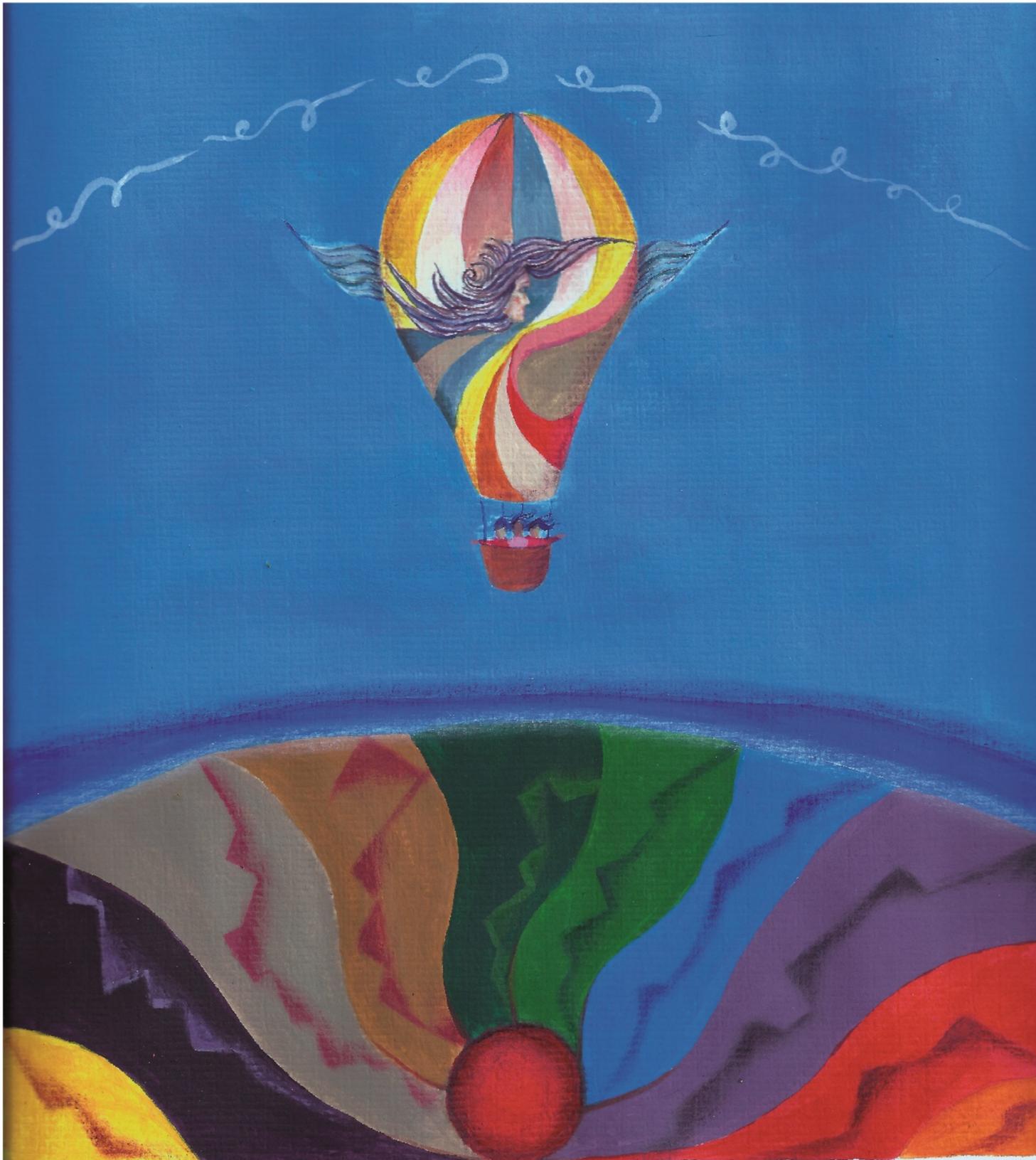


# PROCESOS PARTICIPATIVOS DESARROLLO Y GÉNERO EN MÉXICO

---

Norma Baca Tavira - Francisco Herrera Tapia  
Renato Salas Alfaro (Coords.)



# Procesos Participativos, Desarrollo y Género en México



# Procesos Participativos, Desarrollo y Género en México

*Norma Baca Tavira*  
*Francisco Herrera Tapia*  
*Renato Salas Alfaro*  
*(Coords.)*

Procesos participativos, desarrollo y género en México / Acela Monte de Oca Hernández... [et al.]; compilado por Norma Baca Tavira; Francisco Herrera Tapia; Renato Salas Alfaro; coordinación general de Norma Baca Tavira; Francisco Herrera Tapia; Renato Salas Alfaro. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Mnemosyne, 2016.

245 p.; 23 x 16 cm. - (Investigación y tesis)

ISBN 978-987-1829-37-8

1. Participación. 2. Desarrollo. 3. Género. I. Monte de Oca Hernández, Acela II. Baca Tavira, Norma, comp. III. Herrera Tapia, Francisco, comp. IV. Salas Alfaro, Renato, comp. V. Baca Tavira, Norma, coord. VI. Herrera Tapia, Francisco, coord. VII. Salas Alfaro, Renato, coord.

CDD 306

Fecha de catalogación: 17/03/2016

Este libro fue positivamente dictaminado conforme a criterios editoriales que incluye el arbitraje por pares académicos

**PROCESOS PARTICIPATIVOS, DESARROLLO Y GÉNERO EN MÉXICO**  
1ª edición

© Norma Baca Tavira; Francisco Herrera Tapia; Renato Salas Alfaro, 2016

© De esta edición, Editorial MNEMOSYNE, 2016

México 1470 PB 4 - (C1097ABD) Buenos Aires - Argentina

(5411) 4381 4270

[info@mnemosyne.com.ar](mailto:info@mnemosyne.com.ar)

[www.mnemosyne.com.ar](http://www.mnemosyne.com.ar)

ISBN 978-987-1829-37-8 - Fecha de publicación: Abril de 2016

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723

LIBRO DE EDICIÓN ARGENTINA

Imagen de tapa: *Vientos del Mundo*, 2016

Fernando Zarur Osorio, México

Diagramación: Hernán de Alba de Alba

*El contenido y la originalidad de este documento es responsabilidad exclusiva de los autores. Las opiniones expresadas en el mismo no representan, ni reflejan necesariamente, la de los responsables de Editorial MNEMOSYNE.*

*No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión, o la transformación de este libro en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.*

# ÍNDICE

Introducción	7
Modelos de participación comunitaria para el servicio de agua potable. Casos del Estado de México	11
<i>Acela Montes de Oca Hernández</i>	
Configuración de la participación social y desempeño asociativo en la gestión del agua: el caso de los comités de agua potable en Santiago Tianguistenco, Estado de México	41
<i>Esmeralda Pliego Alvarado y Rosa María Sánchez Nájera</i>	
Metodologías participativas en el desarrollo rural: hacia un modelo local de extensionismo agroecológico universitario	59
<i>Josefina Calzontzi Marín, Francisco Herrera Tapia y Rafael Guzmán Mendoza</i>	
Importancia de la participación comunitaria en la gestión y éxito de programas agropecuarios	87
<i>William Gómez Demetrio</i>	
Participación de las mujeres en la gestión territorial del desarrollo rural. El caso del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Coatepec Harinas	107
<i>Lucia Montserrat Fuentes Hernández</i>	

<p>¿La consulta ciudadana para el presupuesto participativo del Distrito Federal ha demostrado garantizar la gobernabilidad democrática? Estudios de caso de 2011 a 2014</p> <p><i>Alejandra Mata Larre y Felipe Carlos Betancourt Higareda</i></p>	137
<p>Procesos de participación política de las mujeres en el reclutamiento legislativo: trayectorias políticas y acceso a las candidaturas. Obstáculos y estrategias para la LVI Legislatura del Estado de México</p> <p><i>Silvia García Fajardo y Norma Baca Tavira</i></p>	179
<p>Mujeres y migración en una comunidad indígena de Oaxaca</p> <p><i>Renato Salas Alfaro y Yuliana Jiménez Quezada</i></p>	217

## Introducción

En México es necesaria la construcción y aplicación urgente de un paradigma integrador de la vida democrática, social y de desarrollo, especialmente para aquellos territorios y comunidades más necesitadas, lo cual demanda un análisis interdisciplinario pensado desde lo local, por ello este texto convoca a una reflexión sobre la cuestión del desarrollo, el género y los procesos participativos en una coyuntura de crisis tan compleja como desafiante. En México existen casos donde se han logrado avances sustantivos en los temas aquí expuestos que son referentes para el ámbito latinoamericano, sin embargo, existe también un rumbo incierto en la mayoría de los espacios locales frente a los vaivenes de la política y la economía nacional e internacional.

La selección de temas de este libro da cuenta de la complejidad que caracteriza al desafío de las comunidades locales en nuestros días. Por ello, esta obra convoca a reconocidos y reconocidas especialistas que dialogarán con el lector a partir de sus aportaciones sobre cada tema propuesto. Así pues, la obra *Procesos Participativos, Desarrollo y Género en México* ha sido integrada por resultados de investigación del Seminario “Desarrollo, género y procesos participativos” realizado durante 2014 en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Este texto también da continuidad al trabajo colegiado generado de la Red Internacional de Procesos Participativos, Género y Desarrollo Territorial de la UAEM, y contó con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), a través del proyecto de Ciencia Básica: “La migración internacional de retorno en el Estado de México: oportunidades y retos”.

Tres son los temas transversales que convocan en la realización de este libro, i) los *procesos participativos* como mecanismos sociales que le permiten a las personas tomar decisiones de manera colectiva y más democráticas, ii) el *desarrollo* visto como una categoría teórica sobre el

progreso de la sociedad en distintas dimensiones y escalas, y iii) el *género*, que reconoce la construcción social diferenciada de los roles de género de hombres y mujeres que coexisten en la vida cotidiana pero en condiciones de desigualdad.

En ese sentido, existen casos tanto en los territorios urbanos como rurales que a través de resultados de investigación, ilustran cómo se articulan estas grandes categorías: Desarrollo, género y participación. El desarrollo visto como innovación territorial y cambio con modificaciones cualitativas en la calidad de vida de los habitantes, el cual no debería generar desigualdades entre mujeres y hombres, ni entre generaciones, ni etnias, ni entre clases y religiones (equidad); tampoco tendría que degradar el medio ambiente y derivar en la pérdida de los medios de subsistencia (sustentabilidad) y; tampoco generar explotación, exclusión discriminación y marginación. El género por un lado, nos permite visibilizar la presencia de las mujeres en los escenarios del desarrollo participativo, y la participación como condición social de desarrollo y acceso a una vida democrática acompañada de resultados.

El libro profundiza a partir de casos de estudio los procesos endógenos que construyen lo actores y actoras a nivel del territorio, es decir, de “abajo hacia arriba”, de igual manera se hace un análisis multidimensional en la medida que intervienen distintas variables en los procesos sociales que se ponen a revisión. De ahí que también sea destacable la importancia de las escalas territoriales en las cuales ocurren los fenómenos, privilegiándose la escala local y regional en los estudios que aquí se presentan por la proximidad y grado de vinculación de la investigación con la comunidad.

A partir de lo anterior se estableció una gestión del conocimiento colectiva entre los autores y autoras del libro que derivaron en ocho contribuciones académicas que reflejan un panorama de lo que actualmente acontece en temas de interés como participación de las comunidades en la gestión local de sus recursos naturales como el agua, el rol de las universidades y otros actores o programas en el desarrollo de espacios rurales, la construcción de una ciudadanía activa, la representación política por género y el fenómeno migratorio como factor de decisivo en el desarrollo comunitario y familiar en comunidades indígenas con alta intensidad migratoria a Estados Unidos.

De esta manera Acela Montes de Oca Hernández nos presenta el capítulo *Modelos de participación comunitaria para el servicio de agua potable. Casos del Estado de México*, el cual describe el marco político legal de la federalización–capital privado y municipalización del agua potable y su

impacto en las comunidades rurales; también se analiza la emergencia de comités de agua potable, y finalmente la autora nos muestra cómo es la participación de los comités de agua y su enfrentamiento a otras formas de integración social.

Esmeralda Pliego Alvarado y Rosa María Sánchez Nájera con el trabajo *Configuración de la participación social y desempeño asociativo en la gestión del agua: el caso de los comités de agua potable en Santiago Tianguistenco, Estado de México*, describen detalladamente la configuración de la participación social, sus características y funcionamiento en los comités de agua potable en dicho municipio, y nos muestran la relación entre la participación social y el desempeño asociativo de estas organizaciones en el municipio de Santiago Tianguistenco, Estado de México.

Josefina Calzontzi Marín, Francisco Herrera Tapia y Rafael Guzmán Mendoza con el trabajo *Metodologías participativas en el desarrollo rural: hacia un modelo local de extensionismo agroecológico universitario*, de manera innovadora orientan su estudio hacia el diseño de un modelo local de extensionismo agroecológico universitario con amplia participación de actores territoriales, el cual en su concepción podría contribuir al desarrollo rural sustentable de las comunidades indígenas, en particular para el municipio de San José del Rincón, Estado de México, catalogado con el menor nivel de desarrollo en el contexto de los municipios mexicanos.

William Gómez Demetrio en el capítulo *Importancia de la participación comunitaria en la gestión y éxito de programas agropecuarios* muestra cómo ha sido la participación comunitaria en la gestión y aprovechamiento de algunos programas agropecuarios. Se analiza el concepto gestión para el desarrollo agropecuario entorno al enfoque para el desarrollo rural; también se aborda el tema de la participación como condicionante para el éxito de los programas agropecuarios; el análisis se realiza a partir de tres experiencias de estudio en el Estado de México.

Lucía Montserrat Fuentes Hernández, nos presenta en su texto *Participación de las mujeres en la gestión territorial del desarrollo rural. El caso del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Coatepec Harinas*, las acciones y las políticas de género en los programas y proyectos rurales. Particularmente en este capítulo, se analiza cuáles son esas brechas o esos impedimentos que están limitando la participación equitativa de las y los actores sociales en los consejos municipales de desarrollo territorial rural, ya que institucionalmente existen estas instancias para la participación ciudadana, con todo esto, a su vez, es posible modificar la situación de vida y de trabajo para hombres y mujeres.

Alejandra Mata Larre y Felipe Carlos Betancourt Higareda se plantean en su capítulo *¿La consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo en el Distrito Federal ha demostrado garantizar la gobernabilidad democrática?, 2011-2014* y con la respuesta dada en su trabajo nos invitan a reflexionar sobre el funcionamiento de la consulta ciudadana para el presupuesto participativo en el Distrito Federal, cuya implementación difiere de la brasileña, ya que esta última contempla asambleas deliberantes e incluyentes en las que los ciudadanos libremente externan sus puntos de vista y en el Distrito Federal existe una participación ciudadana mucho más controlada y acotada, sin el disfrute de las libertades para la deliberación pública según la apreciación de la autora y del autor.

Silvia García Fajardo y Norma Baca Tavira analizan los *Procesos de participación política de las mujeres en el reclutamiento legislativo: trayectorias políticas y acceso a las candidaturas. Obstáculos y estrategias para la LVI Legislatura del Estado de México*. En esta revisión histórica, las autoras dan cuenta de los procesos de participación de las mujeres en el reclutamiento legislativo. Para ello abordan las trayectorias políticas de las diputadas, motivaciones para incursionar en la política y la manera en el que acercan a su partido político; revisan los factores que contribuyen en la selección de las candidaturas: los obstáculos y estrategias políticas emprendidas para la obtención de la candidatura en el que se enmarcan los procesos de reclutamiento legislativo del Estado de México.

Finalmente, Renato Salas Alfaro y Yuliana Jiménez Quezada con el trabajo *Mujeres, migración y desarrollo en una comunidad indígena de Oaxaca* revisan el entorno de las relaciones socio familiares arraigadas en un sistema tradicional en el que se distribuyen roles y quehaceres para hombres y mujeres en forma sesgada. Esto permite analizar por separado los cambios que sufren en sus percepciones y modos de vida ante la presencia de la migración internacional en una comunidad indígena de Oaxaca.

*Norma Baca Tavira  
Francisco Herrera Tapia  
Renato Salas Alfaro*

# Modelos de participación comunitaria para el servicio de agua potable. Casos del Estado de México

Acela Montes de Oca Hernández

## Introducción

Estudios históricos referidos a la época novohispana han destacado la importancia y los obstáculos para el aprovisionamiento del agua en las metrópolis de algunos países de América Latina (Sala, 1989; Webre, 1990; Musset, 1991; Lipsett, 1993; Loreto, 2000; Birrichaga, 1998; Iracheta, 2001). El aseguramiento de la calidad del servicio y las estrategias de captación fueron acompañados de una estructura organizativa que buscaba reducir o eliminar enfermedades transmitidas por el agua.

El servicio de dotación de agua potable se vincula estrechamente con el desarrollo social y económico de las poblaciones, específicamente por su relación con la salud pública; así también ha dado paso al aumento de contaminación de fuentes de agua superficiales: ríos, arroyos, bordos y presas, consideradas depositarias de las aguas residuales. La contaminación de fuentes hídricas no ha respetado fronteras o considerado la preservación ecológica de los hábitats; en ciudades, en mayor medida que en zonas rurales, el grado de deterioro que presentan los ríos es latente y, de acuerdo con las cifras internacionales, tiende al aumento (Ordoñez, 2000; Rogers y Hall, 2003; Abel y Lloyd-Sherlock, 2004; Saldívar, 2007).

En términos históricos, en el siglo XX la intervención federal en materia de proveer de servicio de agua potable a todos los sectores poblacionales<sup>1</sup> fue débil por los siguientes factores: falta de aportación financiera y técnica en infraestructura hidráulica; acelerado crecimiento poblacional; incumplimiento de principios del desarrollo del milenio por asumir cabalmente con las recomendaciones de organismos financieros internacionales como el

<sup>1</sup> En la tradición Tocquevilliana se valoró la provisión de los servicios públicos por parte de los propios ciudadanos y se demandó al Estado las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda realizar dichos esfuerzos.

Banco Mundial; no integración de la participación ciudadana en la toma de decisiones; desconocimiento de fuentes hídricas, entre otras. En este sentido, el crecimiento de la población en ciudades ha requerido de inversión y financiamiento federal y privado para sufragar los costos requeridos en estudios y proyectos de agua potable. En cambio, las poblaciones periurbanas consideradas con asentamientos irregulares han tenido que proveerse del servicio bajo esquemas de ingreso a mercados de agua (compra-venta), por su parte, las poblaciones rurales y marginales o urbanas con bajo nivel de rentabilidad económica han sido atendidas por el gobierno municipal y/o comités de agua potable (Aboites, 2004; Dávila, 2006).

En el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que el Estado es el ente facultado para regular los servicios públicos. La legislación crítica es la reforma al artículo 115 constitucional, emitida el 3 de febrero de 1983, que le asigna a los municipios, como una más de sus atribuciones, el abasto del servicio público de agua potable y alcantarillado en su jurisdicción territorial (Tena, 1985), para ello se incluyó en la estructura de la administración municipal una dirección encargada del manejo de los sistemas de agua potable a cargo del ayuntamiento, sin embargo, el servicio público del agua potable se proporcionó sin regulación ambiental ni sanitaria.

Por su parte, las instituciones privadas, encargadas de dotar de agua potable, alcantarillado y drenaje a las ciudades urbanas, cumplen parcialmente con dichas funciones. En este sentido, los comités de agua potable resguardan la mayor parte de recursos hídricos superficiales que se encuentran en sus límites territoriales para solventar necesidades apremiantes. La provisión eficiente del modelo burocrático de un servicio público no goza de mucha validez, por ello los comités de agua potable han perdurado en el tiempo y en el espacio en países de Latinoamérica y México. Dichos comités han pervivido con el autofinanciamiento de sus obras de infraestructura, además impiden el ingreso de capital financiero privado y extranjero, cuentan con un reglamento interno y la población beneficiada regula, aunque no determina, las tarifas de cobro por servicio de agua.

Los comités de agua potable difieren en estructura así como en participación, ésta no es un estado fijo: es un proceso mediante el cual la gente puede ganar más o menos grados de participación en el proceso de desarrollo. En este sentido está presente lo que llamamos la “escalera de la participación”, la cual indica cómo es posible pasar gradualmente, de una pasividad casi completa (ser beneficiario), al control de su propio proceso (ser actor del auto-desarrollo).

Los niveles de participación desde un nivel ínfimo llevan a la siguiente caracterización de la población: con participación simbólica, usada como “decoración”; manipulada; decisiones iniciadas por la población pero coordinadas con otros; decisiones iniciadas y dirigidas sólo por la población; decisiones iniciadas por otros pero planificadas con la población; informada y consultada; informada pero con participación sólo asignada (Hart, 1997).

La participación entonces tiene gamas que se vinculan con la edad de los participantes, el sexo, su historial como autoridades en otro tipo de organizaciones o asociaciones comunitarias, la ocupación, el nivel de instrucción, el estatus social que reflejen en su comunidad, partido político, religión y carencia de servicios públicos.

En este sentido, tres factores han controlado la intervención social de la planificación y el manejo del agua en los últimos 100 años: a) el crecimiento de la población mundial; b) los cambios en los estándares de vida que conlleva la urbanización de la población y c) la expansión de la agricultura irrigada (Toledo, 2002: 12).

En el Estado de México, específicamente en la zona metropolitana del Valle de Toluca, las estadísticas reflejan un crecimiento constante, para el 2014 tenía una población de 1, 936, 126 personas en 14 municipios, es la quinta ciudad más grande de México (INEGI, 2010). En materia de servicio de agua potable, al presentar diversas latitudes, climas y vegetación destacan elevaciones que aseguran la provisión hídrica como el Nevado de Toluca y la Sierra de las Cruces. Sin embargo los otros municipios aledaños al valle impactan el recurso hídrico por la severa presión subterránea que se ejerce para dotarles del servicio.

Así que, el valle de Toluca está marcado por los procesos de desarrollo sustentados en el aprovechamiento hídrico. Agrupando población, historia y agua, analizamos la participación de los comités de agua potable desde un enfoque regional. De forma que, no nos referimos a un espacio homogenizado en términos físicos y/o sociales, sino a diversos espacios físicos con componentes sociales que interactúan con el elemento agua. El capítulo se divide en tres apartados. El primero de ellos se circunscribe a describir el marco político y legal de la federalización, en el tema de provisión de agua potable; el segundo a la emergencia de comités de agua potable y tercero a la participación de los comités de agua y su enfrentamiento a otras formas de organización social.

## **Metodología**

Las actividades de campo y el Registro Público de Derechos de Agua (RE-PDA) permitieron identificar la existencia y operatividad de los comités de agua potable. Posteriormente, se procedió a la aplicación de entrevistas. Éstas fueron dirigidas a algunos usuarios y a las autoridades vinculadas con la administración. Para ello, se consideró la apertura de participación de los comités así como su disponibilidad de tiempo y la composición del núcleo poblacional. Los estudios de caso se eligieron en función de la clasificación de población de Unikel (1968). Él establece cuatro tipos: rurales, aquellas de menos de 2, 500 habitantes; periurbanas, aquellas con un rango de 5, 000 a 10, 000; mixtas urbanas, de 10, 000 a 15, 000; y urbanas, aquellas que superan los 15, 000 habitantes. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) establece dos tipos de población: rural (de hasta 2, 500 habitantes) y urbana (más de 2, 500 habitantes).

Se consultaron documentos del Archivo Histórico del Agua (AHA), del Archivo Histórico del Estado de México (AHEM) y los Archivos Municipales de Zinacantepec y Temoaya, en sus respectivos fondos documentales como Aprovechamientos Superficiales; Aguas Nacionales; Consultivo Técnico y Aguas Superficiales.

## **Federación, Estado e iniciativa privada en el servicio de agua potable en México**

En México, a finales del siglo XIX y a diferencia de las naciones europeas, era obligatorio el uso de agua corriente en las casas por disposición del código sanitario y por las leyes de impuestos municipales que adoptaron el código francés en 1893, por el que el gobierno central administraba los servicios de agua. En este proceso se instrumentaron diferentes concesiones a la iniciativa privada, por ejemplo, el servicio en Aguascalientes, Quintana Roo, Puebla y Sinaloa, específicamente en zonas turísticas de playa (Castro, Kloster y Torregrosa, 2004; Simón y Mates, 2013).

El servicio brindado con y por capital privado enfrentó severos desafíos, sobre todo con los ajustes que trajo consigo el movimiento revolucionario de 1914, ello ocasionó que este vital líquido escaseara. Fueron tiempos difíciles en los que, ante la inestabilidad existente, la estructura técnica y financiera de organismos privados se tambaleó; el caso expuesto se presentó en el estado de Sinaloa, en el municipio de Mazatlán, en donde la empresa Abastecedora de Agua, creada en 1887, desapareció y en su lugar se creó la “Compañía Abastecedora de Agua Mazatlán”. Por un

periodo de nueve años ésta se hizo responsable de la operación, haciendo uso de las mismas instalaciones y equipos, situación que provocó el rápido decaimiento del servicio.

Esta actitud y poco interés de la compañía por realizar nuevas inversiones y buscar nuevas fuentes de abastecimiento llevó al gobierno estatal a cancelar la concesión a la “Compañía Abastecedora de Agua”, para otorgársela a la compañía Administradora de Luz y Agua (ALFA), propiedad de Arthur de Cima León (importante inversionista y cónsul en Estados Unidos), con la advertencia de que sustancialmente debería mejorar el servicio de agua potable. Lamentablemente esto no ocurrió, ya que durante los más de 10 años en los que esta compañía tuvo bajo su absoluta responsabilidad el proporcionar agua a la ciudad, irreflexivamente continuó usando la misma infraestructura operativa de origen, lo que implicó continuas fallas graves en la zona de captación y extensas roturas en las líneas de conducción y con ello terribles problemas de desabasto.

Al ver que la empresa de Arthur de Cima no cumplía satisfactoriamente con lo estipulado, la responsabilidad del sistema de agua potable recayó en el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, institución que, al darse cuenta de lo obsoleto en que se encontraban las instalaciones y de la palpable insuficiencia de la red de distribución para “lavarse las manos” ante la crisis que se veía venir y con el consiguiente poco interés de efectuar inversiones en nueva infraestructura, en 1949 entregó la administración y operación de la compañía del agua al gobierno federal. Éste, por su parte, nombró como nuevo responsable de suministrar el agua a la Secretaría de Recursos Hidráulicos; la cual, a través de la Junta Federal de Agua Potable, tomó el control del suministro del agua a la ciudad (Velasco, 2011).

A la par de este manejo privado del agua, el Estado constituía la Dirección de Ingeniería Sanitaria (DIS), a través del Departamento de Salud Pública, ambas dependientes de la Secretaría de Salud Pública; dirección encargada de construir sistemas de agua potable y alcantarillado; posteriormente, en 1946, dichos sistemas pasaron a depender de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH), Departamento de Operación, éste por decreto presidencial formó las Juntas Federales de Agua, cuya función fue el manejo de sistemas de agua potable construidos por la DIS y la SRH en cooperación con los gobiernos de los estados, dicho decreto facultó a la junta mencionada a efectuar los cobros correspondientes por el servicio otorgado, no teniendo injerencia ni intervención alguna las autoridades civiles (Bribiesca, 1959).

