona Norte como una fábrica de votos”.<sup>136</sup> En este caso también los habitantes de Betulia sentían esa falta de atención por parte de las autoridades municipales.

También de los Altos se genera una aspiración de municipalización, en Santa María del Valle, delegación del municipio de Arandas, territorio que se comparte con el municipio de San Miguel el Alto. Este proyecto también surge una vez que San Ignacio Cerro Gordo se municipalizó. Como en los otros proyectos de municipalización, Santa María del Valle tiene un representante que es el “Consejo de Rescate, Restauración, Conservación y Desarrollo del Patrimonio de Santa María del Valle”, el cual argumentan “la medida se tomó por la poca atención que se tiene de los dos municipios mencionados” (Valadez, 2009:58). En la exposición de motivos el Consejo de Rescate expresa:

En Santa María del Valle nos sentimos molestos porque las autoridades tanto de Arandas como de San Miguel el Alto y las actuales de San Ignacio Cerro Gordo nos están dando un trato que golpea nuestra dignidad y nos hace sentir, no como sujetos históricos, sociales y de derecho, sino como objetos de los caprichos de quienes ostentan el poder en esta parte de la Región de los Altos de Jalisco.<sup>137</sup>

Cabe señalar que ni en el caso de Betulia, ni en Santa María del Valle, existe un expediente oficial sobre una iniciativa de municipalización, pues hasta la fecha sólo existen notas periodísticas señalando lo antes dicho. Cabe mencionar también que todos los proyectos de municipalización recientes han venido de la región de los Altos de Jalisco, municipios que cuentan con extensas superficies territoriales, población numerosa e importancia económica.

---

<sup>135</sup> Ver exposición de motivos señalados al Presidente Municipal de Tepatitlán, Ingeniero Enrique Navarro de la Mora; sin fecha, por parte de la Asociación Civil “Unidos por Capilla de Guadalupe”.

<sup>136</sup> Occidental. Noviembre 14, 2005.

<sup>137</sup> Oficio dirigido al Congreso del Estado, por parte del Consejo de Rescate, Restauración, Conservación y Desarrollo del Patrimonio de Santa María del Valle, fechado el 15 de abril de 2007.

## VI. Conclusión

Los procesos de municipalización en México y, propiamente en el estado de Jalisco, son resultado del modelo de gestión centralista, por el cual se privilegia a las cabeceras y se margina a las localidades periféricas. La municipalización se ha vuelto una salida para aquellos pueblos que se sienten abandonados por las autoridades, pueblos que anhelan lograr el desarrollo de su comunidad, pues siendo municipios el presupuesto estatal y federal llega y se administra de forma directa y se atienden las necesidades propias.

En México se realiza investigación sobre los procesos de municipalización y la necesidad que tienen los pueblos de ser tomados en cuenta política, social y económicamente para adquirir una mejor calidad de vida. Normativamente cada entidad federativa define los requisitos necesarios para la conformación de municipios, requisitos que en el mejor de los casos son cumplidos, sin embargo, se deja de discutir y considerar otros elementos que también inciden como son: participación y organización de actores locales, identidad y vinculación entre el centro y la periferia.

En el caso de San Ignacio Cerro Gordo se observa que la municipalización ha dado resultados. En cuanto a infraestructura se tienen mejoras en el sistema de drenaje, conducción de agua potable, pavimentación, y se presentaron proyectos interesantes como un vertedero regional, de oficinas administrativas, colectivos de agua y de una casa de la cultura. No obstante, también se observa que los proyectos y acciones tendientes al desarrollo local son frenados por falta de acuerdo entre los regidores del ayuntamientos pertenecientes a distintos grupos políticos.

## BIBLIOGRAFÍA

ESPEJEL, I., HERNÁNDEZ, A., RIEMANN, H., Y HERNÁNDEZ L. (S.A.). 2011. *Propuesta para un nuevo municipio con base en las cuencas hidrográficas. Estudio de caso: San Quintín, B.C.* Documento disponible en: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XIV\\_NoI\\_1ersem/Espejel.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIV_NoI_1ersem/Espejel.pdf).

Fecha de consulta: Marzo 25, 2011

HERNÁNDEZ, A. 2007. "Procesos de formación de nuevos municipios en la frontera norte: el caso de Baja California". En Martínez Barragán H., Ramírez Sevilla L., Solís Gadea, Héctor y Valenzuela M. B. (Comp.) *Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas* (Pp. 177-209). Guadalajara: UdG.

*LEY DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO* 2000.

## MUNICIPALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

- LUGO FÉLIX Y PONCE TALANCÓN 2010. *Políticas públicas y su relación con la creación de municipios en México*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, mayo 2010, [www.eumed.net/rev/cccss/08/lfpt.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/08/lfpt.htm).  
Fecha de consulta: 25 de marzo de 2011.
- MARTÍNEZ, H., RAMÍREZ, L., SOLÍS, H., VALENZUELA, B. 2007. *Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- GARCÍA, C. 1999. “Presidencias municipales auxiliares. Estado de Tlaxcala”. En *Raúl Olmedo (coord.). Experiencias municipales receptibles*. Ed. Instituto de Administración Municipal. México.
- PERAHIA, RAQUEL 2008. “Municipios y desarrollo urbano”, en *Vidal-Koppmann, Sonia (comp.), El municipio: problemática y desafíos para el siglo XXI*, IMHICIHU/ CONICET, Buenos Aires.
- QUINTANA, CARLOS 1985. “Regulación territorial del municipio mexicano” en *revista de Estudios Municipales, No. 6*, Noviembre-diciembre, 1985.
- RODRÍGUEZ, CARLOS 2003. “Remunicipalización y resistencia en el México profundo”, ponencia presentada en el *Seminario Remunicipalización y Autonomía en Regiones Indígenas de México*, organizado por el Colegio de Michoacán, julio, Morelia.
- SOLÍS, H. 2007. “La lucha por la autonomía municipal en Eldorado: ¿una controversia de política pública intratable?” en *Martínez Barragán H., Ramírez Sevilla L., Solís Gadea, Héctor y Valenzuela M. B. (Comps.) Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas*. Guadalajara: UdG.
- VALENZUELA, MARÍA BASILIA 2002. “Municipalización, ciudadanía y migración en los Altos de Jalisco”, en Sánchez Bernal, Antonio, *Experiencias municipales de cambio institucional*, UDG, Guadalajara.
- VALADEZ, J. 2006. *El proceso de municipalización en San Ignacio Cerro Gordo, Jalisco*. Tesis de licenciatura. Universidad de Guadalajara.
- 2010. *La municipalización como palanca de desarrollo. Dinámica organizacional de los actores locales en San Ignacio Cerro Gordo, durante el proceso de municipalización, 1998-2008*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

# Índice

	Pág.
Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias. Presentación.	1
Municipalization in Latin America. Perspectives of analyze and experiences. Presentation. <i>Translated by Milton Raúl Licona Luna</i>	11
1.- MUNICIPALIZACIÓN EN MÉXICO. FORMACIÓN DE CAMPOS DE LUCHA MUNICIPAL EN EL NEOLIBERALISMO. <i>Edgar Noé Blancas Martínez</i>	21
I. Campos de lucha y sujetos neoliberales	
II. Crisis del modelo y definición de la nueva regulación	
III. El campo de lucha municipal en el contexto de la descentralización	
IV. Las luchas municipalistas en México	
V. La lucha por el capital municipal en San Juan Bautista Teacalco	
2.- LOS NUEVOS MUNICIPIOS Y EL MÉTODO TERRITORII. EL CASO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA. <i>Horacio Bozzano</i>	79
I. El método <i>TERRITORII</i> de inteligencia territorial y transformación	
II. Aplicaciones del método <i>TERRITORII</i>	
III. Inteligencia territorial y transformación en nuevos municipios	
IV. Conclusiones	

3.- DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPALIZACIÓN EN BOLIVIA.  
DE PARTICIPACIÓN POPULAR A AUTONOMÍAS REGIONALES E  
INDÍGENAS. 141

*Martín Mendoza Botelho*

- I. Los orígenes de la participación popular
- II. La ingeniería institucional
- III. Breve cronología del proceso de descentralización en Bolivia. De la participación popular a la nueva Ley de autonomías
- IV. Consideraciones adicionales sobre la participación popular
- V. El caso boliviano. ¿Descentralización regional, municipalización o democracia comunitaria?

4.- AUTONOMÍA O INTEGRACIÓN MUNICIPAL EN DOS  
MUNICIPIOS DE TLAXCALA RURAL. 199

*Ricardo Romano Garrido*

- I. Hacedores de pueblos. La transformación político espacial a partir de los sistemas de cargos en Contla de Juan Cuamatzi
- II. San Francisco Tetlanohcan. De pueblo a municipio
- III. A manera de reflexión

5.- MUNICIPALIZACIÓN COMO PALANCA DEL DESARROLLO. EL  
CASO DE SAN IGNACIO CERRO GORDO, JALISCO.

*José Juan Valadez Hernández*

219

- I. Marco teórico
- II. Proceso de municipalización en el estado de Jalisco
- III. Estudio de caso: un nuevo municipio en Jalisco
- IV. La municipalización: un objetivo a alcanzar para el desarrollo

- V. Otros probables casos de municipalización en Jalisco
- VI. Conclusión

*Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias*, es una contribución al debate municipalista que cuestiona las políticas de descentralización neoliberales, acotadas a la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales. La descentralización eficaz no termina con el fortalecimiento de éstos, se extiende hasta donde el gobierno local representa efectivamente el poder del pueblo para orientar su propio desarrollo. Investigaciones recientes en América Latina muestran que la descentralización tiende a reproducir prácticas centralistas cuando no se acompaña de políticas de municipalización o de amplia participación popular, convirtiéndose en freno a los objetivos de desarrollo y democratización. El poder debe ejercerlo el pueblo, el barrio, la comunidad. En el libro participan los investigadores Noé Blancas, Ricardo Romano, José Valadéz (México), Horacio Bozzano (Argentina) y Martín Mendoza (Bolivia), con aportes en los que se exponen diversas experiencias de municipalización, enfoques y métodos de análisis.



ISBN: 978-607-482-179-6