Particularmente, en el Estado de México, la junta estaba integrada por un representante del gobierno estatal (con el cargo de tesorero de la junta); un representante del ayuntamiento (cargo de secretario); representante de la SRH (primer vocal y el de administración) y dos señores electos por las fuerzas vivas del lugar (presidente de la junta y segundo vocal, respectivamente). Sin embargo, en vista de que el Departamento de Operación no contaba con el personal suficiente para dirigir los sistemas de agua potable o para formar las Juntas Federales de Agua, el manejo de los sistemas de agua potable funcionó de manera provisional con comités locales denominados Comité Pro-Agua, formados en cada uno de los poblados, éstos dependían para fines económicos y técnicos de un comité central (con residencia municipal) y estaban regidos por el reglamento Federal de Aguas Potables (AHM, Fondo Fomento, Serie Aguas, vol. 23, expediente 19, foja 78).

El comité central tenía la facultad de realizar los cobros correspondientes a cada comité local, depositando el dinero en un banco; en el caso del Comité Central Pro-agua potable de Xalatlaco, correspondía el depósito en el Banco de Toluca. A mediados del siglo XX, los pueblos realizaron numerosas solicitudes al gobierno del estado para que se les concediera servicio de agua de manantiales. Representantes de los pueblos acudían ante el secretario general de gobierno para manifestar la necesidad de contar con una red de agua potable, porque eran difíciles las condiciones de vida: el agua que llegaba a sus familias no reunía las condiciones higiénicas para su consumo y tampoco servía para el aseo personal, por lo que mujeres y niños tenían que caminar largas horas para obtenerla. En algunos lugares, la contención de sales del agua hacía que el jabón se cortara obligando a las mujeres a buscar las fuentes lejanas de su hogar para asearse y lavar la ropa.

Las juntas federales de agua potable sirvieron para dotar del servicio a zonas rurales y de aquellas poblaciones impactadas por obras federales; ejemplo de ello fueron las presas y acueductos. En el siglo XX, el servicio de agua potable en las ciudades fue abastecido por la Secretaría de Recursos Hidráulicos y sólo contados casos por gobiernos estatales. En 1948 se crea la Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado (DGAPA), ésta tuvo a su cargo la operatividad de la red de agua potable. La reglamentación y regulación del uso de agua en sistemas urbanos generaron investigaciones que analizan la participación del Estado, circunscrita a su función como gestor, sin embargo, poco se ha referido al papel que desempeñó como proveedor del servicio de agua potable; su acción se limitó

a abastecer de agua potable a las principales ciudades, renunciando a entregar el servicio a pueblos rurales, con alta población originaria y además marginales.

La cercanía que mostró el Estado con las poblaciones rurales en el México Posrevolucionario fue a través de las autoridades ejidales que emergieron, en otros casos vía los ayuntamientos; las autoridades ejidales, a veces con apoyo del presidente municipal, emitían sus peticiones al gobernador del Estado solicitándoles el apoyo técnico para establecer una red de agua potable. En espacios alejados del centro y en poblaciones con suelos que permitían el afloramiento a menos de 10 metros de agua potable, la provisión del servicio era a través de un pozo artesiano.<sup>2</sup>

En 1971, la SRH crea la Dirección General de Operación de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado (DGOSAPA), su función fue supervisar la red de agua potable y, dada la demanda del servicio, producto del crecimiento poblacional, crea organismos operadores. En el caso del Estado de México, en este año se crea la Comisión de Agua y Saneamiento (CAyS), organismo dependiente del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México), años más tarde, se crea la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) (SAHOP, 1981; SAOP, 2008).

Después, en 1976 la SRH fue integrada a la recién creada Secretaría de Asentamientos Humanos y Obra Pública (SHOP), este hecho no limitó su participación y administración en la construcción de mega obras como las presas. Para 1982 se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), con el objetivo de que asumiera la operación de la red hidráulica, pues, aunque en algunos casos dichas secretarías habían descentralizado sus funciones hacia los estados y municipios, éstos presentaban poca o nula participación. Así es como se presentan cambios en el artículo 115 de la constitución.

En él se establece que el municipio, al ser la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la República, tiene libertad en su administración; en la fracción III indica que es responsabilidad de los municipios brindar los servicios públicos,

<sup>2</sup> Es una cavidad que se hace en el suelo, con la finalidad de obtener agua procedente de dos capas subterráneas impermeables. Ellos los encontramos en Francia, España y en toda Europa. La tecnología empleada cuando no se disponía de maquinaria era con herramientas usadas en la actividad agrícola como el pico, pala y azadón. Los pozos son alimentados por las aguas pluviales, por lo tanto es determinante la precipitación pluvial así como las capas geológicas, y la vegetación circundante, lo que determina la profundidad de perforación. Los pozos pueden ir desde una profundidad de tres a 40 metros, dicha diferencia genera más esfuerzo humano y mayor tecnología (Alfaro, 1914).

entre ellos el agua potable. Asimismo, al municipio se le otorga autonomía presupuestal.

A finales de 1988, esta política de descentralización dio origen a dos figuras que administraron el agua: estatal y municipal, en 21 estados de la República Mexicana fueron los estados los encargados de asumir el servicio y 11 más estuvieron a cargo de gobiernos municipales. En estos últimos se encontró el Estado de México. Bajo al antiguo y nuevo modelo administrativo, los problemas financieros fueron latentes así como los problemas en el servicio de agua potable derivados de la mala calidad de la infraestructura. Esto fue motivo para que desde el órgano de gobierno federal se permitiera el ingreso de capital privado. Fue así como los estados y municipios transfirieron a su vez el servicio a organismos autónomos (empresas, fraccionamientos, individuos y organismos operadores municipales) (Gaytán, 1998; Jouravlev, 2001; PAMAS, 2003).

En 1989 la SRH da paso a la creación de la Comisión Nacional del Agua (CNA), siendo la única facultada para regular, construir, entregar concesiones, emitir reglamentos y vedas en torno al recurso agua; por la falta de un registro puntual de reconocimiento de puntos exactos de extracción de agua y de operación de los organismos del agua potable y también de otras figuras emergidas para otros usos del agua, se crea el Registro Público de Derechos de Agua (REPD), en él se tiene el registro del nombre de la persona o institución que utiliza el agua, seguida del número del título de concesión que le asigna la CNA, posteriormente está el uso o usos a que se destina y por último la fecha en que fue entregada la concesión (en cada una de ellas existe una nota que indica el volumen en m<sup>3</sup> que se le autoriza extraer, el uso que ampara dicho título, la ubicación geográfica del concesionario, la región hidrológica, cuenca, acuífero y acuífero homologado al que pertenece el aprovechamiento).

A partir de estas leyes y cambios en la reglamentación, los municipios cuentan en su estructura con una sub administración privada en el tema del agua, que cuenta con personalidad jurídica,<sup>3</sup> autonomía patrimonial, presupuestal y tarifaria para el servicio de agua potable. Además al integrarse por un consejo administrativo se impide que las legislaturas estatales aprueben sus tarifas urbanas (CNA, 1990).

Décadas más tarde:

Entre los informes de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), respecto a los avances privatizadores en los servicios públicos de 1998 apunta

<sup>3</sup> Ésta le permite acceder a apoyos financieros nacionales o internacionales, así como subvenciones.

a que casi todos los gobiernos latinoamericanos y caribeños, anunciaron una política que sumaba la participación privada en los servicios públicos relativos al agua; solamente en algunos países, se traspasó al sector privado la administración de servicios abastecedores de agua y saneamiento. Esa apertura a la participación privada en los servicios públicos del agua, ha creado distintas oportunidades de inversión. El interés por el gran negocio del agua se refleja en la emprendedora carrera para abrir el acceso, gestión y usufructo en la emprendedora carrera [...] Los efectos de la privatización en los casos de Argentina e Inglaterra muestran un incremento en el costo del servicio, reduciendo la prestación al número de personas (sectores populares) que podrían tener acceso al líquido, además de despido de personal procedente de la paraestatal, lo que no necesariamente contribuyó a mejorar el servicio. Es obvio que con la privatización acuífera, los Estados nacionales se subordinan a los concesionarios, por declinar en el acceso a un recurso propio, en el contexto de creciente escasez mundial (Schiaffini, 2004: 235-237).

La investigación que asocia la participación del gobierno federal, el municipal y el sector privado en el servicio de agua potable revela incumplimiento en la regulación del líquido así como prevalencia de diferenciación social por las medidas estratégicas de cobro. La promoción de principios de equidad asociada a la distribución de agua, manejos financieros y cumplimiento de requisitos legales, dista de programaciones conjuntas entre gobierno, sociedad civil y capital privado así que el inminente agotamiento de acuíferos es una realidad. La mayor parte de los organismos locales operadores de estos servicios carece de los recursos financieros para modernizar su infraestructura, así como del personal y los conocimientos para actualizar sus estructuras administrativas y sus sistemas técnicos; por ende, no están en posibilidades de cumplir con las normas hidráulicas, sanitarias, económicas y sociales establecidas para un servicio adecuado (Barkin, 2003).

En este sentido, la aplicación de medidas de conservación del recurso en zonas rurales y periurbanas de zonas metropolitanas y aledañas a Toluca, ciudades importantes en términos de inversión financiera, presupone un argumento que coadyuve al mejoramiento en este servicio público de manera ecológicamente sustentable. Una de las estrategias de la federación, a través de sus órganos colegiados para disminuir el rezago en agua potable en comunidades rurales marginadas, ha sido el Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales (Prossapys). El programa mencionado se ha implantado con el nombre de Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales, financiado parcialmente

con recursos federales a fondo perdido, provenientes de un crédito externo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Además, tiene como objetivo apoyar el proceso de desarrollo del subsector agua y saneamiento en comunidades rurales, aplicando normas que garanticen la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento, fortaleciendo la descentralización de responsabilidades y recursos financieros, y proveyendo servicios eficientes a la población rural marginada de manera sostenible y sustentable, con una participación activa y organizada de las comunidades (CNA, 2014).

De la totalidad de apoyos que desde 1998 brinda este programa, ninguna comunidad de los casos estudiados participa porque no cubre las reglas de operación, en su caso la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM) invita a las firmas consultoras a expresar su interés en participar en los trabajos descritos, para lo cual deberán acreditar que cuentan con el personal y el perfil adecuado para llevar a cabo el trabajo en cuestión, anexando a su escrito de expresión de interés el curricular de la firma consultora con los siguientes datos: razón social, experiencia laboral, proyectos semejantes y lugar donde se realizaron.

La Legislatura del estado establece en la Ley la existencia de un organismo en materia de agua, integrado por un Comisionado Presidente aprobado por la Legislatura a propuesta del gobernador, por representantes del ejecutivo estatal, de los municipios y por ciudadanos, el cual regula y propone los mecanismos de coordinación para la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado, saneamiento, tratamiento y disposición de aguas residuales y, en general, el mejoramiento de la gestión integral del agua en beneficio de la población (CNA, 2014).

Para participar en el Programa, los gobiernos estatales deben suscribir y mantener vigente el respectivo Acuerdo o Convenio de Coordinación firmado con el gobierno federal a través de la CNA, que contemple los compromisos de los organismos participantes con respecto a la operación, mantenimiento y sostenibilidad financiera de los sistemas financiados y el compromiso de utilizar los procedimientos de adquisiciones que se establecen para crédito externo por la Secretaría de la Función Pública y el propio BID. Contar con los recursos financieros de contraparte suficientes para completar 100 por ciento del Programa comprometido en los anexos de ejecución y técnico, conforme a la estructura financiera establecida en las Reglas de Operación (CNA, 2014).

Existe desde entonces, una “lucha por el control del agua, que se debate entre las tendencias privatizadoras del manejo desde la cuenca, manantia-

les, infraestructura y venta del líquido” (Boege, 2008: 41). Ante esta cascada de requisitos administrativos los comités de agua potable que funcionan bajo reglas comunitarias y sin sustento legal no son partícipes de dichas mejoras o servicio de red de agua potable, sin embargo, su participación es clave en la organización de los usuarios y gestiones a nivel local y extra-local para que las comunidades accedan al servicio.

### **Emergencia de comités de agua potable en diversas áreas rurales y urbanas**

La participación comunitaria en el tema del agua potable surge a mediados del siglo XX, ante los constantes brotes de enfermedades suscitadas por su mala calidad, así como la distancia que debían recorrer las familias para aprovisionarse del líquido; las constantes intervenciones de otros usuarios para apropiarse de un recurso de uso común promovieron que los usuarios emitieran solicitudes constantes al gobierno nacional y estatal. Los temas prevaletantes en las solicitudes eran referentes a la petrolización y mejoramiento del agua potable, activación de trabajos de captación e introducción de la misma. También los pueblos exigían al gobierno federal el servicio de agua potable cuando este órgano administrativo realizaba alguna obra consistente en la afectación de sus recursos naturales. En algunos casos los hidrantes y los lavaderos fueron las primeras obras que se realizaban a fin de atender las demandas.

Las poblaciones rurales antes de tener servicio de agua doméstica, en época de lluvias, a nivel familiar almacenaban el agua proveniente de las goteras, a nivel comunitario y privado construían almacenamientos rudimentarios denominados bordos o jagüeyes, así el resto del año aprovechaban el agua de los bordos y ríos que se utiliza para consumo y para usos domésticos. Sin embargo estaba en malas condiciones porque servía de abrevadero de ganado, provocando enfermedades como la tifoidea que asolaban a la región y provocaba defunciones. Entonces se solicitaba al gobernador del estado apoyo económico para la introducción de agua potable: “Las familias lamentamos no sólo las enfermedades originadas, también la pérdida de pudor de algunas jóvenes que han sufrido atropellos por rufianes que se aprovechaban de la lejanía y soledad de los lugares a donde acuden por agua” (AHEM, Fondo Fomento, Serie Aguas, vol. 00018, exp. 1, foja 2).

El miedo a un posible brote de epidemia alertaba a las autoridades municipales, quienes en conjunto con autoridades ejidales acudían al servicio

de Coordinación, Salubridad y Asistencia Pública del estado y federal, solicitando la supervisión de redes de agua potable colectivas.

La falta de atención a las demandas de servicio de agua potable reavivó el sentido de pertenencia a un territorio para regular un servicio esencial como es el agua potable y para usos domésticos, así fueron apoyándose las reuniones comunitarias para solventar la necesidad de agua. Pese a que en 1982 la propuesta del ejecutivo fue municipalizar el servicio de agua potable, la resistencia social se produjo por los excesivos cobros de cuota así como la desconfianza en los servidores públicos en la dotación de servicio eficiente, rendición de cuentas y en lo sombrío de las elecciones.

Bajo argumentos políticos de corrupción, agotamiento de recursos naturales, pérdida de bosques, nulas políticas de restricción a talamontes, mercados de agua y memoria colectiva de gestión social del servicio, se incrementó la participación cooperativa en espacios con población rural y periurbana para fortalecer sus derechos al agua bajo los principios constitucionales. Así, hoy en día exhiben características distintivas cada uno de los comités. Aunque debemos aclarar que dichos comités se fundamentan en principios organizativos comunes de larga data. Las comunidades aldeanas son formas de gestiones pertinentes y eficaces para el manejo de recursos, entre ellos el agua para consumo humano o la producción agrícola (Wade, 1988).

Los comités de agua potable no municipalizados, mayormente presentan una red de infraestructura de agua potable básica; en el caso de aprovechamientos superficiales como el encauzamiento de uno o varios manantiales, requiere de la disposición de un tanque de almacenamiento denominado depósito, de forma trapezoidal y construido de piedra o tabicón cubierto de cemento; éste capta cierto volumen de agua, de ahí se dirige mediante un tubo de PVC a uno o más de dos puntos, se considera para su distribución la fuerza con que emana el agua de dicha(s) fuente(s) y la cantidad de población que la demanda. Posterior al primer almacenamiento o almacenamiento general y la distribución, entre dos puntos se instalan válvulas de control en puntos específicos que permiten regular el paso de la misma. Algunos comités que benefician entre cinco a 16 comunidades de la misma fuente tienen instalados de dos a tres depósitos para regular el paso del agua.

La inserción de este tipo de tecnología requiere del trabajo colaborativo de la mayoría de la población, para rehabilitarlo, cuidarlo o protegerlo. El primer trabajo colaborativo inicia en el manantial, éste frecuentemente se ubica en alta montaña, en él se realizan trabajos de limpieza y protección

así como monitoreo constante de la pureza de sus aguas. El tipo de personas que participan depende de su historia identitaria: en el caso de las comunidades con población originaria es una norma cultural que acuden los integrantes de toda la familia, incluidos abuelos y niños; en la población mestiza es el padre de familia, el hijo mayor o un peón, quien acude a cumplir con dicha labor; la población periurbana prefieren entregar una cierta cuota de dinero para que el comité contrate a personas que ayuden en esta limpieza. Este tipo de acciones constituye y refuerza en unos casos la memoria colectiva de pertenencia hacia un territorio y recurso natural.

El segundo trabajo es el cuidado del manantial, con dos fechas de trabajo arduo: semana santa (marzo y abril) —en esta festividad relacionada con el catolicismo, la población generalmente no usuaria de la fuente acude el día sábado de gloria a los manantiales para mojarse, por ello se debe evitar que las personas se acerquen directamente al manantial— y durante los meses lluviosos (junio-septiembre) —en los que el azolve y arrastre de basura es mayor que en fechas de sequía, el trabajo consisten en desviar el curso de aguas torrenciales para proteger la fuente—.

Posterior al cuidado del manantial y primer depósito, el trabajo consiste en limpiar los tanques de almacenamiento secundarios, labor realizada sólo por el encargado que regula las válvulas de este lugar, persona electa en asamblea con un tiempo de servicio de tres años. Aceptar dicho cargo como autoridad conlleva proveer de los instrumentos necesarios para la apertura de las válvulas, costeados las herramientas, además de mantener informada a la población sobre las fechas en que tendrán cortes de agua. La suspensión de servicio puede ser por dos razones: por limpieza del depósito principal o por problemas en el mecanismo de apertura de la válvula.

En el aprovechamiento del agua potable superficial, el relieve de las comunidades es de gran ayuda porque representa nulo costo energético, específicamente en consumo de energía eléctrica; en estos casos la red de agua es por gravedad, sin embargo tiene un alto costo social en cuanto a la operatividad del sistema.

En contraparte el agua potable que se extrae de pozos presenta altos costos energéticos, entre ellos, el de la electricidad; constituidos por el funcionamiento de las bombas de extracción, en estos casos el personal a cargo de dichos comités suele ser de tres a cuatro personas; ocupadas en las labores de mantenimientos y rehabilitación de infraestructura; el comité contrata personal para que regule las válvulas de distribución, respecto al clorado de agua ambos tipos de aprovechamiento son atendidos por la Secretaría de Salud.

## Casos de estudio

### *Municipio con población originaria otomí y del Valle del Matlatzinco*

El municipio de Temoaya cuenta con el mayor número de población originaria otomí, reportando 23.6 por ciento de su población total. En 2010, la población del municipio fue de 90, 010 habitantes, con un total de 17, 941 hogares y viviendas particulares habitadas, el tamaño promedio de los hogares es de cinco personas por vivienda, con 3, 059 hogares con jefatura femenina, el grado de escolaridad de la población de 15 años y más es de 6.7, el total de escuelas de educación básica y nivel medio superior es de 160, el total del personal médico es 96, el número promedio de carencias para la población en situación de pobreza es de 2.8, el número promedio de carencias para la población en situación de pobreza extrema es de 3.8 (Coneval, 2010).

El porcentaje de personas que reportó habitar en viviendas sin disponibilidad de servicios básicos fue de 39.1 por ciento, lo que significa que las condiciones de vivienda no son las adecuadas para 27, 052 personas (INEGI, 2010).

A mitad del siglo XX fue afectado por el proyecto de transvase entre cuencas (Lerma a Valle de México), en ellas sobresale dos tipos de aprovechamiento: el de agua subterránea y el de agua superficial de manantiales. Por su cercanía con la sierra de las cruces, este municipio presenta una hidrología que se integra por cinco manantiales. El territorio presenta relieve abrupto caracterizado por diversas geoformas, la población que se asienta en las lomas representa formas de vida rural, caracterizadas por la disposición de sus casas estilo campirano, la tenencia de tierra ejidal es otro elemento de su perfil social además de compartir la cultura otomí.

El otro porcentaje de población se encuentra asentada en la parte del valle, conservan las mismas características de la población asentada en las lomas y lomeríos, lo que las separa es la cabecera municipal, en ella habita población mestiza que en su mayoría no comparte la cultura de las localidades cuyo territorio ha integrado a nuevos centros poblacionales que emergieron por la oferta de seguridad en recursos hídricos, cercanía con fuentes de trabajo y en el caso de las empresas la oferta de mano de obra barata (en el caso de comercios, empresas e industria).

En las localidades que cuentan con manantiales prevalecen dos comités centrales de agua potable. Uno de ellos regula el agua que abastece a las localidades con mayoría de población originaria asentada en la parte norte y noroeste del municipio; el otro beneficia a comunidades de la parte este del

municipio y entrega cierta cantidad de agua para abastecer a un porcentaje de población de la cabecera municipal. En el caso de las localidades que se abastecen con agua de pozos subterráneos, éstas se ubican en la parte sur, colindan con el municipio de Toluca. Estos comités centrales se integran por un presidente, secretario, tesorero y vocales, cuentan con personal que se dedica a controlar la distribución de agua al interior de las localidades, así que en cada localidad opera un comité que también se integra por presidente, secretario y tesorero; estos comités de agua potable deben contribuir con un aporte de cantidad anual para que el comité central al que respectivamente pertenecen realice las gestiones necesarias para organizar labores de control y limpieza en los manantiales y la red general de agua potable.

Por su parte, cada comité de agua potable de las localidades se encarga de organizar de manera colectiva el pago anual que deben realizar los usuarios, el costo de toma, las reglas de operación respecto a quienes tienen derecho de acceso al agua y bajo qué circunstancias (personas que habitan fuera de la localidad o externas al municipio de Temoaya deben aportar una cantidad mayor en el servicio de agua potable). El comité central no es el encargado de definir el pago de costo de agua en cada localidad, tampoco en determinar qué tipo de autoridades deben asumir el cargo o puesto dentro del comité, es decir, existe autonomía en la elección de autoridades.

Por su parte, el servicio de agua potable que el municipio brinda a la cabecera municipal presenta problemas económicos al no recuperar los costos económicos necesarios para la extracción y bombeo de agua potable. El 9 de octubre de 2000, la presidencia municipal pidió al gobernador del Estado de México que se condonara el adeudo eléctrico de la Comisión del Agua del Estado de México por servicio de cloración de la anterior administración, el monto ascendía a 1,512, 129.19 pesos (AMHT, ramo presidencia, secretaría agua potable, caja 35, año 2001).

Por su parte, los comités de agua potable refieren que 95 por ciento de la población cumple con las cooperaciones que se piden cuando una tubería es averiada, cuotas que son acordadas en asamblea pública. Toda vez que se reciben las cuotas, se repara la red y se rehabilita el servicio; el comité de agua potable tiene la obligación de entregar la rendición de cuentas, en caso contrario es destituido del cargo o señalado por la población como persona no competente para ocupar otros cargos honoríficos. Funcionan, por lo tanto, comités de agua potable bajo estrategia de red social multicomunitaria y comités de agua potable independientes.

### *Municipios con delegación urbana*

En las últimas décadas del siglo XX, la ciudad de Toluca ha tenido una tasa de crecimiento anual de 3.6 por ciento por arriba de la media nacional que es de dos por ciento.

Cuadro 1. Tasa de crecimiento medio anual de la población en la Región de Toluca

Municipio	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2010
	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2010	
Leerma	1.64	2.78	4.55	1.56	4.00	3.70	3.70	
Metepec	0.92	5.61	9.73	5.38	3.30	2.30	2.20	
Ocoyoacac	1.60	3.04	5.57	0.95	2.42	3.10	2.70	
San Mateo Atenco	2.65	4.47	6.17	2.20	3.58	3.30	3.10	
Toluca	3.09	4.61	3.84	3.16	3.15	2.90	0.17	
Xonacatlán	2.13	3.90	2.43	3.97	3.63	0.27	0.26	
Zinacantepec	1.97	3.56	3.03	3.26	3.89	3.50	3.20	
ZMCT	2.50	4.00	4.70	3.20	3.30	3.00	1.37	

Fuente: elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda, 2010; INEGI y Orozco (2006).

Dicho crecimiento poblacional ha llevado a la presión del recurso subterráneo, situación que ha vulnerado a municipios satelitales de la ciudad de Toluca y aún más a las delegaciones que lo integran. En algunos de ellos, la garantía del agua potable se mantiene a través de la permanencia de los comités locales de agua potable. La delegación de San Buenaventura es una de las 47 delegaciones que integran al municipio de Toluca (H. Ayuntamiento de Toluca, 2015).

Es una delegación que debido a la cercanía con el Nevado de Toluca cuenta con una importante reserva de agua subterránea. Está conformada por cinco Unidades Territoriales Básicas: 1) Insurgentes —Condominio Horizontal Azaleas y Condominio Horizontal DIISA—, 2) Alameda 2000 —Colonia Loma Bonita, Condominio Horizontal Azaleas 6, Condominio Horizontal Villas San Buenaventura, Real del Bosque—, 3) Del Deporte —Colonia del Deporte, Condominio Horizontal San Buenaventura, Condominio Horizontal Primera, Segunda y Tercera Sección, Condominio Rinconada, Condominio Horizontal Balcones, Condominio Horizontal Azaleas 3, Condominio Horizontal Villas Linda, Condominio Horizontal Ciruelos, Condominio Horizontal Villas El Limoncito, Bella Vista, San Jacinto, El Diamante y Condominio Horizontal Loyola—, 4) Pensador Mexicano y 5) Cultural (H. Ayuntamiento de Toluca, 2015).

El organismo regulador del agua potable es un comité que está integrado por una mesa directiva denominada Organismo Independiente de Agua Potable San Buenaventura A.C., dicho registro jurídico ha sido indispensable para emitir demandas legales entre mesas directivas entrantes y salientes por motivos de no rendición de cuentas y adeudos de energía eléctrica.

Cuadro 2. Títulos de concesión que amparan a los comités de agua potable

Comité de Agua Potable de San Buenaventura	08MEX103010/12HMGR97 Público Urbano 08/10/1997
Comité de Agua Potable de San Buenaventura Huajuapán, Estado de México, A. C.	5MEX102277/12HMGR96 Público Urbano 16/05/1996

Fuente: Registro Público de Derechos de Agua (REPDA, 2014).

A esta delegación urbana el servicio de agua potable lo brinda el comité de agua potable (que no aceptó la municipalización de su sistema), sin embargo en el REPDA se reportan dos concesiones, este hecho parece aludir a la existencia de dos comités.

De acuerdo con estos datos, son dos figuras jurídicas las que operan el servicio de agua potable. El primer comité tiene permiso para tres aprovechamientos subterráneos en cantidad de 1, 200, 000 m<sup>3</sup> al año, el segundo también tiene permiso para tres aprovechamientos subterráneos por la cantidad de 851, 472 m<sup>3</sup>.

Las características puntuales del tipo de aprovechamiento reportan que para cada comité están avalados tres aprovechamientos subterráneos, las especificidades de cada aprovechamiento son las que se presentan en los cuadros 3 y 4.

San Buenaventura es un pueblo de origen prehispánico. En 1698, año en que escribió su obra Fray Agustín de Vetancurt, el corregimiento tenía 21 localidades distribuidas del siguiente modo: Matlatzincas: San Mateo Oztotitlán, San Francisco Calixthauacan, Santiago Tlaxomolco, Santa Cruz, Santiago Metepec, San Lorenzo, y San Mateo Ocozacaticpac. Azecas: San Pedro Totoltepec, La Concepción Tlacotepec, San Juan Tlacotepec, Cacalomacán. Otomies: San Buenaventura, San Antonio, San Pablo Huexoapan, San Andrés Cuezcontitlán y San Cristóbal San Buenaventura durante la época de conquista fue designado únicamente por el nombre con que lo bautizaron los religiosos, y la nomenclatura indígena era a Huejuapán o también Tulytic (Alanís, 1976).

Cuadro 3. Particularidad de la concesión al Comité de Agua Potable de San Buenaventura, 2014

Anexo	Volumen (m <sup>3</sup> /año)	Uso que ampara el título	Estado	Municipio	Región hidrológica	Cuenca	Acuífero	Acuífero homologado	Latitud	Longitud
1	388, 174	Público Urbano	México	Toluca	12 Lerma Santiago	1	1501 Valle de Toluca	1501 Valle de Toluca	19°16'05"	99°41'19"
2	411, 826	Público Urbano	México	Toluca	12 Lerma Santiago	4	1501 Valle de Toluca	1501 Valle de Toluca	19°16'04"	99°41'55"
3	400, 000	Público Urbano	México	Toluca	12 Lerma Santiago	1	1501 Valle de Toluca	1501 Valle de Toluca	19°16'13"	99°41'19"

Fuente: Registro Público de Derechos de Agua (REPDA, 2014).

Cuadro 4. Comité de Agua Potable de San Buenaventura Huajuapán, Estado de México

Anexo	Volumen (m <sup>3</sup> /año)	Uso que ampara el título	Estado	Municipio	Región hidrológica	Cuenca	Acuífero	Acuífero homologado	Latitud	Longitud
1	271, 998	Público Urbano	15 México	106 Toluca	12 Lerma Santiago	1	1501 Toluca	1501 Valle de Toluca	19°16'05"	99°41'19"
2	295, 650	Público Urbano	15 México	106 Toluca	12 Lerma Santiago	1	1501 Toluca	1501 Valle de Toluca	19°16'04"	99°41'55"
3	283, 824	Público Urbano	15 México	106 Toluca	12 Lerma Santiago	1	1501 Toluca	1501 Valle de Toluca	19°16'13"	99°41'19"

Fuente: Registro Público de Derechos de Agua (REPDA, 2014).

Esta construcción histórica ha permitido que en San Buenaventura, a pesar de estar dentro del área poblacional urbana, aún se conserve y pre-alezca con fuerza el trabajo comunitario en el uso de recursos de uso común, uno de ellos es el agua. Sobre este recurso los habitantes reconocen tres fuentes principales de agua y las ubican con los siguientes nombres: Licónsa, Arbolitos y Cousatle.

Este comité cuenta con oficina para dar atención a los usuarios, fue construida con recursos propios del comité y la gente de la comunidad participó, es de una planta con tres cuartos, se construyó dentro del perímetro donde se ubica una bomba de extracción de agua. En los últimos años esta bomba se inutilizó a razón de su ubicación a escasos cinco metros de la Iglesia, la cual presentaba hundimientos leves pero latentes (Díaz, entrevista personal, 12 de junio de 2014).

Se tienen registradas 4, 500 tomas para un total de usuarios de 25, 000 aproximadamente. El pago anual es de 1, 700 pesos. Existe un programa de reducción de cuota, si el pago se realiza en los meses de octubre (25 por ciento), noviembre (20 por ciento), diciembre (15 por ciento) y enero (10 por ciento). Las personas de la tercera edad pagan sólo 50 por ciento. Los requisitos para adquirir una nueva toma son contar con su escritura o contrato de compra y venta y pagar la cantidad de 5, 000; este costo aplica para las personas que son originarias del lugar. Para las personas que han llegado de otros lugares, el cobro aumenta hasta en 500 por ciento dependiendo del uso que destinen al recurso. El mayor problema que enfrenta el comité es el rezago de usuarios morosos, éstos impiden que el pago de luz eléctrica se realice en tiempo y forma, asumiendo los adeudos los comités entrantes.

El comité es electo en asamblea pública, para ello deben proponerse y formar planilla los interesados, usualmente los familiares (consideremos que es un tipo de familia extensa y bajo sistemas de compadrazgo) son los que los avalan, después lo es parte de la comunidad en general. Normalmente se presentan de tres a cuatro planillas. Los estatutos que dirigen al comité indican que sólo tres años deben servir como autoridades honoríficas; cuando un comité prolonga su estadía incita a la población a que exija rendición de cuentas, dichos actos promueven varias reuniones y someten al escrutinio público sus acciones, la presión social permite que el comité opte por dejar el cargo, dicho acto no es fácil, puede llevar entre uno a tres

años de protesta. Situación que no pone en riesgo el abasto del servicio de agua, pero si desestabiliza socialmente a la población.

Dicho comité de agua potable emite documentos siguiendo el modelo del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca;<sup>4</sup> primero requisita una constancia de factibilidad de servicios de agua potable y drenaje de uso no doméstico para los siguientes negocios: tiendas de autoservicios, centros de lavado de autos, tiendas departamentales, minisúper, consultorios médicos, locales comerciales, escuelas privadas, lonjas mercantiles, baños públicos, gasolineras, tintorerías, subdivisión de lotes, bodega, oficinas, purificadoras de agua, salón de fiesta, restaurantes, etc. Dicha solicitud de factibilidad tiene un costo económico que deben pagar al Comité de Agua Potable de San Buenaventura.

Este tipo de giros económicos y los cobros que realiza el comité son motivo de escrutinio por parte de la comunidad, así son revelados los casos de falta de transparencia financiera de los comités entrantes por los comités salientes; situaciones que se enfrentan cara a cara con acusaciones verbales que llevan a los usuarios a revisar documentación y toma de oficinas; este tipo de acciones permiten que las situaciones de corrupción sean dadas a conocer a nivel de la población, de esta manera se lleva a cabo una asamblea de destitución, posteriormente el comité postulante, con apoyo de numerosas familias y en espacios abiertos, pone a consideración la elección del nuevo comité de agua y bajo este respaldo social acude a las instancias jurídicas para demandar estos actos.

Esta decisión de cambio de mesa directiva no es fácil pues se enfrentan dos comités que buscan administrar los recursos financieros.

<sup>4</sup> Con la finalidad de rehabilitar y ampliar los sistemas de agua potable y alcantarillado, obras que eran congruentes con el crecimiento y desarrollo de la ciudad capital del Estado de México, durante 1980; el entonces presidente municipal José Antonio Muñoz Samayoa dio a conocer la creación del organismo público descentralizado de carácter municipal denominado “Agua y Saneamiento de Toluca”, con la autorización del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, José Guillermo Abel López Portillo y Pacheco, iniciando sus labores el 5 de Julio de 1980 mediante el decreto número 245 de la Cuadragésima Séptima Legislatura del Estado. Cabe resaltar que la dependencia Agua y Saneamiento de Toluca fue el primer organismo creado a nivel nacional e inició sus operaciones con el apoyo de un crédito por: mil diez millones seiscientos diez mil pesos, otorgado por el gobierno federal a través del programa denominado “Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado” (FIFAPA). Durante el periodo comprendido de 1982 a 1984 y contando con el apoyo del gobierno del estado, el municipio logró perforar y equipar 14 pozos profundos, beneficiando a toda la población de la ciudad. Asimismo, se adquirieron 12 equipos de bombeo para garantizar la operación de los sistemas de agua potable. Actualmente beneficia a 193 colonias, incluidos algunos pueblos y ejidos (Gobierno del Estado de México, 2014).

## Municipios con localidades periurbanas y mixtas

Metepec es un municipio integrado por 42 localidades, entre barrios, pueblos, colonias, conjuntos habitacionales, fraccionamientos, residenciales, incluida la cabecera municipal. En él se asientan 117, 000 habitantes, lo que representa 1.6 por ciento del total del estado, de éstos prácticamente 15 por ciento se encuentra asentado en la cabecera y 85 por ciento en algunas comunidades rurales, sobre todo en fraccionamientos.

En 1984, el gobierno del Estado de México a través de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS), que tiene como función resolver el problema de abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario en diversos municipios del Estado de México y permite conocer la situación actual de abastecimiento de agua potable; elaboró el Plan Estatal de Agua Potable y Alcantarillado y el “Estudio para la planeación y factibilidad del sistema Regional de Agua Potable en los municipios de Toluca, Lerma, Zinacantepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco y Metepec. Respecto a las localidades del municipio de Metepec, destacaron Villa Metepec, cabecera municipal, San Lorenzo Coacalco, San Jerónimo Chichahualco, San Salvador Tizatlali y Fraccionamiento Pilares.

Cuadro 5. Total de concesiones registradas en el municipio de Metepec

Organismos operadores	Año de registro	Uso
Comité de Agua Potable de San Gaspar Tlahuelilpan	28/02/2000	Público y Urbano
Comité de Agua Potable de San Miguel Totocuitlapilco	28/02/2000	Público y Urbano
Comité de Agua Potable de Santa María Magdalena Ocotitlán A. C.	28/02/2000	Público y Urbano
Comité de Agua Potable de San Gerónimo Chichahualco	31/01/2000	Público y Urbano

Fuente: Registro Público de Derechos de Agua (REPDa, 2014).

Entre estos organismos operadores de agua potable destaca San Jerónimo Chichahualco, donde la cuota de pago por servicio de agua potable es de 1, 500 pesos. La falta de rendición de cuentas del secretario y tesorero para con el comité (presidente) los obligó a no cumplir sus funciones, asumiendo el actual presidente las funciones requeridas en el sistema: se apoya de una secretaria, quien emite los recibos y realiza los cobros por el servicio, con apoyo de una computadora y un programa de Excel realiza la búsqueda del usuario para emitir el recibo de pago así como la ubicación de su domicilio.

El Comité para organizar los cobros y el servicio integra un catálogo de nombres y apellidos ordenados alfabéticamente relacionados con la variable del domicilio; para atender las demandas respecto a problemas con la red de infraestructura hidráulica, se cuenta con dos ayudantes, éstos conocen el nombre de las calles y ubican las válvulas de apertura y cierre; este personal recibe un pago quincenal, asumido y determinado por el presidente. Es un tipo de pueblo cuyas mayores actividades de trabajo se sitúan en la ciudad de Toluca y cuyo crecimiento poblacional ha incrementado el asentamiento de personas no originarias de estos pueblos, existen fraccionamientos y residenciales que no participan en la toma de decisiones.

Cuenta con un tipo de población con necesidades de vida urbana (césped, campos de golf, albercas, spa) en el afán de poseer mayor cantidad de agua, demandan a los responsables de los comités locales de seguridad en el acceso, vía el pago puntual de dicho servicio.

Zinacantepec es un municipio que desde 1931 carecía del servicio de agua potable, y como cerca cruzaba un río subterráneo se llevaron a cabo las gestiones necesarias con un ingeniero de Querétaro para que les informara cuánto cobraría por realizar un estudio general para localizar dicho río e indicar las mejores condiciones para su utilización. No fue sino hasta octubre de 1949 cuando el presidente municipal de Zinacantepec convocó a la población, por medio de un folleto que en letras grandes destacaba el título de “Atento Aviso a los representantes de familia a asistir el día 6 de octubre al salón de actos del palacio municipal a las 16:00 horas”, el objetivo fue designar a los miembros que deberían integrar la Junta Pro-Agua Potable. Ésta se encargaría de encauzar los trabajos de organización para dotar de agua potable a la cabecera municipal (AHMZ, Sección Agua Potable, vol. I, expediente 9).

En dicha reunión, los vecinos de la cabecera municipal con el Ayuntamiento discutieron los siguientes puntos: gestiones pertinentes para la introducción de agua potable, el apoyo del gobierno del Estado de México, la cooperación económica y el apoyo técnico de la SRH; las discusiones eran largas y en ellas todos los vecinos intercambiaban opiniones, de ellas finalmente se llegaron a establecer los siguientes acuerdos: que se eligiera un comité encargado de llevar a cabo todas las gestiones, integrado por un presidente, un secretario, un tesorero y cinco vocales, el mismo que contaría con el total apoyo del Ayuntamiento y de los vecinos de la cabecera municipal, se le solicitará a la SRH el envío de un ingeniero para conocer qué tipo de proyecto (tres estudios realizados previamente) es el que les generaría menor impacto económico. Además de pedir que las empresas

establecidas en el municipio y algunos propietarios de las haciendas contribuirían con mayor aportación económica. En ésta se definió la integración de un Comité Pro-Agua Potable.

El 24 de enero de 1958 la presidencia municipal de Zinacantepec solicitaba a la SRH la cancelación del adeudo con motivo de la introducción de agua potable, la respuesta fue que se aprobaría siempre y cuando el municipio aceptara que las obras realizadas las administraría un organismo en el que se encontraran representados los usuarios, y que los ingresos se aplicarían a gastos de operación, rehabilitación, conservación, ampliación y a la constitución de un fondo de reserva, al mismo tiempo que celebraría un convenio previsto en el artículo 50 del reglamento aplicable.

Por parte del dictamen de la dirección de crédito del Departamento de Bancos, Monedas e Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se consideraba procedente la cancelación, condicionada a que el municipio estuviera de acuerdo con que las obras fuesen manejadas por una comisión integrada por un representante de los usuarios, otro del Ayuntamiento y un tercero de la SRH, en la inteligencia de que a cargo de este último estaría la administración técnica y operativa; de manera que los ingresos se aplicarían preferentemente a gastos de administración, conservación, ampliación, y reparaciones. Los remanentes se entregarían al municipio.

En 1964 se reportó un Comité administrador de agua potable para otra localidad del municipio de Zinacantepec: San Juan de las Huertas, éste solicitaba al ayuntamiento su apoyo y respaldo para los usuarios atrasados en los cobros de servicio de agua potable, el comité presentaba, mediante oficio al presidente municipal, una lista de usuarios atrasados indicando que eran usuarios morosos porque estaban dando aportaciones económicas para la construcción de nuevas aulas escolares (AHMZ, Sección Agua Potable, vol. 1, expediente 18, foja 11).

Dicha información indica que la red de agua potable de la cabecera municipal se amplió para dar servicio a esta localidad; además se destaca el poder que obtuvo el Ayuntamiento en la operación y administración de este recurso, permitiendo la creación del comité de San Juan de las Huertas, en el entendido de que apoyaría a la presidencia municipal en la recaudación de cuotas de pago.

El asentamiento poblacional en las últimas décadas ha apostado por los fraccionamientos y creación de colonias. Así que presenta cuatro tipos de comités de agua potable: uno presente en una de esas colonias denominado “Comité de Agua Potable Colonia Morelos A.C.”, el segundo es un comité multicomunitario denominado “Comité de Agua Potable de Raíces, Loma

Alta y la Puerta”, el tercero denominado “Comité de Agua Potable de San Juan de las Huertas” y el cuarto nombrado “Comité de Agua Potable San Antonio Acahualco”.

De ellos, el primero que adquirió la concesión por parte de CNA fue el multicomunitario, en 1997, al año siguiente la obtuvo San Juan de las Huertas, y para 1999 la Colonia y San Antonio Acahualco. En el caso del comité de la Colonia, antes de adquirir el título de concesión, existía un comité organizador conformado por presidente, secretario y tesorero, con la finalidad de tener acceso al agua potable éste se sujetó a la Comisión Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del municipio de Zinacantepec, específicamente con la quinta regidora, el acuerdo fue que al proporcionarles una lista de vecinos interesados en cooperar para la introducción de agua potable, con la finalidad de que se autorizara su conexión, se responsabilizaran de que los interesados recibieran un recibo por el pago de cuota fijada de 80, 000 pesos por toma, siempre y cuando pagaran antes del 27 de septiembre de 1990, y 120, 000 en caso de hacerlo después de esta fecha; el comité indica que no tenían hasta ese momento noticia de que alguien hubiese pagado tal cantidad de dinero (AHMZ, Sección Agua Potable, vol. 1, expediente 5, foja 12).

Por ello el Ayuntamiento de Zinacantepec celebró un convenio de colaboración con las familias de la colonia Tres Culturas, quienes tuvieron el interés en contratar el servicio de agua potable del Sistema Ojuelos-Serración, operado y administrado por el H. Ayuntamiento de Zinacantepec. Las cláusulas especificaban que el Ayuntamiento se haría cargo de la construcción del tanque de almacenamiento y regularización de 350 m<sup>3</sup> así como de la línea de conducción del pozo al tanque, por su parte las familias de la colonia se comprometían a realizar el trabajo de excavación y rellenos de zanjas para la construcción de la línea de alimentación con una extensión de 1, 209 metros, la tubería y las piezas especiales que fueron descritas por el proyecto ejecutivo elaborado por el CEAS sería proporcionado por el Ayuntamiento.

A la fecha, estos comités han adquirido seguridad jurídica con la obtención del título de concesión del máximo órgano de gobierno en tema de agua, la CNA. Los cuales están siendo afrontados en cuanto a la capacidad técnica y operativa por el organismo operador municipal. Sin embargo, la capacidad organizativa de los comités de agua potable han demostrado responsabilidad en el manejo hídrico al mantener cuotas de pago relativamente más bajas que el organismo operador municipal así como reglas democráticas de elección de autoridades, elementos clave en la continuidad

de sus funciones, aun así registran carencias técnicas porque no cuentan con acceso a programas y apoyos de los tres niveles de gobierno. Por su parte, el organismo operador municipal presenta problemas financieros derivados de la cultura de no pago de la población que se asienta en la cabecera municipal, además de que sus reglas de autonomía financiera exigen cuotas por arriba de los 1,000 y estas aumentan año con año sin que exista un organismo público o privado que les obligue a la rendición de cuentas.

### **Reglas de participación en los comités de agua potable**

Administrar un territorio político con determinados recursos naturales como el agua requiere de establecimiento de límites espaciales definidos en función del lugar donde se ubica geográficamente la fuente principal de abastecimiento. En este sentido, cobra especial importancia la historia que guardan los pueblos y comunidades rurales respecto al uso y manejo de dicha agua. La historia oral ha permitido que usuarios de poblaciones rurales urbanas, periurbanas y mixtas defiendan su autonomía de dotación de agua frente al municipio, lo que ha alertado a las poblaciones a mantener un *status quo* de derechos de apropiación con relación a un recurso estratégico para mantener la salud y el bienestar natural de todo ser humano. El alcance de las dimensiones de entregar el agua por organismos operadores municipales y/o privados, sin someterse a las reglas comunitarias, implica aceptar cobros que superan el salario básico que adquieren muchos representantes de las familias.

El agua hasta finales del siglo XX ha sido considerada asunto de los varones pero no es así, las mujeres han cumplido un papel fundamental en los arreglos comunitarios, ellas son las que informan de fechas de escasez de agua, acuden directamente con las autoridades para ser informadas de dicho problema, asisten a las asambleas convocadas por el comité, proponen fechas de trabajo para rehabilitar el sistema, exigen la rendición de cuentas, someten a escrutinio público a las autoridades para responder por incumplimiento de reglas, son quienes entregan los pagos anuales por servicio de agua potable, vigilan las actividades que se suscitan en sus calles, como apertura de una o varias tomas de agua, presumiblemente sin permiso. Ellas prácticamente son las cuidadoras del servicio de agua potable.

El agua es uno de los recursos que ha requerido de acciones colectivas en la gente (Wade, 1988; Agrarwal y Narain, 1991). El agua es un bien colectivo y son los comités de agua potable los que regulan los intereses particulares. Las estrategias sociales para acceder al agua son la participación y cumplimiento de normas culturales, la solicitud (mediante oficio) de

una nueva toma de agua, el restablecimiento o rehabilitación de la misma, el derecho de voz y voto en la elección y/o cambio de autoridades, el apoyo comunitario en situaciones de enfermedad o muerte.

## **Conclusiones**

La intervención de los grupos organizados en la política hídrica del Estado requiere en principio indicar que sobre la base de los casos de estudio sobresale un tema común y es el que las demandas de la sociedad hacia el Estado no fueron ni han sido atendidas desde el derecho jurídico. En este sentido, destacar los mecanismos auto-organizados de las sociedades y analizar cómo reaccionan ante ambientes ecológicamente disimiles o similares implica poner especial atención en las diversas formas participativas. Éstas han surgido dentro y fuera de las ciudades.

Uno de los principios autogestivos es el reflejado en la autonomía, referida al servicio público honorífico y con apego a las leyes del Estado, este es el estandarte que ha posicionado a los comités de agua potable para que gocen de continuidad y permanencia en la administración de recursos hídricos. La autonomía la mantienen en el hecho de ser sujetos antes que objetos de derechos, un proceso de transformación por el cual se ha luchado desde hace más de tres siglos. Prueba de ello son las diversas actividades que los comités de agua potable asumen para regular y controlar las fuentes de agua y su presión.

El servicio honorífico de los integrantes de comités locales se sustenta en un pago social estimado de agua potable, éste es regulado por la participación social representada por la asistencia a múltiples lugares de gestión. La mayoría de los lugares con presencia de comités de agua potable enunciados en este artículo comparten una historia común de larga data (más de 300 años) que los caracteriza como poblaciones, que bajo principios comunitarios, regulan el acceso y uso de sus recursos naturales, entre ellos el agua. Este sistema participativo impulsa la obtención de ciertos servicios públicos bajo procesos de compromiso social antes que financiero, de manera que dicho modelo rompe con las estructuras macroeconómicas del Estado y de los propios organismos operadores del agua contratados por los estados y municipios. Sin embargo, los mecanismos de organización y participación comunitaria permiten a las familias de zonas rurales, urbanas, periurbanas (con antecedente de población prehispánica) y mixtas, acceder al agua sin ingresar dicho recurso a la mercantilización. Lo que está pendiente de estudiar es la estratificación forzada que establecen el municipio y los organismos operadores en relación con el pago del servicio del agua.

## Fuentes consultadas

### Archivos

- AHA Archivo Histórico del Agua.
- AHEM Archivo Histórico del Estado de México. Fondo: Fomento, Serie: Aguas.
- AHMZ Archivo Histórico Municipal de Zinacantepec. Sección. Agua Potable.
- AMHT Archivo Municipal Histórico de Temoaya. Sección. Gobernación.

### Bibliografía

- Aboites Aguilar, Luis (2004), “De bastión a amenaza: agua, políticas públicas y cambio institucional en México, 1947-2001”, en Boris Graizbord y Jesús Arroyo Alejandro (coords.), *El futuro del agua en México*, Universidad de Guadalajara / Colegio de México / UCLA / PROFMEX / Casa Juan Pablos, México.
- Agrarwal, Anil, Sunita Narain e Indira Khurana (eds.) (2001), *Making Water Everybody's Business. Practice and Policy of Water Harvesting*, Centre for Science and Environmental, Nueva Delhi.
- Alanis Boyso, José Luis (1976), “Corregimiento de Toluca: pueblos y elecciones de república en el siglo XVIII”, en *Historia Mexicana*, vol. XXV, núm. 3, enero-marzo.
- Alfaro, Anastacio (1914), “Pozos artesianos” en *Boletín de Fomento*, vol. 4, núm. 1.
- Alfaro Rodríguez, Evelyn (2013), “El abastecimiento de agua: un problema urbano sin solución (Zacatecas, México, siglo XIX)”, en *Agua y Territorio*, vol. 1, enero-junio.
- Barkin, David (2003), “La producción de agua en México” en Patricia Ávila (ed.), *Agua, medio ambiente y desarrollo en el siglo XXI*, El Colegio de Michoacán, México.
- Birrichaga Gardida, Diana (1998), “Las empresas de agua potable en México (1887-1930)”, en Blanca Estela Suárez Cortez (coord.), *Historia de los usos del agua en México. Oligarquías, empresas y ayuntamientos (1840-1940)*, CIESAS, México.
- Briebesca Castrejón, José Luis (1959), *El agua potable en la República Mexicana*, Talleres Gráficos de la Nación, México.
- Boege, Eckart (2008), *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México*, Instituto Nacional de Antropología e Historia / Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México.
- Castro, José Esteban, Karina Kloster y María Luisa Torregrosa (2004), “Ciudadanía y gobernabilidad en México: el caso de la conflictividad y la participación social en torno a la gestión del agua”, en Dante Morán, Óscar Escolero y Javier Alcocer (eds.), *El Agua en México vista desde la Academia*, Academia Mexicana de Ciencias, México.

CNA (Comisión Nacional del Agua) (1990), “Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado 1990-1994”, en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 19.

Dávila Poblete, Sonia (2006), *El poder del agua. ¿Participación social o empresarial? México, experiencia del neoliberalismo para América Latina*, Itaca, México.

Díaz, Rogelio (2014), *Entrevista personal*, miembro del Comité de agua potable de San Buenaventura, 12 de julio [transcripción en papel].

Gaytán Olmedo, María Soledad (1998), “Descentralización de los servicios de agua potable, drenaje, saneamiento en el Estado de México”, en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, año 5, núm. 16, mayo-agosto, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM, Toluca.

H. Ayuntamiento de Toluca (2015), *Bando Municipal de Toluca*, 5 de febrero de 2015, H. Ayuntamiento de Toluca, Toluca.

Hart, Roger (1997), *Children's Participation: The Theory and Practice of Involving Young Citizens in Community Development and Environmental Care*, Routledge, Nueva York.

Iracheta Cenecorta, María del Pilar (2001), “El aprovisionamiento del agua en la Toluca Colonial”, en *Estudios de Historia Novohispana*, núm. 25, julio-diciembre, UNAM, México.

Lipsett Rivera, Sonya (1993), “Water and Bureaucracy In colonial Puebla de los Ángeles”, en *Journal of Latin America Studies*, vol. 25, núm. 1, febrero, pp. 25-44.

Loreto López, Rosalva (2000), *Los conventos femeninos y el mundo urbano de la Puebla de los Ángeles del siglo XVIII*, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, México.

Miño Grijalva, Manuel (comp.) (1991), *Haciendas, pueblos y comunidades. Los valle de México y Toluca entre 1530 y 1916*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.

Musset, Alain (1991), *De L'eau usée a L'eau morte. Enjeux techniques et culturels dans la Vallée de México (1942-1992)*, Editions Recherche sur les Civilisations, París.

Pineda, Nicolas (2002), “La política urbana del agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización”, en *Región y Sociedad*, vol. 14, núm. 24.

Riojas Rodríguez, Horacio (2000), “Medio ambiente y salud”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, Gobierno del Distrito Federal / El Colegio de México, México.

SAHOP (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas) (1981), *Entrega de los sistemas de agua potable y alcantarillado a los gobiernos de los Estados, fortalecimiento del federalismo*, SAHOP, México.

Sala Catala, José (1989), “El agua en la problemática científica de las primeras metrópolis coloniales novohispanas”, en *Revista Indias*, vol. XLIX, núm. 186.

Saldívar Valdés, Américo (2007), *Las aguas de la ira: economía y cultura del agua en México, ¿sustentabilidad o gratuidad?*, Facultad de Economía/UNAM, México.

SAOP (Secretaría de Agua y Obra Pública) (2008), “Manual General de Organización de la Comisión de Agua del Estado de México”, en *Gaceta del Gobierno*, núm. 8, tomo CLXXXV, viernes 11 de enero, Gobierno del Estado de México, Toluca.

Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2010), *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social del municipio de Temoaya*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.

Simón Ruiz, Inmaculada y Juan Manuel Matés Barco (2013), “El abastecimiento de agua potable en México y España. Cambio institucional y aparición de las empresas privadas (1870-1930)”, en Jesús Raúl Navarro, Jorge Regalado Santillán y Alejandro Tortolero Villaseñor (coords.), *Agua, territorio y medio ambiente. España y América Latina: políticas públicas y participación ciudadana*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.

Tena Ramírez, Felipe (1978), “El municipio”, en Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 16ª ed., Porrúa, México.

Simón Ruiz, Inmaculada y Juan Manuel Matés Barco (1985), *Derecho constitucional mexicano*, 21ª ed., Porrúa, México.

Toledo, Alejandro (2002), “El agua en México y el mundo”, en *Gaceta Ecológica*, núm. 64, julio-septiembre, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.

Unikel, Luis (1968), “Ensayo sobre una nueva clasificación de población rural y urbana en México”, en *Demografía y Economía*, vol. 11, núm. 1, El Colegio de México, México.

Velasco Márquez, Eloy Francisco (2011), *Análisis hidráulico del Abastecimiento de agua en la ciudad de Mazatlán, Sinaloa*, tesis de Licenciatura en Ingeniería Civil, Instituto Politécnico Nacional, México.

Vetancurt Fray, Agustín de (1961), *Teatro mexicano. Descripción breve de los sucesos ejemplares de la Nueva España en el Nuevo Mundo occidental de las Indias. Crónica de la provincia del Santo Evangelio*, José Porrúa Turanzas, Madrid.

Wade, Robert (1988), *Village republics: economic conditions for collective action in South India*, Cambridge University Press, Bombay, India.

Webre, Stephen (1990), “Water and Society in a Spanish American City: Santiago de Guatemala, 1555-1773”, en *Hispanic American Historical Review*, vol. 70, núm. 1.

### *Páginas electrónicas*

Abel, Christopher y Peter Lloyd-Sherlock (2004), “Políticas de salud en América Latina: temas, tendencias y desafíos”, en *Comercio Exterior*, vol. 54, núm.

9, septiembre, pp. 800-810, consultado en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/71/4/abel0904.pdf> [13 de septiembre de 2014].

Coneval (Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2010), *Medición de la pobreza en México 2010, a escala municipal*, consultado en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx>. [10 de enero de 2015].

CNA (Comisión Nacional del Agua) (2014), *Programa para la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales IV* (Prosapys IV), Manual de Operación y Procedimientos, Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento-Gerencia de programas federales de agua potable y Saneamiento”, consultado en [http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/MOP\\_PROSSAPYS\\_2014.pdf](http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/MOP_PROSSAPYS_2014.pdf) [12 de mayo].

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2010), *Censos y Cuento de población y Vivienda*, INEGI, México, consultado en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx>. [14 de diciembre de 2014].

Jouravlev, Andrei (2001), “Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI”, Serie *Recursos Naturales e Infraestructura* núm. 27, CEPAL, Santiago de Chile, 77 pp., consultado en <http://www.eclac.cl/publicaciones/RecursosNaturales/4/LCL1564PE/Lcl1564-P-.pdf>. [12 de enero de 2015]

Ordóñez, Gonzalo A. (2000), “Salud ambiental: conceptos y actividades” en *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 7, núm. 3, marzo, pp. 137-147, consultado en <http://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v7n3/1404.pdf>. [8 de noviembre de 2014].

Orozco Hernández, María Estela (2006), “Escenarios interpretativos: tendencias en la transformación de espacios rurales y periféricos de la zona metropolitana de la ciudad de Toluca” en *Investigaciones Geográficas*, núm. 60, pp. 110-126, consultado en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-6112006000200007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-6112006000200007&lng=es&tlng=es) [12 de junio de 2014].

PAMAS (Programa Agua, Medio Ambiente y Sociedad) (2003), *Agua para las Américas en el siglo XXI*, El Colegio de México / Comisión Nacional del Agua, México, 398 pp., consultado en <http://www.pamas.colmex.mx/PAMAS/crisis/Publicacion/Publicacion.htm>. [2 de diciembre de 2014]

Repda (Registro público de derechos del agua) (2014), consultado en <http://www.conagua.gob.mx/TituloRepda.aspx?Id=08MEX103010/12HMG97|0|2|S> [13 de mayo].

Rogers, Peter y Alan W Hall (2003), *Effective Water Governance* (cuaderno de trabajo, núm. 7), Global Water Partnership, Suecia, 48 pp., consultado en <http://www.gwpforum.org/gwp/library/TEC%207.pdf>. [12 de octubre de 2014].

Schiaffini, Hernán (2004), “La inserción de la inversión en minería en las tendencias socioeconómicas de la Argentina” en *Revista Theomai*, núm. 10, Buenos Aires, consultado en <http://www.scielo.org.ve/scieloOrg/php/reflinks.php?refpid=S1012-2508201300020000500050&pid=S1012-25082013000200005&lng=es>. [10 de diciembre de 2014].

# Configuración de la participación social y desempeño asociativo en la gestión del agua: el caso de los comités de agua potable en Santiago Tianguistenco, Estado de México<sup>1</sup>

Esmeralda Pliego Alvarado y Rosa María Sánchez Nájera

## Introducción

El agua como un bien escaso se ha visto gestionado por distintos agentes, desde lo público, privado y lo comunitario. La discusión en las últimas décadas se ha acentuado a nivel mundial en cuanto al ente que debe gestionarlo, en qué condiciones y bajo qué características. En México encontramos tendencias hacia la búsqueda del manejo integral de recursos hídricos y la gobernanza, entendiendo ésta como la capacidad social para promover valores como equidad, transparencia y participación. En este sentido, los comités de agua potable, como son cuerpos colectivos de miembros más o menos permanentes y que comparten reglas, identidad y objetivos y además gestionan gran parte del agua en el Estado de México, realizando labores con la comunidad, es necesario conocer si esta gestión se realiza con un aceptable desempeño asociativo.

El objetivo del trabajo es describir la configuración de la participación social, sus características y funcionamiento en los comités de agua potable, y mostrar la relación entre la participación social y el desempeño asociativo de estas organizaciones en el municipio de Santiago Tianguistenco, Estado de México.

El documento se encuentra integrado por cuatro apartados: el primero, un marco teórico-metodológico, donde se sintetizan los conceptos que guían la investigación y los pasos que se han dado hasta este momento para la obtención de los datos; en el segundo apartado se bordan las características de la gestión del agua en Santiago Tianguistenco, ubicación geográfica.

<sup>1</sup> Este trabajo es parte de la investigación realizada como tesis doctoral de Esmeralda Pliego Alvarado en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad Autónoma del Estado de México.

fica, las formas organizativas y de participación social para la gestión del agua con las que cuenta el municipio; y en el tercer apartado se presentan algunos resultados en términos de análisis sobre el desempeño asociativo, en sus tres dimensiones; mientras que en el cuarto apartado del capítulo se expone la relación de la participación social con los resultados obtenidos en el desempeño asociativo. Finalmente se presentan unas conclusiones y elementos que abren nuevas interrogantes en la búsqueda de las explicaciones y caminos hacia la participación social en nuestro país

### **Marco teórico-metodológico**

El presente trabajo se teje en función de dos conceptos centrales, el de participación social y el de desempeño asociativo. El primero hace referencia a la posibilidad de trabajar de manera colectiva, ya que la participación social es indispensable para comprender la relación entre la sociedad civil con el Estado, y cobra sentido cuando los individuos en colectividad tienen incidencia en el entorno social generando acciones que mejoran su calidad de vida. La mayoría de los acercamientos al concepto de participación social mencionan la capacidad de acción de los individuos, siendo estos sujetos libres, conscientes de su realidad, por lo que en esta lógica, se debe entender la participación social como “el involucramiento de los individuos en el compromiso, corresponsabilidad y toma de decisiones para el logro de objetivos comunes” (Chávez, 2006: 127), cuya dimensión objetiva se analiza al observar la cooperación, el involucramiento, la manifestación y la movilización.

Son los gobiernos democráticos quienes deberían dar la posibilidad de una participación efectiva, entendiendo ésta como que “antes de tomar una decisión, todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para dar a conocer sus puntos de vista y que sean conocidos por otros miembros de la asociación” (Chávez, 2006: 116).

Pero no basta con generar procesos de participación efectiva, también hay que observar los resultados que estas organizaciones obtienen en el tiempo, una de las maneras de acercarse al conocimiento de su funcionamiento y los resultados que se obtienen, es la evaluación de su desempeño.<sup>1</sup> En este sentido, trabajos realizados por distintos autores, como: Roa, 2004; Puga y Luna, 2008; Gordon y Tirado, 2014; Guadarrama, 2011, han tomado en cuenta diversos enfoques y conceptos que nos permiten explicar que es viable la organización y si su permanencia está condicionada o limitada.

<sup>1</sup> Se han dado varios acercamientos a la evaluación del desempeño organizacional (Cousins, 2015; Lewis 2001; March y Olsen 1984; Rossi *et al.*, 2004), que por el momento no se abordarán.

De acuerdo con Puga y Luna (2012), el desempeño organizativo es definido como la coherencia entre los valores y los resultados que obtiene una organización, por lo que se cree que se “tiene un mejor desempeño cuando logra resultados al menor costo posible”. Éste se encuentra integrado por: el desempeño práctico (eficiencia y eficacia), el desempeño organizativo (legitimidad al interior de la organización) y la relación con el entorno (legitimidad social).

La investigación fue realizada con la aplicación de una herramienta desarrollada y validada por la Red de Estudios sobre Desempeño Asociativo (REDA), adscritos al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. En esa intención el instrumento denominado *Protocolo para la evaluación de asociaciones* (Puga y Luna, 2012), considera inicialmente la complejidad de las configuraciones asociativas como principio que clasifica en un primer momento a las organizaciones.

De acuerdo a este Protocolo de evaluación, uno de los supuestos centrales es que en el mundo de las asociaciones civiles se vuelve necesaria una clasificación inicial que permite estimar de manera distinta a asociaciones que constitutivamente son diferentes. La complejidad como criterio de clasificación inicial es entendida como la combinación de cuatro propiedades: autonomía política, autonomía individual de sus miembros, la interdependencia y el dinamismo. La combinación de estas propiedades se mueve en una línea que va de las asociaciones de muy alta complejidad a las de muy baja complejidad. La mayor o menor complejidad se determina a partir de ciertas características de la asociación relativas a su tipo de membresía, formas de ingreso y permanencia, formas de organización interna, así como a las características de sus objetivos y recursos (Puga y Luna, 2012: 14).

Posteriormente, desarrolla la evaluación de su desempeño mediante tres ejes o líneas de valoración: desempeño práctico, desempeño organizativo y la relación de la organización con el entorno. Para esos propósitos el instrumento se integra por dos cuestionarios y dos fichas: Cuestionario de Colocación (CC), que permite situar a la organización de acuerdo a su nivel de complejidad; el Cuestionario de Evaluación del Desempeño (CD), donde se evalúan los tres ejes, arriba mencionados; la Ficha Individual (FI), que sirve como instrumento de información complementaria de los entrevistados; la Ficha de la Asociación (FA) que permite tener una visión más completa y global de la organización.

Para este trabajo, se aplicaron 12 cuestionarios de evaluación del desempeño en siete distintas localidades, de un total de 15 comités con probabilidad de aplicación (Cuadro 1), el criterio de aplicación fue la existencia de una organización o persona estable y la disponibilidad de los actores en participar en esta investigación.

Asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores claves (representantes en la gestión del agua del municipio) para profundizar en el papel de estas organizaciones en la gestión del recurso hídrico para consumo humano. El primer acercamiento se realizó con la Unidad de Agua Potable de Santiago Tianguistenco, realizando recorridos de campo en la zona donde participaron el presidente de la Unidad de Agua Potable (UAP) y miembros del Comité Autónomo de Agua Potable (CAAP).<sup>2</sup>

Si bien, podría tratarse a cada Comité Autónomo de Agua Potable de manera individual, considerando su organización y sus peculiaridades, es necesario considerarlos desde la organización municipal, es decir, desde la Unidad de Agua Potable, como instancia que ha buscado la integración de una red de distribución de agua, aunque sin la intención directa de hacerse cargo de la gestión en las comunidades por dos razones: i) la falta de recursos financieros y humanos que hagan viable responsabilizarse de la gestión y; ii) la negativa de los CAAP de dejar en manos del ayuntamiento la gestión del agua, la población no ha permitido la intervención gubernamental más allá de sus acuerdos.

El observar a los gestores de agua potable, brinda la posibilidad de identificar algunas de las tendencias que en la actualidad se tienen en cuanto al desempeño asociativo de manera global y encontrar las distintas formas de participación social en la gestión del recurso.

### **Características de la gestión del agua y de la participación social en los comités de agua potable en Santiago Tianguistenco**

Santiago Tianguistenco es uno de los municipios que se encuentran en el curso alto de la Cuenca Lerma, es aquí donde los manantiales y pozos alimentan el flujo de agua que desemboca en el Río Lerma. Su territorio físico comprende un área irregular, provocando que se vincule con varios municipios de la región: al sur con Ocuilan y Texcalyacac; al norte con Lerma, Capulhuac, Ocoyoacac y el Distrito Federal; al este con Xalatlaco y al Oeste con Metepec, San Antonio la Isla, Santa Cruz Atizapán y Almoloya del Río (Mapa 1).

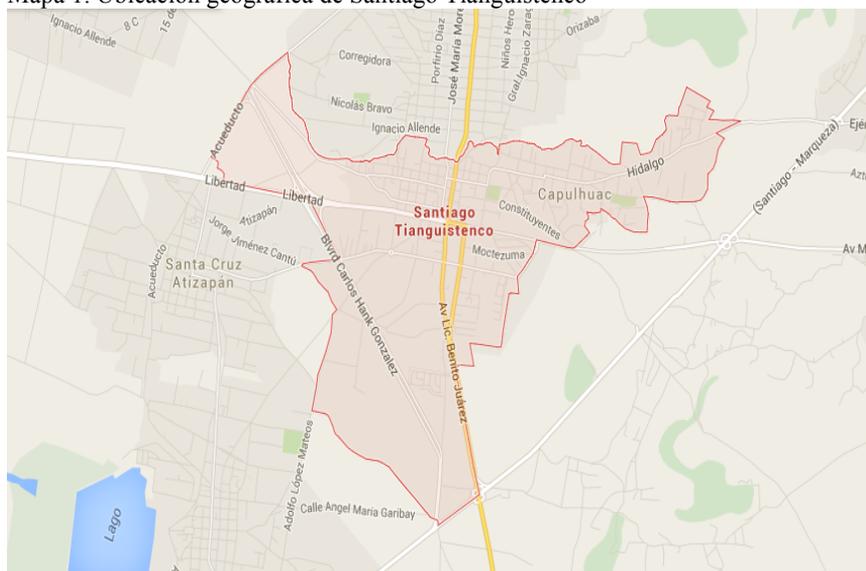
<sup>2</sup> Aunque en la comunidad se manejan de manera indistinta los términos de Comité Autónomo de Agua Potable, Comité Independiente de Agua Potable, Comité Comunitario de Agua, en el lenguaje de los actores entrevistados prevalece el primer término, justificando así su utilización en esta investigación.

Cuadro 1. Entrevistas por organización en las localidades de Santiago Tianguistenco, 2015

Delegación/Subdelegación	Organización	Entrevistado
Centro	Unidad de Agua Potable	1. Jefe de la Unidad de Agua Potable 2. Secretaria 3. Auxiliar administrativo
Guadalupe Yancuictlalpan	Comité Autónomo de Agua Potable	4. Presidente del comité 5. Secretario
San Pedro Tlaltizapan	Comité Autónomo de Agua Potable	6. Presidente del comité
Santiago Tilapa	Comité Autónomo de Agua Potable	7. Presidente del comité 8. Presidente del comité
Villa de San Nicolás Coatepec	Comité Autónomo de Agua Potable	9. Secretaria 10. Tesorero
San Bartolo del Progreso	Comité Autónomo de Agua Potable	11. Presidente del comité
Tzitzicazapa	Comité Autónomo de Agua Potable	12. Delegado

Fuente: elaboración propia con información obtenida de la entrevista realizada a los funcionarios de la Unidad de Agua Potable.

Mapa 1. Ubicación geográfica de Santiago Tianguistenco



Fuente: imagen tomada de la página oficial del municipio Santiago Tianguistenco: <http://www.tianguistenco.gob.mx/>, 12 de junio de 2015.

La gestión del agua en el municipio de Santiago Tianguistenco es mixta, esto es que cuenta con una oficina del gobierno municipal llamada Unidad de Agua Potable (UAP), cuyas decisiones, si bien se rigen directamente por el presidente municipal, también existen los Comités Autónomos de Agua Potable (CAAP), cuyas características son variadas en cuanto a la cantidad de representantes, la población a la que dan servicios, las características territoriales y las condiciones socioeconómicas.

La Unidad de Agua Potable, gestiona el agua en la cabecera, rigiéndose por las leyes estatales y reglamentos; Código Fiscal del Estado de México y Ley de Aguas nacional y estatal. La UAP, tiene varias funciones, sin embargo tres son las principales: la primera es de recaudación, cobrando de acuerdo a los reglamentos, tanto para las nuevas tomas como la anualidad. La segunda, es de gestora intermediaria, esto es que funge como vínculo entre el ayuntamiento y los comités de agua potable de cada comunidad, en caso de solicitar material, equipo o algún permiso. En tercer lugar, en caso de fugas, o problemas que tienen que ver con el mantenimiento, se recurre a ellos en estos casos; la UAP agenda la visita de una cuadrilla<sup>3</sup> y realizan

<sup>3</sup> La cuadrilla está integrada por 11 personas más o menos estables que se encargan de la reparación de fugas, su trabajo ha permanecido a lo largo del tiempo, por lo que cuentan con experiencia sobre la ubicación de las redes de agua y el procedimiento para la solución de la problemática.

la gestión de material para la solución del problema. A los funcionarios de esta unidad se les considera como autoridades, dependiendo de cada comunidad y de los vínculos o acuerdos que se realicen. En reconocimiento de su jerarquía social los funcionarios de la UAP con frecuencia son invitados a eventos comunitarios.

Las actividades de la UAP son complejas, en la medida que las comunidades dispersas y distantes, entre sí, son dependientes de sus servicios de distribución de agua, la cual realizan mediante pipas repartidoras en lugares donde no existe la infraestructura. Existen territorios donde no se interviene, debido a la falta de vínculos con los integrantes del comité que puede ser temporal o de larga duración. En este caso se desconoce la forma de gestión del agua en estas comunidades reciben poco o nulo apoyo para el mantenimiento de la red de agua, y los comités se vuelven más autogestivos.<sup>4</sup> Existen casos en los que las familias no acuden a los comités optando por la compra de agua a pipas privadas, presentando rasgos de privatización del servicio, como las descritas por las autoras Gómez y Palerm (2014),<sup>5</sup> lo que además de incrementar el gasto en el pago del servicio, no garantiza la calidad del agua.

Los Comités Autónomos de Agua Potable son organizaciones que se integran por presidente, tesorero, secretario y vocales, si bien la figura se establece al realizar las elecciones y en la configuración de las funciones es clara, en la realidad las ocupaciones de cada integrante del comité pueden variar, adoptar distintas ocupaciones de manera simultánea o alejarse del cargo temporal o permanentemente. En cuanto a las acciones que realizan, también son moldeadas de acuerdo con las necesidades de cada organización, las convenciones o las prácticas más o menos formalizadas por los representantes,<sup>6</sup> tomando decisiones de manera peculiar en cuanto al establecimiento de alianzas, y la distribución del recurso en la comunidad.

Las formas de gestionar el agua dan cuenta de la gran complejidad que tienen los gestores del agua y de los conflictos potenciales que acarrea el

<sup>4</sup> En nuestro país las capacidades autogestivas de algunas instituciones no se encuentran beneficiadas; en cuanto a la gestión del agua, como señala Galindo-Escamilla, se distinguen tres factores que debilitan este tipo de instituciones: “la ausencia o eliminación del reconocimiento jurídico de la autonomía de las organizaciones, la exigencia de re-estructuración, y la sustitución parcial o total por una administración burocrática del Estado o pagada por los usuarios” (Galindo-Escamilla, 2007).

<sup>5</sup> Presentando rasgos de privatización del servicio, pero cuya evasión de la relación con el comité de agua potable se adscribe a otras motivaciones, como las descritas por la autora Palerm y Gómez (2014); eludir las responsabilidades y compromisos con la comunidad, la deficiencia del servicio o las constantes fallas.

<sup>6</sup> En otra parte de la investigación en curso, se analizarán las prácticas que realizan los comités y su vinculación con el manejo de los recursos de uso común, y las características de una institución robusta.

cambio. Para fines de este trabajo, se considera a los Gestores de Agua (GA) en Santiago Tianguistenco, como todas las formas organizativas que se encargan del manejo de los recursos hídricos para consumo humano y que se encuentran más o menos institucionalizados<sup>7</sup> a nivel municipal, incluso no teniendo el cargo directo de la gestión del agua.<sup>8</sup>

El municipio se encuentra integrado por delegaciones y subdelegaciones, y con frecuencia coincide con la conformación de un comité de agua potable, como cada comunidad realiza su cambio de comité de manera autónoma, los nombres y cargos de cada CAAP están en constante cambio, con diversas combinaciones y sobre-posición de funciones. En varias ocasiones los comités comparten las fuentes de agua, siendo un factor de mayor probabilidad de conflicto<sup>9</sup> (Cuadro 2).

Se puede decir que, si bien las comunidades son representadas por los comités de agua potable; los pobladores participan de manera activa, en tres sentidos: a) al elegir a sus representantes locales, lo que sucede cada tres años o cuando se considere que amerite el cambio; b) asistir a las reuniones cuando el Comité Autónomo de Agua Potable los convoque; c) participar en las faenas y trabajos locales de mantenimiento de la red o de su expansión.

### **Desempeño asociativo en los comités de agua potable de Santiago Tianguistenco**

Como se mencionó en el apartado teórico metodológico, el desempeño asociativo se evaluó con la aplicación de un cuestionario a los integrantes de los comités de agua en Santiago Tianguistenco, pero, antes de hablar del desempeño, hay que abordar el índice de complejidad, entendido éste como: “un *continuum*, cuyos tipos extremos sirven sólo como construcciones teóricas que —a la manera de tipos ideales— permiten marcar las diferencias con mayor claridad y ponderar el desempeño de los tipos intermedios” (Puga y Luna, 2012: 88).

Teniendo en cuenta que las organizaciones presentan distinta complejidad, no pueden ser evaluadas de la misma manera, por lo que consideramos que aplicarles un cuestionario de colocación permite ubicarlas de manera inicial.

<sup>7</sup> Entendiendo por institucionalización lo que Giddens (1995) menciona como rasgos que dan solidez a través del tiempo y el espacio.

<sup>8</sup> Se han encontrado casos donde no existe un CAAP integrado y las acciones que tienen que ver con su manejo son realizadas por el delegado, como en la colonia La Campesina.

<sup>9</sup> Hablar de conflicto es muy complicado, ya que éste se da por agua, por delimitaciones territoriales, por adscripciones religiosas o políticas, por lo que en este trabajo si bien se reconocen sus implicaciones no son abordados los problemas que subsisten en el municipio.

Cuadro 2. Gestores de Agua Potable en el municipio de Santiago Tianguistenco, Estado de México, 2015

Nombre	Tipo de comunidad	Fuente de agua	Tipo de organización
Coamilpa de Juárez	Delegación	Pozo del Mirasol	CAAP
El Mirasol	Delegación	Pozo manejado por CAEM	CAAP
Guadalupe Yancuictlalpan	Delegación	Dos pozos: uno en funcionamiento y otro en desuso	CAAP
La Magdalena Los Reyes	Delegación	Manantial	CAAP
San José Mezapa Sección II	Delegación	Pozo de San José Mezapa I	CAAP
San Lorenzo Huehuetitlan	Delegación	Pozo manejado por Departamento del Distrito Federal	CAAP
San Pedro Tlaltizapan	Delegación	Pozos	CAAP
Santiago Tilapa	Delegación	Manantial s/d	CAAP
Tlacuitlapa	Delegación	Dos manantiales Un pozo	CAAP
Villa de San Nicolás Coatepec	Delegación	Pozo de Ocotenco	CAAP
Ahuatenco	Subdelegación	Pozo	CAAP
Antlantlacoac	Subdelegación	s/d	CAAP
Chiquixpac sección I	Subdelegación	Manantial	CAAP
Chiquixpac sección II	Subdelegación	Manantial	CAAP
Colonia La Campesina	Subdelegación	Manantial Pozo Tlacuitlapa	Delegación
Ex Hacienda de Atenco	Subdelegación	SD	Delegación s/d
La Lagunilla	Subdelegación	Pozo Tlacuitlapa	CAAP
Metztitla	Subdelegación	Pozo de Ocotenco	CAAP
Humana-atl	Subdelegación	Dotación por pipas	Delegación
Ocotenco	Subdelegación	Pozo	CAAP
San Bartolo del Progreso	Subdelegación	Pozo Tlacuitlapa	CAAP
San José Mezapa sección I	Subdelegación	Pozo	CAAP
Santa Cruz de Bravo	Subdelegación	Manantial	CAAP
Techmaninalli	Subdelegación	Manantial	CAAP
Tlacomulco	Subdelegación	Manantial Pozo de Ocotenco	CAAP
Tlaminca	Subdelegación	Pozo de Ocotenco	CAAP
Tzitzicazapa	Subdelegación	Manantial	CAAP

Fuente: elaboración propia.

La calificación obtenida fue de 2.3 en una escala de 0 a 10, por lo que sitúa como Asociación de baja complejidad (ABC), esto implica que: el ingreso y la permanencia de los miembros está constreñida, los requisitos de ingreso se encuentran predeterminados, la procedencia de los miembros es de sectores sociales semejantes, en cuanto a la autonomía se encuentra determinado por la lealtad, los recursos de la asociación son predominantemente propios, lo que dota de cierta estabilidad y finalmente, los objetivos se encuentran bien definidos y estables, aunque en este caso no se encuentren por escrito en cada comité, se tiene claro en el discurso de los representantes al menos de manera general. Al aplicar la entrevistas todos declararon que su objetivo es distribuir, repartir o gestionar el agua en su comunidad, aunque existen variantes en cuanto a las motivaciones y formas de hacerlo, mientras que unos exclamaron que es su derecho realizar la distribución de manera autónoma, otros mencionan que es debido a que el ayuntamiento no lo hace y más que un derecho lo hacen para solventar el servicio que no se les presta. Asimismo, se pueden observar argumentos hacia la sustentabilidad y la percepción de que la participación de la población es mayor si la gestión es realizada por los comités.

La calificación global de desempeño asociativo es de 6.6. El desempeño organizativo se encuentra integrado por tres ejes: desempeño práctico, desempeño organizativo y la relación con el entorno (Gráfica 1).

La calificación más baja se obtuvo en el aspecto denominado “la relación con el entorno” con 6.4 debido a la relación poco estable con otras instituciones más formales, y el más alto fue para el desempeño organizativo con 6.8. Sin embargo, existe una diferencia muy equilibrada entre los tres ejes evaluados. Los comités autónomos de agua potable a pesar de apelar continuamente a los usos y costumbres para justificar sus acciones y sus prácticas en la asignación del agua, en realidad dependen en gran medida de los materiales y ayuda en maquinaria que da el ayuntamiento, para lo que se requiere tener acuerdos y hacer gestiones, las que se convierten en relaciones de poder que implican negociaciones conflictivas.

En el “desempeño funcional” los Comités de Agua en Santiago Tianguistenco obtuvieron 6.7, considerando esencialmente si los objetivos son coherentes con los resultados que se obtienen, de tal manera que el desempeño práctico se define como:

[...] el conjunto de las acciones que despliega para cambiar el entorno donde opera. Una manera de valorarlo consiste en apreciar los resultados específicos que la organización produce (servicios, símbolos, ideas, bienes, y otros), en-

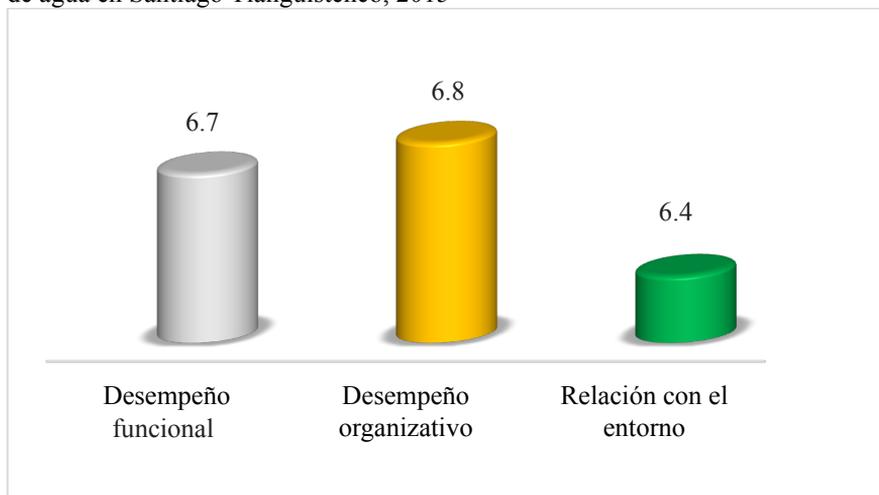
focados de acuerdo con varios criterios y desde distintas perspectivas (Puga y Luna, 2012: 89).

El desempeño práctico (Gráfica 2) se compone por efectividad (7.8) y eficiencia (3.7), donde la efectividad es más alta que la eficiencia, donde el primero se compone por los subcriterios de: resultados (2.7), técnicas (6.9), valores (10) e intercambio (8.7).

En cuanto al desempeño organizativo entendido como:

La capacidad que tiene la asociación para coordinar las acciones de sus miembros, tomar decisiones, establecer acuerdos y procesar los conflictos internos. En otras palabras, tiene que ver con la capacidad de la asociación para reproducir y aumentar su propio capital organizativo (Puga y Luna, 2012: 90).

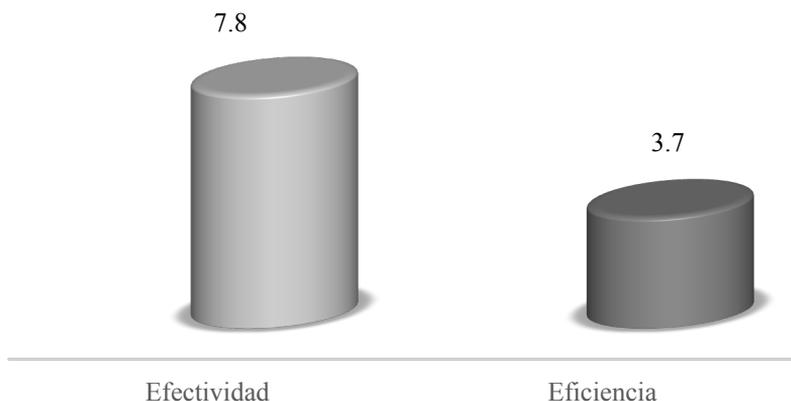
Gráfica 1. Ejes del desempeño organizativo de las organizaciones gestoras de agua en Santiago Tianguistenco, 2015



Fuente: elaboración propia con resultados de la aplicación del *Protocolo de evaluación*.

Los gestores de agua (Gráfica 3) obtuvieron 6.8 en el desempeño organizativo, compuesto con cinco elementos: medios de observancia (6.9), dirigencia (6.1), integración (8.0), procedimientos (7.2) y mecanismos de decisión (7.2) y reglas de decisión (7.2). Esto se explica porque tanto en la observancia como en la “capacidad de dirigencia” se encuentran con casos diversos, donde la influencia varía por periodo en cada comité.

Gráfica 2. Desempeño práctico o funcional de las organizaciones gestoras de agua en Santiago Tianguistenco, 2015



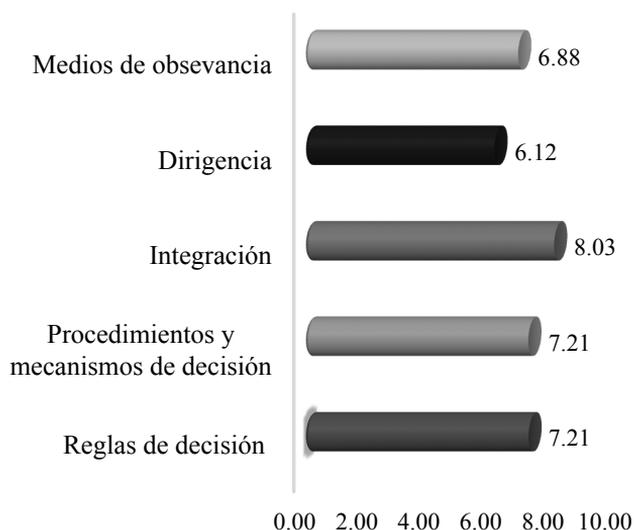
Fuente: elaboración propia con resultados de la aplicación del *Protocolo de evaluación*.

Finalmente, en la relación con el entorno que tiene que ver con que las asociaciones en general se encuentran insertas en medios sistémicos o sistemas,<sup>10</sup> que pueden ser sociales, de mercado, de manera simultánea, de tal manera que su relación con otras asociaciones o grupos en el poder puede dotarles de medios que le apoyan a realizar sus objetivos, en palabras de Puga y Luna (2012), se refiere a las ventajas que:

[...] les abre oportunidades, les impone condicionamientos y les proporciona medios de coordinación particulares: normas, dinero, poder... tratan de resolver problemas que se encuentran en el medio sistémico donde tienen sus raíces; intervienen por los medios de coordinación que les son propios, pero también pueden tratar de resolver problemas cuyo origen o solución se encuentra en un medio sistémico diferente (Puga y Luna, 2012).

<sup>10</sup> Un sistema es un conjunto o combinación de cosas o partes que forman un todo unitario o complejo, también se entiende como: “un conjunto ordenado de componentes o elementos interrelacionados, interdependientes o interactuantes que tienen por finalidad el logro de objetivos determinados” (Roa, 2005)

Gráfica 3. Desempeño organizativo de los gestores de agua en Santiago Tianguistenco, 2015



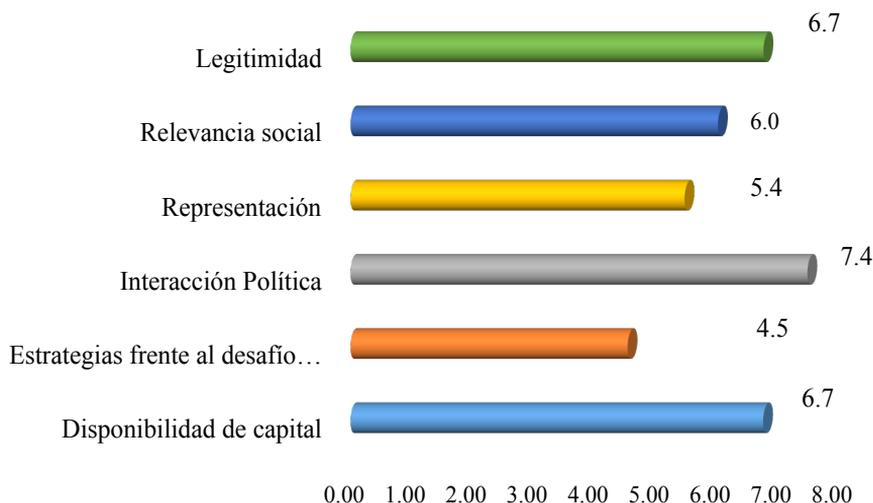
Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la aplicación del *Protocolo de evaluación*.

En este sentido las organizaciones gestoras de agua obtuvieron 6.4, integrado por: legitimidad (6.7), relevancia social (6.0), representación (5.4), interacción política (7.4), estrategias frente a los desafíos del entorno (4.5) y la disponibilidad del capital (6.7) (Gráfica 4). Si bien, las organizaciones gestoras se encuentran con múltiples deficiencias como la posibilidad de renovación de su infraestructura, sin embargo, cuentan con la legitimidad de su mandato debido a que los integrantes son elegidos mediante democracia directa cada tres años aproximadamente, ha habido casos en que el periodo se extiende o se acorta debido al desempeño observado por la población; además, existe reelección en casos excepcionales.

En cuanto a la interacción política, si bien se refiere a la posibilidad que tienen las asociaciones de generar interacción con otros actores, y sobre todo si “tiene la capacidad de colocar los asuntos de su interés en la agenda pública” (Puga y Luna, 2012: 109), para los gestores de agua, es una constante su condicionamiento en la discusión política y continuamente están

metiendo a la agenda local las distintas obras para el mejoramiento de la distribución del agua, y también a la participación de la población en la discusión política electoral.

Gráfica 4. Relación con el entorno en las organizaciones gestoras de agua potable en Santiago Tianguistenco, 2015



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la aplicación del *Protocolo de evaluación*.

Aunque, los gestores de agua han obtenido buena puntuación en la disponibilidad de capital, en realidad se encuentran al límite, muchos CAAP se encuentran endeudados de distintas formas, la más común es con la Comisión Federal de Electricidad (CFE), ya que en algunos casos se requiere de energía eléctrica para hacer funcionar las bombas de agua y llevarla a las viviendas, generando altos cobros por el servicio: en muchas ocasiones no se alcanzan a cubrir por los usuarios y en otras ocasiones, el ayuntamiento apoya saldando o renegociando deuda, para evitar la suspensión del servicio.

El problema central que se encuentra en la relación con el entorno es la falta de cobro, con excepción del Centro de Santiago Tianguistenco, quienes realizan pagos más o menos constantes, las comunidades suelen realizar un pago por conectarse a la red y después ya no realizan pago alguno. El presidente de uno de los comités menciona que de 100 por ciento de los pobladores con agua de los que tiene registro, solo paga menos de

40 por ciento de la población, siendo que el pago anual por consumo de agua potable es de 100 pesos,<sup>11</sup> para esta comunidad. Por lo tanto, el cobro no se encuentra regulado de manera clara, y aunque en ocasiones se llevan registros en libretas o se expiden recibos elaborados por el propio comité, se pierde información constantemente.

El cobro por el servicio de agua potable varía de una comunidad a otra, y de un comité a otro, dependiendo de las decisiones que se tomen por cada comité en turno, en realidad no existe un documento formal donde se establezcan las cuotas, y en la mayoría de los casos los registros son escasos o inexistentes, de tal manera que uno de los problemas a los que se enfrenta el comité es de tipo administrativo. Los integrantes del Comité Autónomo de Agua Potable no cuentan con un salario, y llevan a cabo su labor con recursos propios o con los pagos que se realizan por la conexión de agua.

### **La participación social y el desempeño asociativo**

Considerando que la evaluación del desempeño asociativo realizada con el *Protocolo*, implica que los extremos escasamente serán alcanzados y que la generalidad se encontrará entre tres y siete puntos. Podemos interpretar que, por un lado en cuanto a los tres ítems medidos, tienen un alto desempeño organizativo, un mediano desempeño práctico y una baja relación con el entorno. Este último se explica, por la relación tan irregular con instituciones formales como la Comisión de Agua del Estado de México, con quien se relaciona para los estudios de calidad de agua o con asesoría técnica cuando se realizan las obras, aun sin tener la figura legal de comités.

En cuanto al desempeño práctico encontramos que la efectividad de la organización es alta, mientras que la eficiencia es baja, lo que quiere decir en primera instancia que la forma organizativa ha encontrado su fortaleza en los valores y en el intercambio y en menor medida en los resultados y las técnicas; y en segunda instancia que la eficiencia puede verse afectada en cuanto a la dotación del servicio de agua potable.

En el desempeño organizativo, se ve una dirigencia insuficiente (se explica debido a que en algunos comités los representantes tienen menos influencia que en otros), sin embargo el resto de los rubros se mantuvieron sobre seis, considerando estos factores de manera general como aceptables.

Finalmente en la relación con el entorno, los rubros más altos son los de legitimidad, la interacción política y la disponibilidad de capital. El primero, implica que la organización es aceptada por la sociedad, ya que debido

<sup>11</sup> Entrevista realizada al presidente del Comité Autónomo de Agua Potable de San Pedro Tlaltizapan, 30 de marzo de 2015, Santiago Tianguistenco.

a la realización constante de asambleas y la posibilidad de retirarlos del cargo en caso de no cubrir las expectativas, se ven como un cargo honorífico que les redituará en prestigio ante la comunidad.

Por lo tanto, la aplicación de los cuestionarios arrojó las características esenciales de los Gestores del Agua en Santiago Tianguistenco que integran a los comités, pudiendo encontrar tres hallazgos relevantes: i) el principal problema se encuentra en la relación con el entorno, ya que son organizaciones que no siempre tejen vínculos fuertes con organizaciones externas como asociaciones civiles, instituciones académicas, y otras instituciones gubernamentales, de lo que tendría que abordar con mayor profundidad, ii) si bien las calificaciones de los Gestores de Agua los ubican en un lugar aceptable de 6.6, existe una tendencia a la crisis dado el incremento poblacional<sup>12</sup> y la escases del recurso en la zona, y iii) claramente, la calificación más alta se encontró en el desempeño organizativo, se encontraron problemas que apuntan a la crisis tanto en los medios colectivos de observancia y la salida de los integrantes de los comités.

Por otro lado, se considera a los gestores del agua del municipio de Santiago Tianguistenco como una sola organización, en realidad es heterogénea a su interior, y debería ser tratado cada CAAP de manera individual, analizando su funcionamiento. Por lo tanto, aunque no se puede generalizar, en cuanto a los hallazgos se puede aseverar que se ubican patrones similares en varios CAAP, se identificaron tres negativos principales: i) crisis económica constante, ii) falta de renovación de infraestructura, y iii) desintegración del tejido social observado en el incremento de la población que no paga y que no asiste a asamblea.

Sin embargo de manera general, se pueden hacer las siguientes tres aseveraciones positivas o a favor de la gobernanza y la participación social: i) aún existe legitimidad en las acciones de los CAAP por sobre el manejo exclusivo del ayuntamiento de los recursos hídricos, ii) la creación de la infraestructura aun con el apoyo con material por parte del ayuntamiento ha fomentado históricamente la cohesión social en tanto a su participación en actividades de la comunidad, y iii) y aunque se han tenido diferencias, los CAAP se convierten en un grupo que potencialmente tiene la posibilidad de intervenir en la agenda pública, al tratarse de un recurso tan indispensable para la población.

<sup>12</sup> La población total se ha duplicado en menos de 30 años, y se observa que continuará esta tendencia: en 1990 de acuerdo al INEGI, eran 42, 448, y para 2010 ya eran 70, 680.

## Conclusiones

Si bien los Comités Autónomos de Agua Potable son actores sociales, su participación en la vida colectiva los convierte en fuertes actores políticos, con influencia cada vez mayor; sus acciones en la gestión de un recurso común como lo es el hídrico los coloca como eje central en el manejo del recurso para las poblaciones y, por lo tanto, la forma adecuada o no de distribución.

Hasta el momento los CAAP no han sido contemplados en la legislación del país, y pareciera que nos alejamos cada vez más de la posibilidad de incorporación, lo que nos lleva a pensar si: ¿son las comunidades quienes deben de cambiar sus formas de gestión para acoplarse a la ley nacional vigente? o ¿son las leyes quienes deben incluir a las diferentes formas de gestión, incluyendo a los CAAP?, las formas de gestión del agua implican la participación social, pero al observar de cerca sus problemas organizativos, distributivos y de generación de ingresos, nos planteamos si: ¿es posible pensar en gobernanza del agua en comunidades con procesos autogestivos de agua?, además de reflexionar sobre si ¿son realmente independientes los Comités Autónomos de Agua Potable?, o se encuentran sujetos de manera esporádica a disposiciones gubernamentales, quienes los condicionan por los recursos materiales y económicos.

## Fuentes consultadas

Cadena Roa, Jorge (2004), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, Colección Alternativas, CEIICH-UNAM.

Cousins, Bradley (2015), “Book Review: Evaluation Essentials: From A to Z”, en *American Journal of Evaluation* 36(3), University of California, Los Angeles.

Chavez Carapia, Julia del Carmen (coord.) (2006), *La participación social: retos y perspectivas*, Plaza y Váldes/ UNAM, México.

Galindo Escamilla, Emmanuel (2007), “Pequeños sistemas de agua potable: entre la autogestión y el manejo municipal en el Estado de Hidalgo, México”, en *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, julio-diciembre, México.

Giddens, Anthony (1984), *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Editorial Amorrortu, Barcelona.

Gómez y Palerm (2014), *De pipas y piperos: el abastecimiento de agua potable en las zonas periurbanas de valle de Texcoco*, Tercer Congreso Red de Investigadores Sociales Sobre Agua, 9 al 11 de abril.

Lewis, David (ed.) (2001), *The Management of Non Governmental Development Organizations. An introduction*, Routledge, London.

March, James, y Johan P. Olsen (1984), “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, en *The American Political Science Review* 78 (3).

Puga, Cristina y Matilde Luna (coords.) (2012), *Protocolo para la evaluación de asociaciones*, Universidad Nacional Autónoma de México/El Colegio Mexiquense, México.

Rossi, Peter, Mark Lipsey, y Howard Freeman (eds.), (2004), *Evaluation: Systematic Approach*, Thousand Oaks: Sage.

### *Sitio Web*

Página oficial del municipio Santiago Tianguistenco: <http://www.tianguistenco.gob.mx/>, 12 de junio de 2015.

### *Entrevistas*

Jefe de la Unidad de Agua Potable, 21 de enero de 2015

Secretaria de la Unidad de Agua Potable, 11 de febrero de 2015

Auxiliar Administrativo de la Unidad de Agua Potable, 24 de julio de 2015

Presidente del CAAP de Guadalupe Yancuictlalpa, 27 de febrero de 2015

Secretario del CAAP de Guadalupe Yancuictlalpa, 27 de febrero de 2015

Presidente del CAAP de San Pedro Tlaltizapan 30 de marzo de 2015

Presidente del CAAP de Santiago Tilapa, 27 de febrero de 2015

Presidente del CAAP de Villa de San Nicolás Coatepec de las Bateas, 11 de febrero de 2015.

Secretaria del CAAP de Villa de San Nicolás Coatepec de las Bateas, 19 de febrero de 2015.

Tesorero de Villa de San Nicolás Coatepec de las Bateas, 19 de febrero de 2015.

Presidente del CAAP de San Bartolo del Progreso, 24 de julio de 2015

Delegado de la comunidad de Tzitzicazapa, 21 de marzo de 2015.

# Metodologías participativas en el desarrollo rural: hacia un modelo local de extensionismo agroecológico universitario

Josefina Calzontzi Marín, Francisco Herrera Tapia  
y Rafael Guzmán Mendoza

## **Introducción**

Los proyectos y programas en un esquema de extensión rural basados en metodologías participativas son la base operativa de diversas estrategias de intervención comunitaria. La toma de decisiones en el nivel estratégico de las políticas públicas puede tener un efecto favorable o desfavorable para la población rural de acuerdo a la eficacia de las metodologías de planeación que se aplican en campo, sin embargo, es de importancia suprema reflexionar sobre las modalidades de extensión rural desde un enfoque participativo.

El capítulo centra sus reflexiones y apuntes sobre las metodologías participativas aplicadas en el medio rural con fines prácticos y de investigación para el desarrollo rural. Se enfatiza su implementación, es decir, su operación en campo. Resalta en este aspecto las capacidades de gestión territorial como factores relacionales y de articulación de los actores rurales e institucionales locales en torno a proyectos específicos de desarrollo rural. El análisis que se presenta muestra una inclinación a favor de las metodologías participativas en la formulación de proyectos, dado su enfoque de inclusión social, y mediante la revisión de aspectos básicos en la elaboración de proyectos se analiza y reflexiona sobre la importancia de la planificación del desarrollo formulada desde el territorio y con la participación de los actores locales mediante estrategias de extensionismo rural.

En cuanto a la hechura de proyectos concatenados a la planeación del desarrollo rural es importante determinar la viabilidad de los mismos a partir de su pertinencia técnica, ambiental, social, económica, entre otros, lo cual representa un reto para quienes trabajan a nivel de campo, por ello, el papel del extensionista rural es fundamental, así como las competencias

que debe tener en la elaboración, operación y evaluación de proyectos en los territorios rurales, y también el rol de las universidades en su función de extensión.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2011) destaca la importancia de las articulaciones locales y dentro de ellas la necesidad de fortalecer el vínculo a nivel de campo por parte de las universidades, a través de programas diseñados para ello. Al mismo tiempo se reconoce el énfasis en un modelo de extensión de carácter participativo que requerirá una gama extensa de habilidades de lo que ha estado disponible en los sistemas de extensión tradicionales.

Por ello, en el contexto de la extensión rural, consideramos que la participación de las universidades en los procesos de desarrollo rural representa una oportunidad para desplegar conocimiento hacia los sectores productivos del campo, y aprovechar estos nuevos espacios de articulación universidad-sociedad para desarrollar investigación y extensión. Asimismo, con la participación de las universidades se pueden lograr avances significativos en la concepción de un desarrollo rural sostenible.

El desarrollo rural sostenible implica analizar e intervenir en las dimensiones económicas, sociales y culturales de los territorios rurales. En el caso de este trabajo las dimensiones antes citadas pueden armonizarse a través de la agroecología como un vehículo eficaz de conservación y manejo de la agro-biodiversidad local que impacte positivamente en una dinámica participativa en los territorios y que disminuya el deterioro del capital natural, que a su vez, coloca a las sociedades en situaciones vulnerables que ponen en riesgo sus condiciones de vida. Por ejemplo, los crecientes conflictos sociales por la escasez de agua en la región de la cuenca Lerma-Chapala, las pérdidas económicas derivadas por fenómenos naturales (deslaves, ciclones, granizadas, sequías) que en el 2005 destruyeron cerca de 1.1 millones de hectáreas de cultivos y los costos derivados por los ciclones Emily, Stan y Wiema que en ese año ascendieron a más de 45,000 millones de pesos.

Sin embargo, de suyo es importante construir estrategias y modelos de extensión que combinen la inclusión de las universidades y la sustentabilidad ambiental de los procesos locales de desarrollo rural. De esta manera la propuesta aquí presentada se enfoca a proponer un modelo de extensionismo universitario agroecológico, el cual puede ser un referente de ideas constructivas para la elaboración de estrategias de desarrollo rural basadas en la función social de la universidad como agente local de cambio y que

impulse los servicios culturales como parte de los servicios ecosistémicos que contribuyen a las distintas esferas del bienestar humano.

Sin embargo, todo modelo demanda necesariamente un aparato metodológico que permita concretar las aspiraciones propias de un enfoque (en este caso agroecológico). Esta tarea de planificar se encuentra traslapada por otras dimensiones propias de la vida de las comunidades locales, de los actores rurales e institucionales que concurren en un proyecto local. Estas dimensiones de tipo cualitativo suelen escapar a los modelos rígidos de planeación, de ahí que la flexibilidad de los procesos y metodologías implementadas en campo requieran de una perspectiva multidimensional de los territorios sobre los cuales se actúa, ya sea con motivos de investigación, de activismo social o de intervención gubernamental.

Desafortunadamente las metodologías para aterrizar la participación local a través de proyectos para el desarrollo rural mantienen una inercia centralista y burocrática, que muchas veces desconoce el contexto en el cual se da la operación de los proyectos *in situ*. La verticalidad propia de las políticas sectoriales dictadas generalmente desde la centralidad del poder, encuentra dificultades al tratar de articularse con procesos locales.

Así pues, el texto retoma las experiencias metodológicas de intervención participativas más sobresalientes que usualmente se utilizan en la extensión rural y en la gestión de proyectos orientados al desarrollo rural, donde la participación de la universidad en el desarrollo local resulta ser muy importante, ya que por más que se trate de dar a esta institución una encomienda solo económica, su vocación, ante todo, es político-cultural, por estar en su esencia que es el fin educativo (Suárez, 2006:195).

El trabajo en su estructura presenta una revisión de las principales metodologías participativas en el extensionismo rural, especialmente en las estrategias de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria. En otro apartado se destaca la importancia para el extensionismo de la agroecología en los esquemas de desarrollo rural sustentable. De esta manera en el texto se da paso a la elaboración de una propuesta de modelo de extensionismo agroecológico universitario con visión participativa, las condiciones para su desarrollo y el perfil del extensionista. Finalmente se realizan algunas conclusiones que fortalecen la idea de este tipo de modelos participativos de extensión donde el rol de las universidades es estratégico en los territorios rurales.

## **Metodologías participativas en el extensionismo rural**

En el marco de los distintos enfoques de desarrollo también cobran vida las diferentes formas de intervención institucional en el medio rural, a partir del extensionismo rural, el cual se remonta a mediados del siglo XX. En México en la década de 1960 se invitó a las universidades locales a participar en extensionismo agrícola, centrándose en temas agrícolas y pecuarios. Ante la necesidad de tecnificar el campo, también se crearon los tecnológicos agropecuarios. Para los años setenta y ochenta, el extensionismo se enfocó a la promoción y recuperación del crédito rural, ya para los años noventa la curricular universitaria invirtió y priorizó las áreas económico-administrativas, relegándose así el extensionismo agropecuario (Red GTD, 2012). De principios de los años 2000 se abrió el espacio para el involucramiento en la política rural de los prestadores de servicios profesionales (PSP) con la intención más reciente de crear equipos multidisciplinares y redes de innovación rural (Aguilar *et al.*, 2010) proponiéndose así un extensionismo de carácter integral u holístico en los territorios rurales, a través de proyectos focalizados en municipios y distritos de desarrollo rural.

La evolución de los modelos de extensionismo a través de proyectos locales, ha tenido una evolución importante a lo largo de la historia en México. Dicha historia en su revisión diacrónica reporta que el diseño y operación de proyectos en el marco del extensionismo rural, no puede desligarse de una propuesta más general y global de desarrollo rural. Sin embargo, existe un perfil de esquemas de extensión rural que impactan directamente la formulación de proyectos, de manera resumida se mencionan a continuación algunas de las prácticas que han emergido como parte de estos nuevos discursos profesionales sobre el extensionismo y sus modalidades en la concepción y operación de proyectos rurales con fuerte participación social:

### *Desarrollo Participativo de Tecnología (DPT)*

Incluye la investigación compartida, grupos de productores en investigación y algunas otras formas que involucran beneficiarios en el proceso de investigación en sí mismo. Este enfoque tiene su origen en el enfoque de investigación en Sistemas de finca, que emergió al inicio de los años setenta. El fundamento de esta práctica radica en que cualquier desarrollo moderno de tecnología debe utilizar el conocimiento de los productores sobre los sistemas de finca, buscando satisfacer los objetivos de la gente local e involucrando a los productores en la experimentación y diseño de

tecnologías. El DPT busca operacionalizar, con ayuda del Diagnóstico rural participativo (breve descripción en párrafo siguiente), en enfoques más concretos en los que los productores pasen a ser experimentadores activos en la solución de sus problemas prioritarios, los cuales han identificado por sí mismos (Zúñiga, 1999).

Este enfoque de amplio dominio en las universidades estadounidenses a inicios de la segunda mitad del Siglo XX, surge como una medida de adaptabilidad de la tecnología y nuevos desarrollos científicos para elevar la producción de las finas, para lo cual era imprescindible conocer la dinámica interna del sistema agropecuario. Lo anterior, implicó la incorporación de los productores en la experimentación, incluso en el diseño de tecnologías que se adaptaran a sus necesidades productivas.

#### *Diagnóstico Rural Participativo (DRP)*

Desarrollado en los años ochenta es un conjunto de métodos que pueden ser utilizados en diferentes situaciones y combinaciones para identificar y priorizar problemas graves y objetivos junto a los beneficiarios atendidos, como una base para el planeamiento conjunto de desarrollo de actividades. Existen muchas experiencias metodológicas en este sentido en América Latina. Entre otras, también podríamos citar la experiencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería en Costa Rica, el cual a través de su metodología de extensión participativa ha venido tratando de implementar trabajos con estos tipos de enfoques (Zúñiga, 1999).

El diagnóstico, como es sabido es una fase estratégica en el desarrollo de proyectos rurales y sistemas de extensionismo rural. El DRP agrupa distintas técnicas que permite al extensionista una aproximación más detallada a los problemas más atinentes que ocurren en un sistema productivo agrícola o pecuario. La idea en términos de participación social, es que sean los propios productores quienes definan, prioricen y formulen actividades en conjunto con el extensionista.

#### *Aprendizaje participativo e Investigación-acción*

Incluye las escuelas de productores en campo sobre manejo integrado de plagas. Una característica básica de estos enfoques es el taller un currículo diseñado por científicos mediante el cual los productores que participan de dichas escuelas, descubran y aprendan experimentalmente sobre temas agrícolas. El punto central es que los productores, trabajando en grupos, sigan un proceso de aprendizaje claramente disertado (por los científicos), pero en el que se deja a los productores totalmente libres para hacer sus

propias conclusiones del proceso. El enfoque se centra en el “proceso” y no en los “resultados”. Los extensionistas deben ser facilitadores que aseguren que dicho proceso sea “dirigido por el que aprende” (Zúñiga, 1999).

Tanto el aprendizaje participativo como la investigación-acción son herramientas poderosas en un ejercicio de investigación vinculada a la comunidad productiva. El trabajo con grupos pequeños suele ser efectivo para desarrollar investigación y extensionismo centrados en los procesos de aprendizaje para la adopción de tecnologías, diagnósticos o propuestas de solución a problemas técnicos en las unidades de producción rural. En este modelo, gran parte del control del proceso sigue recayendo en los científicos como agentes que orientan y facilitan el proceso de Investigación-acción, a través de teorías y métodos que son retroalimentados con los grupos de productores.

### *Grupos de aprendizaje*

El poder de los procesos grupales para intensificar el aprendizaje de los adultos ha sido reconocido desde hace muchos años. Existen experiencias donde los productores se organizan en clubes de estudio (Holanda y Suecia, por ejemplo), que se reúnen regularmente, discuten en torno a temas acordados conjuntamente, miran a los distintos resultados de los otros (incluyendo registros económicos y de producción, por ejemplo), comparan las diferencias y discuten cómo ellos podrían mejorar sus condiciones de producción (Zúñiga, 1999).

Los clubes de productores agropecuarios se componen por personas que a través de la participación local y el establecimiento de redes de capital social fomentan actividades ligadas a su actividad. En la tradición europea y estadounidense parece algo más visible en relación con México y Latinoamérica, no obstante los grupos de aprendizaje si bien no se encuentran con un nivel de formalización importante en las comunidades rurales, las reuniones de productores adquieren connotaciones de festividad y convivencias que ayudan a la cohesión social, así como al aprendizaje colectivo en deportes o prácticas culturales ligadas a la agricultura y al campo.

### *Diagnóstico Rápido de los Sistemas de Conocimiento Agrícola (Rapid Appraisal of Agricultural Knowledge Systems - RAAKS)*

Esta metodología fue desarrollada para apoyar procesos de cambio relacionados con la agricultura de pequeña escala en Holanda y Centroamérica. Usando como instrumento de reconfiguración institucional, una metodología que parte de la base de que rehacer el marco institucional del agro, debe

hacerse con la participación de los actores principales. Toma como punto de partida que el proceso de innovación agropecuario no es un proceso de difusión tecnológica, sino un proceso social de aprendizaje entre diversos actores. A través de un proceso intensivo y relativamente rápido de investigación acción participativa, la metodología RAAKS busca diagnosticar la infraestructura institucional existente, su eficacia y eficiencia operacional, y luego, diseñar medidas y proyectos para mejorar su operatividad (Zúñiga, 1999).

De esta manera, las bases de los métodos desarrollados con un enfoque de diagnóstico rural rápido, son diversas, pero todos ellos deben unir las extensas prácticas científicas de convalidación de datos utilizando el conocimiento de la gente rural sobre su medio, en un ambiente de conversación y diálogo entre grupos de interés sin importar su sexo. Impulsa un cambio en el rol tradicional del investigador y los investigados, en virtud de que ambos participan en la recolección de los datos, y a la vez funciona como una vía de socialización entre aquellos actores que comparten intereses en común. Al lograr la saturación de los datos en el momento de la recopilación, cuando ya no se añade algo nuevo o contradictorio, se da por concluido el diagnóstico rural rápido. En este enfoque es más importante la validez cualitativa que la validez estadística de los diagnósticos (Val-Arreola *et al.*, 2014: 215).

A estos enfoques de planeación participativa de proyectos para el desarrollo rural también podemos agregar algunos otros de cuño más reciente como:

#### *Enfoque del facilitador del desarrollo participativo*

Implica de acuerdo con Geilfus (2002) que exista un cambio de extensionista a facilitador, lo cual conlleva tres aspectos, que no pueden ser desligados: uso de métodos apropiados, un cambio de actitudes, y el intercambio de informaciones entre todos los actores, todo orientado a la generación de un desarrollo participativo el cual se vale de múltiples herramientas de intervención en campo.

Podemos en ese sentido aseverar, que en el marco del diseño de proyectos la extensión juega un papel sumamente importante, ya que es la herramienta que permite facilitar la implementación del proyecto. Acorde con Engel (1998: 9) “la Extensión debe convertirse en un servicio de facilitación de propuestas, alianzas y organizaciones. Asimismo, de intercambio de experiencias, conocimiento e información. Debe dirigirse a fortalecer

la capacidad propia de los actores sociales rurales de innovar; de generar propuestas y de organizarlas para implementarlas”.

### **La importancia de la agroecología en el desarrollo rural sustentable**

La agroecología es una tendencia productiva que pretende desarrollar agroecosistemas donde las interacciones ecológicas sean las que proporcionen la fertilidad, la productividad y la producción de los cultivos, considerando que la agricultura es un sistema complejo que va desde los elementos bióticos, abióticos, sociales y culturales, lo que la hace una ciencia holística e integral (Altieri, 2002: 28). En este sentido la agroecología considera que la producción es más que una actividad económica y la encamina hacia la sustentabilidad, donde se aprecia una coevolución entre la cultura y el ambiente local (Sevilla, 1991: 58; Gliessman *et al.*, 2007: 13).

En México se han analizado casos de lugares donde se ha llevado una producción agroecológica, Altieri (1999: 39) y Toledo *et al.*, (2008: 347) reportaron que las áreas cafetaleras coinciden con regiones ricas en flora y fauna producto de un complejo de hábitats y condiciones geomorfológicas que modifican significativamente los climas, la mayor parte de la producción cafetalera se lleva a cabo por pequeños productores de comunidades mestizas y/o indígenas que ha propiciado una amalgama entre la sabiduría local y un cultivo exótico (considerando que el café es originario de África) que además promueve el policultivo y la biodiversidad. Los elementos de *kosmos*, *corpus*, *praxis* fueron analizados para los mazatecos y se encontró que a pesar de ser una cultura influenciada por los españoles durante la conquista y las políticas públicas del México moderno, son un pueblo integrado con la naturaleza que lo rodea (el *kosmos*), con conocimientos y prácticas productivas (*corpus*) ubicadas en unidades vegetales y sucesionales específicas de su territorio donde se ha promovido la adaptación de variedades de maíz, frijol y calabaza a través de actividades calendarizadas que las familias llevan a cabo dentro de los agroecosistemas (*praxis*), esto ha generado una intrincada relación entre la sociedad, los sistemas productivos y la diversidad biológica (Cabrera *et al.*, 2001:70). Para los mayas de la actualidad existen elementos importantes de resiliencia socioambiental (la casa, el huerto, la parcela y lo sagrado) que han generado una estrategia de uso múltiple de aprovechamiento de la biodiversidad local para su subsistencia y comercialización promoviendo con la *praxis* la diversidad biológica de sus agroecosistemas para especies silvestres como cultivadas, entre las que destacan 50 especies y variedades de plantas: seis razas de maíz,

seis clases de leguminosas (incluyendo tres frijoles), ocho cucurbitáceas, nueve tipos de chile, siete clases de jitomates, siete tubérculos y camotes comestibles (Toledo *et al.*, 2007: 11). Existen innumerables ejemplos de caso donde se ha demostrado que el uso tradicional de los recursos no sólo no ha disminuido la riqueza de especies, sino que la ha incrementado no únicamente en el número sino también genéticamente (Casas, 2005: 4). En este sentido la producción agroecológica se coloca como una alternativa contra la visión convencional de producción de alimentos y sus efectos negativos de la modernización de la agricultura (Altieri, 1991: 2; Toledo, 2005: 16).

En el caso de las milpas de la zona templada del centro de México poco se ha abordado el tema y se encuentran escasos ejemplos de estudios agroecológicos o bien integrales que permitan analizar el estado del arte en este contexto aunque no es difícil reconocer la gran diversidad biológica y la riqueza cultural inmersa en estos agroecosistemas. Guzmán-Mendoza *et al.* (2013: 5), realizaron un diseño experimental de manejo espacial de las milpas utilizando la diversidad de plantas de la región con la finalidad de controlar ecológicamente a una de las plagas más importantes de las milpas de la zona centro del país, el escarabajo *Macrodactylus nigripes*, encontrando que el policultivo, la diversidad florística silvestre y el arreglo espacial juegan un papel importante para el control biológico; Herrera-Fuentes *et al.* (2011: 4), reconocieron una extraordinaria riqueza de especies de escarabajos asociada a cultivos de maíz de temporal en San José del Rincón, México, lo que desde el punto de vista ecológico puede derivar en estrategias funcionales de control de plagas y enfermedades, y finalmente Guzmán-Mendoza *et al.* (2011: 173), hicieron una evaluación del conocimiento tradicional asociado a la naturaleza en una comunidad mazahua y encontraron que en lo referente a las milpas, estas son consideradas espacios importantes desde el punto de vista productivo particularmente para el autoconsumo pero que además están estrechamente asociadas prácticas culturales y religiosas de identidad, que serán difíciles de extirpar a pesar de la dinámica de “progreso” al que se puede someter a las comunidades campesinas indígenas y mestizas del país. Teniendo en cuenta estos rasgos de la milpa como agroecosistema y espacio de encuentro entre la producción alimenticia, la identidad cultural, la religión y la bioconservación, se convierte en un espacio vital para la seguridad alimentaria en zonas deprimidas económicamente.

## **Hacia un modelo de extensionismo agroecológico universitario con visión participativa**

El concepto de extensionismo no es un tema completamente definido aun, lo que permite que su interpretación sea diversa (Clavijo, 2009: 4), de acuerdo con Sánchez (2011: 439) “es la transferencia del conocimiento científico, técnicas y tecnología validados a través de la investigación y la experimentación desde las instituciones gubernamentales y de educación superior hacia campesinos y agricultores del campo mexicano, mediante personal y programas especializados para mejorar los sistemas de producción, la economía, el nivel de vida y la organización de actores rurales con tendencia a la sustentabilidad”, por otro lado Echeverri y Echeverri (2012: 38) dicen que el extensionismo es una estrategia que parte de la necesidad de detectar las barreras y limitaciones de los pequeños productores por la inserción en las dinámicas de activación y modernización económica, a través de conocimientos adquiridos por la experiencia, la sistematización y la reflexión que permite la comprensión más clara sobre la política que deba diseñarse para solucionar las necesidades detectadas.

Por otro lado el extensionismo es un término genérico que incluye diferentes actividades como suministro de información, asesoramiento a agricultores y a otros actores de los sistemas agroalimentarios y de desarrollo rural. Y este debe comprender conocimientos técnicos, capacitación y ser intermediario entre los diferentes actores y el mercado (Christoplos, 2010: 2).

El extensionismo universitario de acuerdo con Herrera (2012:99) es el conjunto de actividades que las universidades aportan a la sociedad. Es un medio por el cual los estudiantes, profesores e investigadores de las universidades entran en contacto con la realidad social del mundo rural.

El extensionismo agroecológico universitario por otro lado, es una estrategia innovadora cuya importancia radica en la oportunidad que se genera en el campo rural para ser reactivado mediante el acompañamiento de un promotor para la producción agropecuaria, a través de mecanismos y técnicas viables como la agroecología, enfocados a unidades productoras familiares cuya producción es solo de subsistencia y por tal razón, no tienen acceso a asesoría, acompañamiento o financiamiento para su producción.

El extensionismo agroecológico en nuestra concepción es el intercambio de conocimiento entre el agente capacitado y la unidad productora familiar rural, sobre la producción de sus propios alimentos a través del sistema milpa y traspatio, considerando aspectos como el cuidado y conservación del medio ambiente, reproducción social, bajos costos de pro-

ducción, identidad y cultura de los actores, así mismo el extensionismo agroecológico debe ser realizado por estudiantes, académicos e investigadores interesados en buscar soluciones alternativas a las problemáticas del medio rural actual, este nuevo modelo de extensionismo agroecológico universitario debe comprender las fases de: i) sensibilización y detección de problemas en la producción de alimentos a través de un diagnóstico participativo entre actores, ii) diseño de proyecto multidisciplinario enfocado a la solución integral de la problemática o problemáticas encontradas, iii) capacitación y acompañamiento técnico con enfoque agroecológico sobre la importancia y manejo integral de la producción de alimentos (preparación de las tierras, fertilización orgánica, manejo integrado de plagas, malezas y enfermedades, sistemas de riego optimas de acuerdo a las características y necesidades entre otras), preparación y aprovechamiento de alimentos, ahorro familiar y financiamiento autónomo de proyectos, interacción social, promoción y conservación de la identidad cultural, iv) control, evaluación y retroalimentación en función de los resultados obtenidos y v) seguimiento.

## **Descripción de las fases**

### *I. Sensibilización y detección de problemas en la producción de alimentos a través de un diagnóstico participativo entre actores*

En esta fase se deberá elaborar un diagnóstico que permita conocer las problemáticas (Cleary *et al.*, 2003: 38) en función a la producción de alimentos de manera local y autónoma, este diagnóstico se deberá obtener en coordinación con las familias de las unidades productoras a través de reuniones y talleres participativos (Reinaldo *et al.*, 2012: 60) en donde se expongan las principales dificultades para la producción de alimentos, así como sensibilizar a los actores sobre la importancia de la producción de sus propios alimentos, conocer los diferentes recursos que se tengan para poder aprovecharlos, esto será complementado con otras herramientas como entrevistas semiestructuradas que se aplicaran de forma individual y un diagnóstico de gabinete que nos permita conocer los diferentes contextos social, económico, político, cultural y tecnológico en el que se sitúan las unidades familiares rurales y así tener un panorama completo para generar los proyectos multidisciplinarios que den solución a los problemas encontrados (García, 2003: 1404).

## *II. Diseño de proyecto multidisciplinario enfocado a la solución integral de la problemática o problemáticas encontradas (Plan de Acción)*

Esta fase está encaminada al análisis del diagnóstico (Elliot, 2000: 4) con la finalidad de conocer las ventajas y desventajas que las unidades familiares presentan para la producción de alimentos y considerar las propuestas por parte de los actores a través de priorizar los problemas en función de su viabilidad y formular un proyecto integral que permita la solución desde diferentes enfoques (Tchernitchin, 2005: 104). Los proyectos serán multidisciplinarios lo cual significa que las problemáticas a resolver deberán estar analizadas desde el enfoque social, cultural, económico y ambiental, con la finalidad de poder construir las estrategias de solución de tal forma que se pueda dar atención integral.

Este enfoque multidisciplinario será posible gracias a la interacción que se dé entre la comunidad y las instituciones gubernamentales, organizaciones civiles y universidades a través de los presupuestos públicos para la producción de alimentos, investigaciones, servicios sociales, prácticas profesionales, entre otros.

Los proyectos generados además de ser multidisciplinarios deberán estar diseñados de acuerdo a las características territoriales como indicadores de éxito del mismo y en función a las propuestas planteadas se integrará un plan de acción con las líneas estratégicas planteadas y los procedimientos y mecanismos para ponerlos en marcha (Mayorga *et al.*, 2011: 105).

## *III. Capacitación y acompañamiento técnico con enfoque agroecológico*

La capacitación es el proceso de enseñanza-aprendizaje cuya finalidad es desarrollar, reafirmar, descubrir e impulsar habilidades en determinado tema, o en la introducción de nuevas tecnologías e innovaciones, es una forma de educación permanente que no necesariamente depende en sentido estricto de una institución de educación, esta puede verse también como una forma de actualización (Morante *et al.*, 2006: 3).

La capacitación permite el desarrollo de capacidades en los actores locales y su importancia radica en que a través de la mezcla de conocimientos tradicionales, la experiencia y el conocimiento científico se mejora la productividad lo cual permite que se puedan generar ingresos económicos y que por medio del uso de los saberes locales se mantenga la cultura, exista interacción social, se promueva un enfoque nuevo de política pública que permita generar estrategias de desarrollo territorial de abajo hacia arriba (Mayorga *et al.*, 2011: 91).

El acompañamiento es una visión nueva del extensionismo clásico en donde ya no importa únicamente la transferencia de tecnología ni paquetes tecnológicos, sino más bien el desarrollo de capacidades potenciales y de conocimiento (Clavijo, 2009: 3). La finalidad del acompañamiento es que las unidades familiares aprendan haciendo además de promover y fortalecer el autoestima, desarrollar la capacidad de toma de decisiones, de organización, de autogestión y formar líderes natos (FAO, 2011: 13).

En esta fase se deben diseñar cursos-talleres, sobre la producción de alimentos con enfoque agroecológico (García, 1999: 12) desde la preparación de la tierra considerando la mejor estrategia en donde se expliquen las diferentes formas de labranza y se pueda elegir la opción óptima de acuerdo a las necesidades requeridas, así mismo se deben considerar la enseñanza y preparación de fertilizantes orgánicos haciendo uso de las materias orgánicas que se encuentren en las unidades familiares para evitar altos costos (Wright, 2006: 15), así como la importancia del uso de estos en este enfoque, también deberá diseñarse un manejo integral de plagas, malezas y enfermedades a través del conocimiento del agroecosistema (Gliessman, 2013: 20), este deberá contemplar el conocimiento del entorno natural, biológico, cultural, social y económico con la finalidad de moderar estos males en la producción pero también de saber darles un uso alternativo a aquellos que lo puedan tener, como por ejemplo las malezas que en su mayoría tienen usos alternativos como alimento y para la salud tanto humana como animal, sirven de hospederos para plagas y enfermedades entre otros (Altieri, 1986: 3; Papa, 2005: 142).

Se deberá diseñar un curso-taller sobre la importancia y cuidado del agua, así como estrategias de captación y su uso a través de un sistema de riego que permita el óptimo aprovechamiento del agua considerando que en la mayoría de las zonas este recurso es escaso (Ocampo y Castillo 2006: 344).

También se deben considerar talleres sobre la preparación de los alimentos que se produzcan, ya que de acuerdo con la FAO (1996: 1), en la dimensión de la utilización de los alimentos se ha demostrado que la cantidad, variedad y forma de preparar los alimentos influye de manera directa en el aprovechamiento de los nutrientes necesarios que el cuerpo requiere para su buen funcionamiento. Y que en la mayoría de los casos no se preparan, ni se usan las cantidades ni variedades adecuadamente lo que impide el óptimo aprovechamiento nutrimental.

Considerando que la solución de los problemas es integral se debe diseñar un curso sobre formulación y evaluación de proyectos, economía

familiar, contabilidad básica y finanzas (Correa *et al.*, 2010: 187), así como la importancia y promoción de las interacciones sociales y conservación de la identidad cultural como elementos primordiales que caracterizan al territorio.

Todos los cursos, talleres y demás actividades que estén encaminadas a la capacitación y acompañamiento técnico deberán ser impartidos por personal capacitado que dominen las temáticas, además de que en todos los casos se complementará y potencializará con el conocimiento tradicional con la finalidad de buscar retroalimentación y evaluar el entendimiento de los temas por los actores que nos permita garantizar el éxito de los proyectos y satisfacción de los mismos.

#### *IV. Control, evaluación y retroalimentación en función de los resultados obtenidos*

En esta fase se deben observar todos los detalles desde el inicio del diagnóstico hasta la formulación y puesta en marcha del o los proyectos que se hayan generado, con la finalidad de sistematizar procesos, así mismo se deberán detectar y corregir fallas que puedan generar problemas o entorpecer los procesos (Candelaria *et al.*, 2014: 91). Esta etapa es de suma importancia ya que en ella se deberá reflejar el éxito de los proyectos con productos visibles y es en esta etapa también en donde las familias expresan su opinión con respecto a la satisfacción de los trabajos realizados y se dan sugerencias sobre mejoras, lo que enriquece los procesos y el conocimiento de todos los actores (Fawaz y Vallejos, 2011: 52). Fernández *et al.* (2013: 36), encontraron mediante un análisis cuantitativo y cualitativo de la información obtenida con metodologías participativas, líneas de trabajo enfocadas a la agricultura orgánica y producción agroecológica en comunidades rurales donde los pobladores no sólo están conscientes de la problemática local, sino también adquieren el empoderamiento de los proyectos y la retroalimentación. Por otro lado, la información generada proporcionará datos útiles a nivel regional, mismos que son escasos para evaluar avances y/o retrocesos de la sustentabilidad agrícola desde la perspectiva ambiental, económica, social y multidisciplinar que enmarque en un escenario espacial adecuado las posibilidades de desarrollo local (Candelaria *et al.*, 2014: 100).

Con la finalidad de sistematizar y enfocar los esfuerzos de mejora o modificaciones al trabajo de campo se deben construir indicadores de manera general para el modelo propuesto en cuatro categorías básicas: social, económica, ambiental y cultural, cada indicador debe ser construido

con su unidad de medida, significado o relevancia política, descripción metodológica, métodos de medición, y elementos para la evaluación de la disponibilidad de información (INEGI, 2000: 9). Entre los indicadores sociales se debe medir el combate a la pobreza, la dinámica demográfica, la capacitación, la salud, asentamientos humanos sustentables; en lo referente a lo económico se deben considerar: recursos financieros, innovación agrícola, tecnológica y patrones de producción; en lo ambiental se debe tomar en cuenta: la conservación de la biodiversidad, combate a la deforestación, agricultura sustentable, manejo de agua y suelo; finalmente en la parte cultural se consideran aspectos como: religión, conocimiento tradicional enfocado a la salud, a la alimentación y manejo de recursos naturales.

Listado de indicadores propuestos para el trabajo, tomado de INEGI (2000: 12):

- Desempleo: proporción de personas desempleadas respecto de la fuerza de trabajo o población económicamente activa.
- Índice general de pobreza: porcentaje de la población con un nivel de vida por debajo de la línea de pobreza.
- Tasa neta de migración: diferencia entre el número de inmigrantes y el de emigrantes en un área determinada, durante un periodo específico, respecto al promedio de la población en esa área durante el mismo periodo.
- Tasa de alfabetización de adultos: proporción de la población adulta (15 años y más) que sabe leer y escribir, respecto del total de población de esa edad.
- Acceso seguro a agua potable: proporción de la población que dispone de agua potable en la vivienda o que pueden acceder a esta fácilmente.
- Ingreso per cápita: el nivel promedio de producción por persona se obtiene dividiendo el Producto Interno Bruto (PIB) de un periodo determinado, entre el número total de habitantes.
- Consumo anual de energía por habitante: cantidad de energía —líquida, sólida, gaseosa o eléctrica— utilizada por habitante en un año y en un área geográfica dada. Consumo doméstico de agua por habitante: Es la cantidad de agua que consume una persona para beber, limpieza, preparación de alimentos y otros usos domésticos, incluido el riego de jardines. Cuando el uso de agua es habitual para los animales domésticos, estas necesidades se incluyen en la evaluación.
- Cambios en el uso del suelo: superficie total afectada en hectáreas como porcentaje de la superficie total de tierras.

- Cambios en la condición de las tierras: cambios desglosados por tipo y ubicación geográfica, en las condiciones, idoneidad y naturaleza de las tierras. Estos cambios pueden deberse a factores antropogénicos o naturales, entre los que figuran: condiciones físicas del suelo, diversidad o la densidad de la cubierta vegetal, espesor de la capa arable, capas alcalinas; construcción de bancales, creación de fajas de vegetación en curvas de nivel, etcétera.
- Uso de pesticidas agrícolas: utilización de pesticidas por unidad de superficie de tierras de cultivo.
- Uso de fertilizantes: magnitud de la utilización de abonos en la agricultura por unidad de superficie de tierras cultivables.
- Tierra cultivable por habitante: superficie de tierras cultivables, es decir, de tierras dedicadas a la producción de cosechas, expresada por habitante.

Los indicadores relacionados con aspectos culturales deberán centrarse en medir el grado de conocimiento local entorno a la producción, control de plagas, uso de recursos alternativos de la milpa, que proporcionen idea de la integralidad del sistema productivo.

De manera particular para poder evaluar el proyecto propuesto se consideran los indicadores mencionados en el Cuadro 1.

### *V. Seguimiento*

El seguimiento es la etapa que permitirá verificar el desarrollo de las actividades programadas, medir los resultados, optimizar los procesos y medir el grado de avance de los objetivos planteados, con la finalidad de sistematizar los procesos, consolidar la participación de los actores y concientizar sobre la importancia en la toma de decisiones en función a los resultados para la mejora continua (Baquero, 2014: 80).

Este apartado es muy importante ya que, es en este punto donde 90 por ciento de los proyectos fracasan, pues solo se quedan en una supervisión que consisten en una visita en determinado tiempo y posteriormente ya no se da seguimiento (FAO, 2014: 32). La importancia de esta fase radica en que se debe monitorear y guiar durante el periodo crítico del proyecto hasta su consolidación (Ortegón *et al.*, 2005: 46).

Durante todo este periodo debe haber intervención del extensionista agroecológico universitario, se propone un mínimo de tres años, no es necesario que sea el mismo extensionista todo el periodo, para ello se propone de un registro riguroso de todas y cada una de las operaciones, mo-

vimientos, procesos y procedimientos que el proyecto ha seguido, con la finalidad de no entorpecer el avance y logros conseguidos con extensionistas agroecológicos universitarios anteriores.

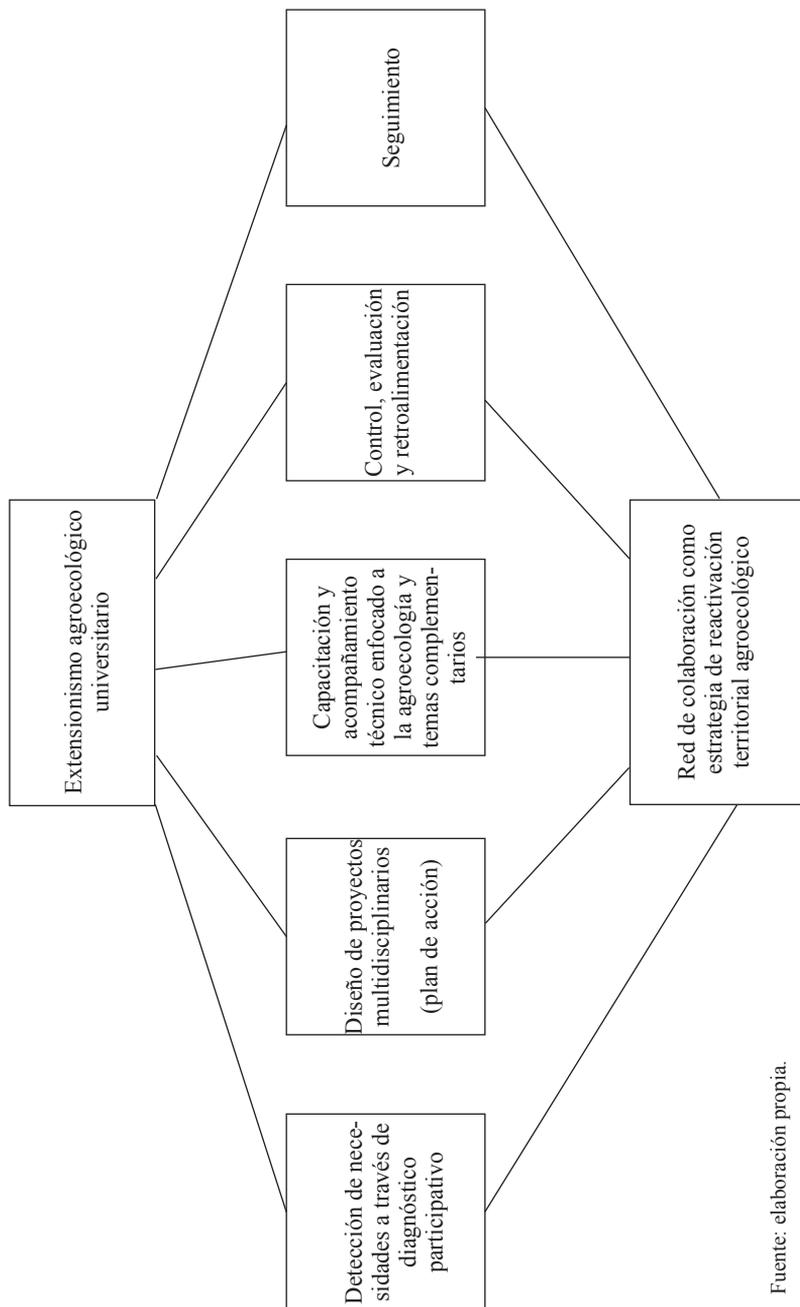
Posterior al periodo propuesto se debe capacitar y actualizar a las unidades productoras familiares rurales y si es necesario hacer reajustes en razón de su funcionamiento.

Cuadro 1. Indicadores para evaluar el proyecto

Objetivos	Indicadores
Diagnosticar el territorio y el potencial productivo agroecológico de las unidades familiares rurales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Número de unidades familiares productoras interesadas en la producción de sus propios alimentos.</li> <li>2) Número de integrantes por unidad familiar.</li> <li>3) Número de propuestas para proyectos productivos.</li> <li>4) Número de asistentes a cursos de capacitación.</li> </ol>
Proponer una estrategia de extensionismo universitario vinculada a la producción agroecológica	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Cantidad de modelos de extensionismo aplicados</li> <li>2) Número de investigaciones aplicadas</li> </ol>
Impulsar el diseño de proyectos participativos para la producción agropecuaria desde un enfoque agroecológico	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Número de propuestas para proyectos productivos</li> </ol>
Promover el consumo de alimentos producidos localmente para la seguridad alimentaria	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Porcentaje de incremento de la producción</li> <li>2) Diversidad de productos generados</li> <li>3) Porcentaje de alimentos consumidos producidos en el espacio de la unidad familiar.</li> </ol>

Fuente: elaboración propia.

Figura 1. Modelo de Extensismo Agroecológico Universitario



Fuente: elaboración propia.

## **Condiciones y elementos del extensionismo agroecológico universitario**

Este tipo de extensionismo agroecológico debe ser enfocado a unidades productoras familiares rurales, a través de las instituciones de educación superior y centros de investigación interesados que confluyan en un mismo territorio. En este sentido, se deben establecer redes de colaboración con distintas entidades gubernamentales y asociaciones civiles que permitan sumar esfuerzos con la finalidad de impulsar proyectos productivos sobre una base científica y de identidad territorial que deriven en sistemas de producción sostenible de alimentos. Esta red de colaboración se hará por medio de vinculación con las universidades e instituciones de investigación más cercanas a la región, a través de estudiantes, docentes e investigadores interesados en realizar trabajos relacionados con la producción agroecológica de alimentos y todo aquello que de manera directa o indirecta afecte positiva o negativamente.

Por esta razón es importante que se genere esta red de colaboración entre diferentes actores en función a la producción de alimentos cuya característica primordial sea la conformación de un territorio agroecológico productor de alimentos mediante estrategias sostenibles a través de microproyectos productivos a cargo de unidades familiares productoras.

Se recomienda trabajar con 10 unidades productoras familiares rurales por extensionista agroecológico universitario con la finalidad de darles mayor atención, debido a que las unidades con las que se trabajará necesitarán ser atendidas de forma integral en los aspectos social, económico, ambiental y cultural, ya que estas se encuentran sumergidas en diversas problemáticas tanto de pobreza, marginación, desempleo, inseguridad alimentaria, problemas ambientales, baja producción agropecuaria, de acceso a la educación, entre otras, por tal razón las gestiones y acciones que se deben ejecutar necesitarán de una adecuada planeación y tiempo para la obtención de resultados óptimos.

Las propuestas susceptibles de convertirse en proyectos serán generados por las unidades productoras familiares rurales producto del diagnóstico participativo.

El conocimiento tradicional es un elemento indispensable para poder entender algunas interacciones que solo la experiencia, el trabajo continuo en campo y la transmisión de conocimiento de generación en generación pueden dar sobre aspectos ambientales, sociales y culturales. Es importante conocer y considerar los aspectos sociales y culturales que las unidades

familiares poseen, ya que este nos permitirá entender y actuar sin atentar contra las costumbres de las familias, la filosofía y la cosmovisión que en la mayoría de los casos, es más importante que cuestiones meramente técnicas en función de la producción de alimentos. En este sentido otro aspecto indispensable para el éxito de los proyectos es generar un ambiente de confianza que permita el empoderamiento de los proyectos por las familias (Martínez, 2003: 197).

Otra condición es que el extensionista agroecológico universitario sea un emisor de conocimiento que permita el desarrollo de capacidades de las familias (García y De los Ríos, 2005: 132) en función a la producción de alimentos y temas complementarios a la misma, sin percepción de fin lucrativo, que pertenezca a alguna institución de educación superior o instituto de investigación u otro organismo interesado en temas relacionados, el extensionista puede ser estudiante, docente, investigador, etc. (Balmaceda y Sevilla, 2001: 142). Es pertinente aclarar que el beneficio del extensionista será la aplicación de sus conocimientos adquiridos en la universidad (Araya, 2008: 46) mediante la modalidad de servicio social, prácticas profesionales, proyectos de investigación aplicados a las temáticas interesadas en la producción de alimentos agroecológicos, entre otros y así generar un esquema de “ganar ganar”, por un lado se benefician las unidades productoras familiares rurales mediante recepción de conocimientos y técnicas agroecológicas aplicadas en su producción y por otro, el extensionista se beneficia mediante el logro de un proceso necesario para su formación profesional, adquisición de experiencia en campo, generación de conocimiento significativo, desarrollo de capacidades profesionales, cumplimiento de metas profesionales personales, contribución con el desarrollo y mejora del país a escala local, entre otras (García, 2003: 1402 ).

Además de preferencia deberá de ser de la zona donde se trabajará o por lo menos de la región, tener conocimientos básicos sobre enseñanza aprendizaje, tener experiencia en capacitación, guía de grupos participativos, entre otros, esta condición es importante debido a que el conocimiento de la zona genera un ambiente de confianza entre el extensionista agroecológico universitario y las unidades familiares, el conocer el contexto de las problemáticas, la cultura e idiosincrasia de los pobladores permite una interacción más estrecha, tanto en la búsqueda de soluciones y la participación activa de todos los integrantes y el empoderamiento de los proyectos (Manzo, 2014: 14).

## **Perfil del extensionista agroecológico universitario**

El extensionista agroecológico universitario, es el profesional egresado o en proceso educativo de alguna institución de educación superior, centro de investigación u otros organismos, con sensibilización hacia las problemáticas del campo rural, con conocimientos y técnicas agroecológicas, conocimientos o formación profesional en economía, biología, agronomía, sociología, turismo alternativo, administración, desarrollo rural, política etc., interesados en proponer estrategias que permitan mejorar las condiciones de bienestar social en el medio rural (Clavijo, 2009: 42).

Además deberá tener capacidad de liderazgo, que debe ser caracterizado por la participación y la colaboración hacia las unidades familiares lo cual deberá influir de manera positiva sobre la eficacia, eficiencia y éxito de los proyectos planteados y emprendidos, en este sentido, el aspecto colaborativo permite que los integrantes de las unidades familiares son quienes determinan la forma de trabajo y los proyectos que se van a implementar, mientras que el aspecto colaborativo se queda a cargo del propio líder que es quien con sus conocimientos técnicos y científicos ayuda a dar mayor viabilidad a las propuestas de los actores integrantes (Pedraja y Rodríguez, 2004: 65), trabajo en equipo, visión de crecimiento y desarrollo personal y profesional, valores bien fundamentados como compromiso, responsabilidad, honestidad, lealtad entre otros, un sistema de valores dentro del esquema de trabajo dará confianza y seguridad a los actores, lo cual permitirá un óptimo funcionamiento y consolidación de los proyectos planteados (Baquero, 2014: 84).

Este modelo de extensionismo agroecológico universitario representa una estrategia de planeación participativa óptima para los espacios rurales que más necesidad tienen en aspectos de producción agropecuaria, ya que su diseño está basado precisamente en las características particulares del territorio, considerando el contexto social, económico, político, tecnológico, ambiental y cultural, buscando que la ejecución en campo permita la generación de estrategias integrales viables cuyos resultados se vean reflejados en la satisfacción de los actores participantes. Otra virtud del modelo es su propia flexibilidad, pues este puede ser ajustado de acuerdo a las particularidades de la problemática.

Finalmente se propone que el extensionismo debe de ser impulsado desde el interior de la comunidad por lo que el extensionista debe ser originario del territorio, quien conozca las fortalezas y debilidades de su comunidad y a quien los demás habitantes lo identifiquen como un líder natural.

## Conclusiones

Las metodologías participativas para el desarrollo rural, han sido herramientas importantes en los distintos modelos de extensionismo rural, especialmente en la segunda mitad del siglo XX y principios del siglo XXI. No obstante los enfoques de extensión han sido claramente productivistas sin considerar suficientemente los aspectos del medio ambiente, y aquellos elementos territoriales de la agroecología o la relevancia de los conocimientos tradicionales de los habitantes para la puesta en marcha de proyectos, especialmente en comunidades indígenas.

Los temas agroecológicos y de participación de universidades han tenido poca presencia y relevancia, ya que por un lado, sólo se han privilegiado modelos de extensión orientados a la productividad, y por el otro, las universidades han reducido su actuación a investigaciones y sistemas de extensión desarticulados de los procesos territoriales de construcción de desarrollo local, de ahí la importancia de proponer un modelo participativo de concurrencia para la extensión rural universitaria.

El modelo de extensionismo agroecológico universitario desde una perspectiva participativa de los actores locales pretende incentivar la producción agropecuaria tomando como base la interacción sociedad-naturaleza entendiendo que esta simbiosis garantiza la conservación de los ecosistemas que redundan en elementos de bienestar humano.

La puesta en marcha de un modelo de extensionismo agroecológico universitario como el aquí propuesto será posible con un vínculo estrecho entre la universidad, la comunidad e instancias gubernamentales involucradas con el desarrollo rural, todo ello en un marco legal sustentado por políticas públicas que entiendan y atiendan la complejidad de la nueva ruralidad.

## Fuentes consultadas

Aguilar Ávila, Jorge, J. Reyes Altamirano Cárdenas y Roberto Rendón Medel (coords.) (2010), *Del extensionismo agrícola a las redes de innovación rural*, Universidad Autónoma Chapingo, Chapingo.

Altieri, Miguel (1999), *Agroecología. Bases científicas para una agricultura sustentable*, Nordan-Comunidad, Montevideo.

Altieri, Miguel (1991), “¿Por qué estudiar la agricultura tradicional?”, en *Revista de CLADES*, Número Especial 1, consultado en <http://www.clades.org/r1-art2.htm> [3 de mayo de 2014].

Altieri, Miguel (1986), “Significado de las interacciones entre malezas e insectos en los agroecosistemas tradicionales de los trópicos”, en Keith Andrews y José Rutilio Quezada (eds.), *Manejo integrado de plagas insectiles en Centroamérica: Estado actual y potencial*, Departamento de Protección Ambiental, San José, Costa Rica.

Altieri, Miguel (2002), “Agroecología: principios y estrategias para diseñar sistemas agrarios sustentables”, en Santiago Sarandón (coord.), *Agroecología. El camino hacia una agricultura sustentable*, Ediciones Científicas Americanas, Buenos Aires.

Araya Muñoz, Isabel (2008), “La formación dual y su fundamentación curricular”, en *Revista Educación*, vol 32, núm 1, Universidad de Costa Rica, San José.

Balmaceda, Felipe y María Paola Sevilla Buitrón (2001), “Invirtiendo en entrenamiento general: el programa de formación dual”, en *Revista de Análisis Económico*, vol. 16, núm 2, Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.

Baquero, Margarita (2014), “Guía metodológica para la promoción del fortalecimiento socioempresarial y la comercialización asociativa en cadenas de valor en Tungurahua-Ecuador”, en Miguel García, Frank Lam y Marcelo Nuñez (coords.), *Desarrollo de los agronegocios en América Latina y el Caribe. Conceptos, instrumentos, proyectos de cooperación técnica*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José.

Cabrera, Abraham, Carlos Incháustegui, Alfonso García y Víctor Toledo (2001) “Etnoecología Mazateca: una aproximación al complejo cosmos-corpus-praxis”, en *Etnoecológica*, vol. 6, núm. 8, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Candelaria Martínez, Bernardino, Octavio Ruiz Rosado, Ponciano Pérez Hernández, Felipe Gallardo López, Luis Vargas Villamil, Ángel Martínez Becerra y Carolina Flota Bañuelos (2014), “Sustentabilidad de los agroecosistemas de la microcuenca Paso de Ovejas I, Veracruz,” en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, vol. 11, núm. 73, Universidad Javeriana, Bogotá.

Casas, Alejandro (2005), “El manejo tradicional de una especie puede incrementar la diversidad biológica: el caso del Xoconochtlí”, en *Biodiversitas*, núm 60, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México.

Christoplos, Ian (2010), Cómo movilizar el potencial de la extensión agraria rural, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión. Foro Mundial sobre Servicios de Asesoramiento Rural, Roma.

Clavijo Ponce, Neidy (2009), *Transferencia tecnológica*, Colección Apuntes de Clase, Javegraf, Bogotá.

Cleary, Dervla, Pari Baumann, Marta Bruno, Ximena Flores y Patrizio Warren (2003), *Estrategias enfocadas hacia las personas. Breve estudio bibliográfico y comparativo*, Programa de Apoyo a los Modos de Vida Sostenibles (LSP), Serie de Documentos de Trabajo, Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma.

Correa García, Jaime Andrés, Leidy Johana Ramirez Bedoya y Carlos Eduardo Castaño-Ríos (2010) “La importancia de la planeación financiera en la elaboración de los planes de negocio y su impacto en el desarrollo empresarial”, en *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, vol 18, núm 1, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá.

Echeverri Perico, Rafael y Ana María Echeverri Pinilla (2012), “Aproximación conceptual al extensionismo como multiplicador de impactos de política pública”, en Ancuta Caracuda *et al.* (coords.), *Extensionismo y gestión territorial para el desarrollo rural. Construyendo el país desde el territorio*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades para el sector Rural (INCA Rural), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), México.

Elliot, Jhon (2000), *La investigación-acción en educación*, 4ª ed., Morata, Madrid.

Engel, Paul (1998), “Facilitando el desarrollo sostenible: ¿Hacia una Extensión moderna?”, *Memorias del taller: Situación actual y perspectivas del complejo transferencia de tecnología, asistencia técnica, extensión agropecuaria*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Coronado, Costa Rica.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (1996), *La seguridad alimentaria: Información para la toma de decisiones. Guía práctica. Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria*, consultado en <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf> [30 de abril 2013].

FAO (2011), *Buenas prácticas en el manejo de extensión en América central*, Oficina de intercambio de conocimientos, investigación y extensión, subdivisión de investigación y extensión, Roma.

FAO (2014), *Estrategias de reformas institucionales en inversiones para los sistemas de extensión y transferencia de tecnología en Centroamérica y República Dominicana*, FAO, Panamá.

Fawaz, Jissi y Rosalva Vallejos Cartes (2011), “Calidad de vida, ocupación, participación y roles de género: un sistema de indicadores sociales de sostenibilidad rural (Chile)”, en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, vol. 8 núm. 67, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Fernández Hernández, Carmen, Oswaldo Roa Gamboa, Myriam Montenegro Aráuz, Juana Saballos Carballo, Franklin René Rizo Fuentes y Ramón Zeledón Aráuz (2013), “Diagnóstico y acompañamiento al desarrollo de las comunidades rurales de la zona La Cumplida-El Tepeyac, aledaña a la finca Buena Vista del Centro Universitario Regional Matagalpa durante el año 2003-2004”, en *Revista Universidad y Ciencia*, vol. 1, núm. 2, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN), Managua.

García, Luis (1999), “Educación y capacitación agroecológica”, en *Revista Agricultura Orgánica*, vol. 5, núm. 3, Ministerio de la Agricultura, La Habana.

García Marirrodriaga, Roberto (2003), “La fase de viabilidad en la planificación de proyectos de educación rural por alternancia”, en *VII Congreso Internacional de*

*Ingeniería de Proyectos*, Asociación Española de Ingeniería de Proyectos (AEI-PRO), Pamplona.

García Marirrodrga, Roberto e Ignacio De los Ríos Carmenado (2005), “La formación por alternancia y el desarrollo rural en América Latina. El caso de Colombia”, en *Estudios Geográficos*, vol. 66, núm. 258, Instituto de Economía, Geografía y Demografía, Madrid.

Geilfus, Frans (2002), *80 Herramientas para el desarrollo participativo. Diagnóstico, Planificación, Monitoreo y Evaluación*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José.

Gliessman, Stephen (2013), “Agroecología: plantando las raíces de la resistencia”, en *Agroecología*, vol. 8, núm. 2, Universidad de Murcia campus de Espinardo, Murcia.

Gliessman, Stephan *et al.* (2007), “Agroecología: promoviendo una transición hacia la sostenibilidad”, en *Ecosistemas*, vol. 16, núm. 1, Asociación Española de Ecología Terrestre, Madrid.

Guzmán Mendoza, Rafael, Saul Alejandro García y Geraldine Ann Patrick (2011), “Assesment of the status of traditional knowledge associated to natural resources in San Miguel Tenochtitlan, a Mazahua community in the State of Mexico”, en María Skoczek (coord.), *Mazahua region in Mexico: Towards new indigenous rurality*. University of Warsaw Faculty of Geography and Regional Studies, Warszawa.

Guzmán Mendoza, Rafael, Zenaida Ibarra Miranda y Cesario Rodríguez Hernández (2013), “Fertilización y plantas asociadas al maíz para el manejo de frailecillo *Macrodactylus nigripes* (Coleoptera: Melollontidae)”, en Cesario Rodríguez-Hernández y Rafael Guzmán-Mendoza (coords.), *Métodos bioracionales para el manejo de plagas*. Agricultura Sostenible 8. Colegio de Posgraduados / Sociedad Mexicana de Agricultura Sostenible, Texcoco.

Herrera Fuentes, María del Carmen, Rafael Guzmán Mendoza, Jorge Orendain-Méndez, Jesús, Campos Serrano y Aileth Bazán (2011), “Estimación de la riqueza de los escarabajos del maíz del centro occidente de México”, en Carlos Aguilar Jiménez *et al.* (coords.), *Agricultura Sostenible*, vol. 7, Sociedad Mexicana de Agricultura Sostenible, San Luis Potosí, México [disco compacto].

Herrera Tapia, Francisco (2012), “Investigación y extensión universitaria. Modalidades que dinamizan los territorios rurales. Caso Universidad Autónoma del Estado de México”, en *Red GTD, extensionismo y gestión territorial para el desarrollo rural*, IICA / INCA Rural / SAGARPA y Red de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural, México. Consultado en: <http://www.relaser.org/index.php/documentos/category/29-grupo-tematico-academicos?download=171:modelo-de-analisis-extension> [12 de noviembre de 2014].

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2000), *Indicadores de desarrollo sustentable en México*, INEGI/Instituto Nacional de Ecología / Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), México.

Manzo Ramos, Fernando (2014), *Modelo para el análisis de un programa de extensión rural universitario*, Colegio de Postgraduados, Texcoco. Consultado en file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/modelo%20de%20analisis%20de%20extension%20relaser2.pdf [10 de noviembre de 2014].

Martínez Corona, Beatriz (2003), “Género sustentabilidad y empoderamiento en proyectos ecoturísticos de mujeres indígenas”, en *Revista de Estudios de Género*. La Ventana, Núm.17, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.

Mayorga Castañeda, Francisco Javier *et al.* (2011), *Manual metodológico*, Unidad técnica especializada desarrollo territorial, IICA, México.

Morante, Federico, André Mocelin y Roberto Zilles (2006), “Capacitación y transferencia tecnológica: su importancia en la sostenibilidad de los proyectos basados en tecnología solar fotovoltaica”, en *XXIX Reunión de Trabajo de la ASADES*. Avances en energías renovables y medio ambiente, vol. 10, Asociación Argentina de Energías Renovables y Ambiente, Buenos Aires.

Ocampo Fletes, Ignacio y Juan Francisco Escobedo Castillo (2006), “Conocimiento tradicional y estrategias campesinas para el manejo y conservación del agua de riego”, en *Ra Ximhai*, vol. 2, Universidad Autónoma Indígena de México, El Fuerte, Sinaloa.

OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) (2011), *Análisis del extensionismo agrícola en México*, OCDE, París.

Ortegón, Edgar, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto (2005), *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, núm. 42, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Santiago de Chile.

Papa, Juan Carlos (2005), “Detección de especies de malezas de importancia emergente en el centro-sur de la provincia de Santa Fe”, en *Soja. Para mejorar la producción*, vol., 30, EEA Oliveros INTA, Buenos Aires.

Pedraja, Liliana y Emilio Rodríguez (2004), “Efectos del estilo de liderazgo sobre la eficacia de las organizaciones públicas”, en *Revista Facultad de Ingeniería*, vol. 12, núm. 2, Universidad de Tarapacá, Santiago de Chile.

Red GTD (Red de Gestión Territorial del Desarrollo) (2012), *Extensionismo y gestión territorial para el desarrollo rural*, IICA, México.

Reinaldo Giménez, Sebastián, Lucía Trotta, Paila Soza Rossi y Carolina Salvador (2012), *Nos magullaron pero no nos quebraron: los sindicatos bajo la mirada de la DIPBA. Experiencia de extensión universitaria con ATE Provincia*, Universidad Nacional de la Plata, La Plata.

Sánchez Cadena, Dulce María (2011), “Dimensión informativa vs dimensión comunicativa en el concepto de extensión ¿la definición según Swanson en verdad ya está superada?”, en *Ra Ximhai*, vol. 7, núm. 3, Universidad Autónoma Indígena de México, Mochicahui.

Sevilla Guzmán, Eduardo (1991), “Hacia un desarrollo agroecológico desde el campesinado”, en *Política y Sociedad*, vol. 9, Instituto de Sociología y Estudios Campesinos, Madrid.

Suárez Zozaya, María Herlinda (2006), “Universidad y desarrollo local en Latinoamérica”, en Cristina Girardo *et al.* (coords.), *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*, OIT, Montevideo.

Tchernitchin, Andrei (2005), “Biodiversidad y patrimonio genético. Importancia y proposiciones del Consejo de Desarrollo Sustentable (CDS) de Chile”, en *Cuadernos Médicos Sociales*, vol. 45, núm. 2, Colegio Médico de Chile A.G., Santiago de Chile.

Toledo, Víctor (2005), “La memoria tradicional: la importancia agroecológica de los saberes locales”, en *LEISA Revista de Agroecología*, vol. 20, núm. 4, Asociación Ecológica, Tecnológica y Cultura en los Andes, Lima.

Toledo, Víctor, Narciso Barrera Bassols, Eduardo García Frapolli y Pablo Alarcón Chaires (2007), “Manejo y uso de la biodiversidad entre los mayas yucatecos” en *Biodiversitas*, vol. 70, Society for Indonesian Biodiversity, Surakarta.

Toledo, Víctor, Narciso Barrera Bassols, Eduardo García Frapolli y Pablo Alarcón Chaires (2008), “Uso múltiple y biodiversidad entre los mayas yucatecos (México)”, en *Interciencia*, vol. 33, núm. 5, Asociación Interciencia, Caracas.

Val Arreola, Daniel *et al.* (2014), “Contribución de la caprinocultura al desarrollo rural en el trópico seco del Bajo Balsas”, en Carlos Manuel Arriaga Jordán y Juan Pablo Anaya Ortega (coords.), *Contribución de la producción animal en pequeña escala al desarrollo rural*, Editorial Reverté, Madrid.

Wright, Julia (2006), “El forzoso aprendizaje agroecológico de Cuba”, en *LEISA Revista de Agroecología*, vol. 22, núm. 2, Asociación Ecológica, Tecnológica y Cultura en los Andes, Lima.

Zúñiga, Ana Gabriela (1999), “Dilemas en torno a la extensión agrícola: paradigmas y desencantos”, en *Congreso Nacional Agronómico y I Congreso Nacional de Extensión*, Ministerio de Agricultura y Ganadería, San José.



# Importancia de la participación comunitaria en la gestión y éxito de programas agropecuarios

William Gómez Demetrio

## Introducción

En México, por mucho tiempo la visión oficial del desarrollo rural ha estado enfocada al incremento de la producción agropecuaria,<sup>1</sup> en un inicio, fuertemente centrada en el suministro de productos alimentarios y más recientemente en el abastecimiento de este mismo tipo de bienes, pero producidos bajo esquemas sustentables o con algún tipo de diferenciación o de valor agregado, y además, marcando especial énfasis en la oferta de diversos tipos de servicios, tradicionales y/o especializados, que poco a poco han comenzado a desplazar gradualmente a las actividades agropecuarias como elemento clave del bienestar social y del crecimiento económico a nivel local. Esto último, como resultado de los movimientos globales y cambios estructurales en la formulación de políticas de desarrollo rural, las cuales entre sus objetivos, principalmente pretenden combatir la pobreza y la malnutrición, así como hacer frente a los desafíos medioambientales generados por diversos factores como la industria, la urbanización y el cambio en el uso de suelo, entre otros.

En este sentido, han surgido opiniones encontradas: por un lado, aquellas que aseguran que el sector agropecuario mexicano enfrenta una situación de abandono e incertidumbre y, por otro, aquellas que aseguran que el campo es un sector moderno que está contribuyendo al desarrollo del país, pero lo único cierto es que durante las tres últimas décadas se han generado transformaciones de todo tipo, especialmente económicas y demográficas, que configuraron un nuevo entorno para el sector agropecuario (Escalante

<sup>1</sup> Entendida como la actividad eventual o rutinaria, a partir de la cual las personas que la realizan obtienen diferentes productos agrícolas (cereales, leguminosas, arvenses, etc.), productos pecuarios (carne, leche, huevo, subproductos, etc.) y productos forestales maderables y no maderables (tierra, hongos, leña).

y Catalán, 2008: 7). Esto puede observarse en las acciones gubernamentales históricas a favor del campo mexicano, las cuales principalmente se han concentrado en propiciar la reconversión productiva, diversificar los cultivos tradicionales, ofrecer asesoría tecnológica, generar infraestructura, atender los problemas derivados del desajuste en el equilibrio poblacional urbano-rural y las condiciones de incertidumbre del mercado (Escalante y Catalán, 2008: 7).

Sin embargo, cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) evidencian que las políticas y programas adoptados para hacer frente a la pobreza y fomentar el desarrollo agropecuario y rural durante las últimas dos décadas no han tenido los efectos positivos deseados, esto se debe en gran parte a las transiciones políticas y a la falta de aplicación estricta de los planes de desarrollo, así como a las formas de gestión y acceso a los recursos públicos por parte de los beneficiarios, lo cual se manifiesta en una diversificación de los sectores productivos. Es decir, hoy en día existe una amplia variedad de grupos de productores con capacidad de insertarse en una economía de mercado, otros en transición y una gran mayoría de productores en decadencia a causa de otros problemas estructurales: certeza jurídica en la propiedad de la tierra, financiamiento, cambio en la estructura demográfica del campo, inseguridad, capacidad de generar empresas y el asociacionismo, todos como una condición necesaria para el crecimiento de la competitividad, el empleo y el bienestar. Como consecuencia, no existe un efecto palpable de aumento de la capacidad productiva del campo ni su vinculación con el conjunto de la sociedad bajo formas consensuadas, participativas y con una visión territorial que contribuya a promover acciones de empoderamiento que permitan a los productores agropecuarios ser más eficientes y emprendedores (Torres y Morales, 2011).

Por lo anterior, el presente estudio, a partir de la recopilación de evidencias de tres programas agropecuarios con la misma filosofía, pero operados en distintos periodos, pretende mostrar cómo ha sido la participación comunitaria en la gestión y aprovechamiento de algunos programas agropecuarios. De acuerdo con las dimensiones generales del estudio, este documento se divide en cuatro partes: en la primera se analiza el concepto *gestión para el desarrollo agropecuario* entorno al enfoque para el desarrollo rural; en la segunda se aborda el tema de la participación como condicionante para el éxito de los programas agropecuarios; en la tercera se realiza un análisis comparativo de ambos conceptos retomando las tres

experiencias de estudio y en una cuarta se incorporan algunas reflexiones finales derivadas de los hallazgos del estudio.

## **Gestión para el desarrollo agropecuario**

En el argot agropecuario, el término *gestión* a menudo suele interpretarse como ‘bajar recursos o tramitar apoyos’, sin embargo, este concepto va más allá de la mera práctica o del hecho de hacer diligencias para obtener beneficios de algún programa ofertado por el gobierno. Dentro de la noción del desarrollo territorial<sup>2</sup> y del crecimiento económico, ambos vinculados a la actividad agropecuaria, el concepto *gestión* debe reinterpretarse con la finalidad de generar nuevas habilidades y competencias que permitan a los productores, de acuerdo con sus posibilidades, enfrentar sus distintas problemáticas de manera eficiente, ya que con regularidad solamente quienes tienen la experiencia y cuentan con los recursos necesarios, saben hacer gestión y aprovechan las oportunidades a su favor.

En este sentido, de acuerdo con González *et al.* (2013: 245), para que las actividades agropecuarias en su conjunto contribuyan al desarrollo territorial, se requiere entender la importancia que cada una de ellas tiene a nivel local, para lo cual es necesario conocer condiciones particulares bajo las cuales se realizan las relaciones intra e intersectoriales, competitividad, institucionalidad, colectividad e innovación. En esta correspondencia, la estrategia de desarrollo territorial se construye a partir de los subsistemas de acción de actores, organizaciones, instituciones y redes locales. Dicho de otro modo, el desarrollo territorial agropecuario consiste en movilizar todo cuanto existe tanto al interior como al exterior de los territorios donde se realizan actividades agropecuarias, independientemente de su nivel productivo o tecnológico y no es otra cosa más que la gestión eficiente del territorio.

En ese tenor, de acuerdo con Dourojeanni (2000: 14), la *gestión* debe entenderse como un proceso que permite resolver un problema práctico a pesar de la falta de claridad conceptual y bases teóricas, siempre persiguiendo los siguientes fines:

<sup>2</sup> Enfoque “que propone políticas, inversiones y acciones en cuatro dimensiones: sociocultural, ambiental, político-institucional y económico-productiva para que converjan articuladamente en el territorio. Es decir, propone un tratamiento integral y multidisciplinario a la realidad rural, una mayor colaboración entre la agricultura familiar y la agricultura comercial. Además, plantea la necesidad de integrar todas esas actividades en una economía del territorio (rural y urbana), la urgencia de formar cadenas y clúster que vinculen las diferentes actividades productivas y que contribuyan a reforzar el uso racional de los recursos” (Sepúlveda, 2008: 26).

- Lograr el crecimiento económico, la equidad y la sustentabilidad ambiental.
- Determinar qué intercambios debe haber entre estos tres objetivos en una determinada región y entre regiones.
- Facilitar el conocimiento, por parte de los actores involucrados, del tipo de intercambios viables y de su valor; determinar en qué momento se alcanza el equilibrio.

De esta forma, la gestión agropecuaria no es más que un verdadero entramado de actores y factores político-administrativos, socioculturales, institucionales y técnico-productivos; donde los actores deben ser todas las personas que intervienen activa o pasivamente en cada proceso; es decir, son los habitantes, los usuarios (que pueden ser o no ser habitantes del área), los representantes de organismos públicos o privados, los asesores o interventores en el área o ámbito, los representantes de grupos de poder, los empresarios y, en general, todas las personas que ven afectadas sus condiciones de vida y que influyen o reciben los efectos del uso y conservación de los recursos del ámbito de incidencia, así como quienes desempeñan una función de apoyo al desarrollo humano en dichos ámbitos (Dourojeanni, 2000: 18).

En este sentido la práctica se sustenta y materializa en la cooperación y fomento de capacidades que conduzcan a la autogestión. Si no se cuenta con un sistema de gestión que haga posible la planificación de la producción mediante la convergencia de la mayor parte de los productores agropecuarios y demás actores involucrados (consumidores, compradores, vendedores, etc.), seguirán existiendo desigualdades y competencia desleal entre los diferentes tipos de productores.

Sin embargo, aunque la propuesta parece relativamente simple, la verdadera problemática radica básicamente en dos factores condicionantes: i) la actitud pasiva y poco emprendedora de la población que realiza algún tipo de actividad agropecuaria, y ii) la poca presencia de actores capacitados, que pueden ser locales o externos, con las suficientes habilidades técnicas y pedagógicas para integrar las comunidades o grupos de productores para enseñarles a que cumplan objetivos por sí mismos y ayudarles a construir nuevas oportunidades de crecimiento económico con base en la cantidad y calidad de los medios con que cuentan. El problema es que en América Latina y el Caribe no se cuenta con suficiente personal capacitado para emprender programas o proyectos agropecuarios con enfoque territorial. El número de instituciones u organizaciones que ofrecen este tipo de formación-capacitación son limitadas. No obstante, de acuerdo con Quispe

(2006: 190), cualquier persona que realice este tipo de tareas, por lo menos debería reunir las siguientes características:

1. Ser profesional para la gestión proactiva, capaz de anticipar los acontecimientos; de trabajar imaginando escenarios y articulando actores, mediador entre los recursos privados, estatales y la población beneficiaria; entre los discursos oficiales y los ciudadanos; entre las soluciones propuestas por la política pública o vacíos de éstas y las iniciativas de los grupos sociales; entre los intereses de quienes asignan los recursos y los de los destinatarios; entre el poder establecido y la base constituyente.
2. Ser un agente articulador que medie en relaciones desiguales de poder tomando como base las escalas local, regional o global.
3. Ser un interventor capaz de reestructurar, crear e innovar en el sistema social, político y cultural con base en la concurrencia de los distintos actores.

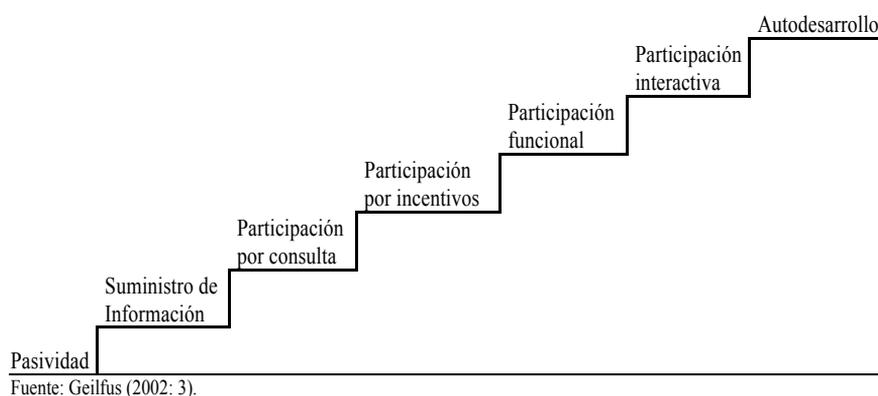
Con base en lo anterior, la gestión para el desarrollo agropecuario forzosamente debe contemplar la elaboración de un plan de acción que considere el potencial y la situación general de la región donde se realiza cada tipo de actividad productiva, como resultado de un proceso de análisis previo que abarque múltiples factores, como la disponibilidad y calidad de recursos naturales, los modos de vida de la sociedad y su capacidad de asociación, la disponibilidad de los conocimientos especializados y destrezas, la eficiencia de las instituciones locales, la eficacia de los vínculos entre lo rural y urbano y la capacidad relativa de la gente, para participar en los mercados locales, regionales o inclusive nacionales e internacionales.

### **La participación comunitaria en el éxito de los programas agropecuarios**

Al igual que el concepto de *gestión*, el de *participación* es mal interpretado y desvalorado cuando se trata de involucrarse en programas agropecuarios, en la mayoría de las ocasiones, las personas vinculadas con este tipo de iniciativas asumen que participan cuando hacen acto de presencia en reuniones o asambleas y cuando emiten alguna opinión en este tipo de encuentros. Sin embargo, cuando se trata de reportar resultados y estos no son favorables, muchas veces los agentes evaluadores concluyen que esto se debe a la falta de participación de la gente. En este sentido, el concepto de participación adquiere una importancia y significación propia depen-

diendo de quiénes se trata y qué objetivos persiguen. Esto puede apreciarse en la Figura 1, donde Frans Geilfus (2002) describe cómo es posible pasar de un estadio pasivo hacia un estadio activo basándose en los principios de la autogestión o lo que algunos autores llaman empoderamiento, donde la sociedad en general tiene la posibilidad de contribuir e influir en decisiones que le afectan, sin necesidad de ser o formar parte de los responsables de realizarlas. En estas actividades, el grado de participación de la gente se mide con base al grado o poder de decisión que tienen en el proceso y/o actividades.

Figura 1. La Escalera de la Participación



Fuente: Geilfus (2002: 3).

- *Pasividad*: las personas participan cuando se les informa; no tienen incidencia en las decisiones y la implementación del proyecto.
- *Suministro de información*: las personas participan en encuestas pero no tienen la posibilidad de influir ni siquiera en el uso que se dará a la información.
- *Participación por consulta*: las personas son consultadas por agentes externos que escuchan su punto de vista sin tener incidencia sobre las decisiones que se tomarán a partir de dichas consultas.
- *Participación por incentivos*: las personas participan proveyendo trabajo u otros recursos a cambio de ciertos incentivos (materiales, sociales, capacitación). El proyecto requiere de su participación, sin embargo no tienen incidencia directa en las decisiones.
- *Participación funcional*: las personas participan formando grupos de trabajo para responder a objetivos predeterminados por el proyecto. No tienen incidencia sobre la formulación, pero se les toma en cuenta en el monitoreo y el ajuste de las actividades.

- *Participación interactiva:* los grupos locales organizados participan en la formulación, implementación y evaluación del proyecto; esto implica procesos de enseñanza-aprendizaje sistémicos y estructurados, y la toma de control en forma progresiva del proyecto.
- *Autodesarrollo:* los grupos organizados toman iniciativas sin esperar intervenciones extremas; las intervenciones se hacen en forma de asesoría y como socios.

Por consiguiente, con base en la tipificación de Peter Strobosh (1988: 180), las anteriores formas de participación de las personas y/o comunidades podrían ser medidas considerando algunos de los siguientes parámetros:

- La calidad del grupo (predecesores o vigentes).
- Regularidad con la que realizan aportaciones (efectivo o en especie).
- La asistencia a las últimas reuniones (por lo menos cuatro consecutivas).
- La frecuencia con que opina en las asambleas o reuniones.
- El número de sugerencias que ha hecho para un proyecto nuevo o sobre alguno vigente.
- La participación en comisiones de trabajo en los últimos años o actividades.
- La participación en organización de eventos propios de la comunidad.

En congruencia con lo anterior y de acuerdo con Pastor (2004: 103), la transferencia de poder, conocimientos y la actuación en tareas y procesos son pilares fundamentales del trabajo social y marcos de referencia en la intervención comunitaria donde la participación juega un papel determinante, pues es el eje central orientado al desarrollo local, a partir de la integración social de minorías con insuficiente representación y/o en procesos de exclusión. Sin embargo, el nivel o la calidad de la participación estará condicionada, entre otras cosas, por el grado de organización de la gente misma, de la flexibilidad de las instituciones y de la disponibilidad de todos los actores, empezando por los técnicos que deben modificar ciertas actitudes y métodos de trabajo, para lograr que las personas se sientan motivadas y se interesen cada vez más por involucrarse en nuevas actividades.

En conclusión, si a partir de distintos programas productivos como los agropecuarios se pretende inducir cambios en la conducta de la gente y alcanzar soluciones o alternativas a problemas de las comunidades, resulta necesario mostrar una participación ciudadana consciente, metódica y

calificada durante toda la vigencia de cada iniciativa o experiencia organizativa (Parra, 2009: 1). Por lo tanto, la participación consistirá en dar y poner algún recurso material (dinero) y/o no material (tiempo, conocimientos, voluntad, interés, emociones) conjuntamente con otras personas, para conseguir un fin común, en un compromiso permanente (Strobosch, 1988: 180).

### **Análisis de la gestión y participación en tres experiencias de investigación**

En este apartado, con base en la experiencia empírica, se analiza la gestión y las formas de participación que muestran las personas beneficiarias de un programa agropecuario financiado por el gobierno. Para ello, se comparan los resultados obtenidos en tres diferentes programas, que en esencia, compartieron el mismo objetivo pero fueron operados en tres periodos distintos. Dichos programas fueron coordinados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y se encontraron inmersos en la ideología y plan operativo del neoliberalismo. Este último entendido como el modelo de política económica que propugna por la economía internacional según las reglas del libre mercado, mediante el aumento del comercio internacional, los flujos de inversiones extranjeras y otros movimientos de capitales, así como la ayuda oficial para el desarrollo (Alburquerque, 1993: 31). De acuerdo con algunos autores, el sector agropecuario mexicano ha sido uno de los sectores más afectados por ese modelo neoliberal, desde el punto de vista de la producción, de la competitividad hasta en los hábitos de consumo de la población, ya que los mexicanos se están acostumbrando a productos provenientes de otros países que anteriormente no se consumían.

De acuerdo con los principios con los que se creó cada programa, en los tres casos, los sujetos susceptibles de recibir apoyos eran las personas físicas, morales y grupos, preferentemente ejidos, comunidades indígenas y colonias agropecuarias que, de manera individual u organizada, se dedicaran o pretendieran dedicarse a realizar actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto. Las generalidades de estos programas pueden identificarse en el Cuadro 1.

Los tres programas anteriores fueron analizados a partir de la interacción con personas que resultaron beneficiarias por cada programa en los periodos marcados en los municipios de Villa Victoria, San Felipe del Progreso y San José del Rincón, todos pertenecientes al Estado de México.

Cuadro 1. Programas agropecuarios financiados por el gobierno federal para estimular el desarrollo agropecuario y rural

Programa	Objetivo	Año de análisis
De Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)	Fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural, a través del apoyo para la puesta en marcha de proyectos productivos que posibiliten la aplicación de tecnologías apropiadas, la reconversión productiva, el acopio, acondicionamiento y transformación para fortalecer la comercialización de la producción primaria, la generación de empleo rural y de servicios, así como su posicionamiento en los mercados (DOF, 2003).	2004
Activos Productivos	Fomentar la producción y la competitividad de las actividades agropecuarias y acuícolas preponderantes que se desarrollan en el marco de una región o del estado con un enfoque de territorialidad, transversalidad, inclusión y sustentabilidad de los recursos naturales, a través del apoyo a la inversión en obras de infraestructura y equipamiento de alto impacto para la producción primaria, incluyendo su conservación y manejo (DOF, 2007).	2008
Inversión en Equipamiento e Infraestructura	Incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas agropecuarias, acuícolas y pesqueras a través de apoyos complementarios para la inversión en equipamiento e infraestructura en actividades de producción primaria, procesos de agregación de valor, acceso a los mercados y para apoyar la construcción y rehabilitación de infraestructura pública productiva para beneficio común (DOF, 2013).	2013

Fuente: elaboración propia con base en Sagarpa (2003, 2007, 2013).

Se eligieron estos municipios porque son considerados como zonas de atención prioritaria por presentar los índices de marginación y pobreza más elevados de la entidad, además las actividades económicas que preponderantemente realiza la población aún son las agropecuarias, por lo tanto se asumió que en estos lugares existe una diversidad de elementos que enriquecen la investigación debido a los contextos socioeconómicos, ambientales, políticos y culturales en que se encuentran.

Por otra parte, las personas fueron localizadas a partir de la relación de beneficiarios obtenida de la Sagarpa en su sitio web y, a través del sistema gobierno federal (INFOMEX). Una primera aproximación, que permitió establecer relaciones de confianza con los participantes, se realizó previamente en un estudio durante el periodo de vigencia del proyecto con la finalidad de conocer los impactos que los programas estaban teniendo en los modos de vida de las personas, y un segundo acercamiento, que corresponde a los resultados que se presentan en este documento, se realizó en 2014 con la finalidad de conocer las lecciones aprendidas generadas por los programas en los temas de *gestión y participación*. Esta actividad fue realizada a partir de entrevistas directas con los beneficiarios; en cada municipio se entrevistó a cuarenta personas, quienes se identificaron y agruparon intencionalmente de acuerdo con el tipo de apoyo recibido.<sup>3</sup>

Las preguntas realizadas estuvieron orientadas a conocer los acontecimientos realizados antes, durante y después de resultar beneficiarios de cada programa, es decir, para conocer el proceso de gestión realizado. Asimismo, con base en la escalera de Geilfus y los indicadores de Strobosh, mediante el apoyo de una escala tipo Likert, también se realizó una evaluación para conocer los tipos y niveles de participación mostrados por los beneficiarios.

## **Políticas y directrices agropecuarias en México**

Históricamente las tendencias de las políticas locales para el desarrollo rural han consistido en estimular actividades que repercutan en el aumento de la producción agrícola y pecuaria para mejorar el nivel de vida de las poblaciones menos desarrolladas, como las rurales. De aquí que las múltiples ofertas de programas para este fin estén basados en procesos de modernización, los cuales tienen su origen en la implantación de las políticas

<sup>3</sup> Los tipos de apoyos identificados fueron: i) Agrícolas: equipo agrícola (rastras, arados, sembradoras, remolques, etc.), ii) Pecuarios: vientres y sementales de ovinos, bovinos, conejos e infraestructura para corrales, iii) Servicios: ciber cafés, estéticas, papelerías, cocinas económicas y 4) Agroindustriales: tortillerías, panaderías y dulcerías artesanales.

de la Revolución Verde,<sup>4</sup> implementadas con un fuerte apoyo institucional durante la administración de José López Portillo (1976-1982), materializándose en servicios de investigación y extensión agraria con elevados recursos económicos y humanos. Este modelo de investigación y transferencia de tecnología, vertical y unidireccional, que ha permanecido en el tiempo en la actualidad, se ha vuelto obsoleto por su incapacidad de ofrecer respuestas favorables a la mayoría de los productores, principalmente a los de bajos recursos. Su principal debilidad consiste en no reconocer el conocimiento y las habilidades innatas de los campesinos; además de las limitantes financieras para acceder a los diferentes paquetes tecnológicos ofertados.

De esta forma, las directrices empleadas para impulsar el desarrollo de las diferentes actividades agropecuarias han consistido en procesos de capitalización mediante obras de infraestructura básica, productiva, de servicios y de apoyos directos a los productores, lo que permitiría realizar inversiones necesarias para incrementar la eficiencia de sus unidades de producción y mejorar sus ingresos hasta hacerlos más competitivos.

En México, los enfoques teóricos y político-económicos (desarrollo local o desarrollo territorial) de reciente utilización para promover y estudiar el desarrollo agropecuario y rural han trascendido muy poco. Esta poca trascendencia se debe, por una parte, al arraigo y vicios generados con el modelo de la revolución verde y, por otra, a la falta de una buena planificación y variabilidad en la forma en que los recursos económicos asignados a esta porción de la población son invertidos en diferentes bienes o proyectos que solo han presentado éxito temporalmente.

Ante lo expuesto, pero desde una visión oficialista, se sostiene que las causas de la mayoría de los problemas se originan a nivel del productor, en el supuesto de que se niegan a realizar cualquier cambio, ya que las propuestas para el campo han sido elaboradas a nivel general y se ha considerado a la actividad agropecuaria como única y universal, descartando que los sistemas rurales presentes en el país, en su mayoría poseen expectativas de desarrollo desfavorables que limitan el acceso a recursos específicos para su bienestar. Por consiguiente, el análisis de los temas de *gestión*

<sup>4</sup> Revolución Verde es el nombre con el que se nombró internacionalmente al importante incremento de la producción agrícola, en México se hace referencia que comenzó a partir de 1943 con el empleo de técnicas de producción modernas, concretadas en la selección genética, la explotación intensiva de monocultivos y la excesiva utilización de fertilizantes, pesticidas y herbicidas que permitieron resultados optimistas respecto a la erradicación del hambre y la desnutrición, pero que por otro lado trajo como consecuencia el despilfarro, mal uso y deterioro de los recursos naturales. Mayores detalles sobre el tema en Gutiérrez (1996).

y *participación* puede ser una herramienta interesante para pronosticar el éxito de los programas agropecuarios.

## **La visión oficial y el enfoque actual para el desarrollo agropecuario**

Con la creación y entrada en vigor de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) en 2001, el gobierno mexicano estableció como política y lineamiento general el desarrollo rural sustentable; entendido como el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos urbanos, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales (Sagarpa, 2007). Incluyendo la planeación y organización de la producción agropecuaria, industrialización y comercialización de los bienes y servicios tendientes a elevar la calidad de vida de la población rural (Sagarpa, 2007).

En los artículos 14 y 15 de la LDRS, se establece la planeación del Programa Especial Concurrente (PEC), que integra las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo para garantizar a la población rural el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles. Esto produjo la aparición e implantación de un *enfoque territorial o local para el desarrollo*, el cual por lo menos en el discurso, también pregona la importancia del desarrollo social en la convicción de que no hay eficacia económica sin eficacia social e instrumenta mecanismos de descentralización, participación y concertación, aumentando el peso de los entes públicos locales y de la sociedad civil (Vázquez, 2005: 136).

Sin embargo, a pesar de la adopción de modelos y teorías alternas para el desarrollo local o territorial, la serie de programas institucionales con recursos asignados concretamente para el desarrollo del sector rural sigue considerando como prioritarias las actividades del campo, si bien reconocen que existen diferentes tipos de productores, las alternativas que ofrecen para su desarrollo son generales por lo que el principio aristotélico, aplicado al sistema legal de dar trato igual a los iguales, no se cumple. Por una parte se tienen los programas oficiales para todos los productores, pero insuficientes e inadecuados para la mayor parte de ellos.

## **El caso de la Alianza para el Campo**

El Programa Alianza para el Campo (APC) nacido en 1995 —conocido también como Alianza Contigo, reestructurado y renombrado en 2008 como Activos Productivos (AP) y en 2013 como Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura— ha sido una de las mayores estrategias del gobierno para fomentar el desarrollo en el sector rural. Dicho programa inició con una ideología netamente neoliberal, en la cual, el gobierno redujo su participación en la promoción del desarrollo económico y social, apostando por el libre mercado y la empresarización de los productores hasta convertirse actualmente en un agente cofinanciador. Sin embargo, con el paso de los últimos años ha sufrido algunos cambios en su operatividad y estructura adecuándose a los lineamientos oficiales actuales que se enfocan hacia el desarrollo sostenible, pero sin perder su esencia original. Sus objetivos iniciales fueron incrementar o producir incrementando progresivamente el ingreso de los productores, elevando la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de los productos del campo (Sagarpa, 1999). Bajo la política actual pretende contribuir al incremento de los bienes de capital estratégicos de la población rural y pesquera a través del apoyo subsidiario a la inversión en regiones y unidades económicas rurales, para la realización de actividades de producción primaria, sanidad e inocuidad, procesos de agregación de valor y acceso a los mercados, así como actividades productivas del sector rural en su conjunto (Sagarpa, 2007).

## **Experiencia en la gestión de programas agropecuarios**

Las características socioeconómicas de las zonas de estudio y de las unidades familiares con las que se trabajó son muy similares y se enmarcan perfectamente en las condiciones de un área marginada. Sin embargo, es importante destacar que los participantes han accedido a los programas por cuestiones de oferta sin tener la iniciativa propia de emprender una actividad, esto se debió a que técnicos acreditados o personas que previamente habían tenido experiencia en la obtención de apoyos provenientes del gobierno comenzaron a movilizarse dentro de las comunidades invitando a la población para afiliarse con la finalidad de obtener los apoyos, los cuales no contaron con una planeación adecuada en función de los recursos y necesidades de la población, sino más bien, a juicio personal de quienes los promovieron.

Con base en la información proporcionada por la Sagarpa, el Cuadro 2 muestra las cifras acumuladas de los tres programas sobre los cuales se ejerció el presupuesto para cada programa en el municipio bajo estudio. Es evidente que los esfuerzos están enfocados a promover las actividades pecuarias, seguido por las agrícolas y las no agropecuarias (industrial y servicios), sin embargo, estas dos últimas retoman especial importancia dado que ambas proporcionalmente están por encima de las agrícolas, lo cual se debe a que una parte de los recursos económicos asignados para estimular la productividad primaria en el campo está siendo empleada para promover actividades con un giro diferente, la misma tendencia se aprecia en cuanto a la cantidad de beneficiarios que realizaban algún tipo de actividad productiva. En este sentido, la hipótesis de que las actividades agropecuarias *per se*, ya no constituyen el principal soporte económico de los sistemas rurales (Schejtman y Berdegué, 2004: 15) queda confirmada parcialmente, ya que por otra parte también se aprecia la participación directa del estado para validarla. Entonces surge la necesidad de responder a la interrogante de si en realidad este fenómeno es innato a la evolución de las sociedades rurales o es el resultado de la acción de los gobiernos al implementar nuevos modelos de política desarrollista.

Cuadro 2. Apoyos y beneficiarios acumulados por municipio 2004, 2008 y 2013

Municipio	Pecuarios		Agricultoras		Servicios		Agroindustrial	
	Aps.	Ben.	Aps.	Ben.	Aps	Ben.	Aps	Ben.
San José del Rincón	366	1 122	48	46	9	11	9	10
San Felipe del Progreso	351	408	63	60	27	32	24	24
Villa Victoria	618	1 077	42	39	75	77	78	78
Total	1 335	2 607	153	145	111	120	111	112
Relación Beneficiarios/Apoyos	2 : 1		2.3 : 1		2.1 : 1		2.1:1	

Fuente: elaboración propia con información de Sagarpa (2005, 2009 y 2014).

Otro dato importante se observa en la relación Beneficiarios/Apoyos, en estos casos se muestra un rango de 2.0-2.3 beneficiarios por cada apoyo, lo cual significa que forzosamente para acceder a los beneficios de alguno de los programas, la política es hacerlo preferentemente mediante la formación de grupos de trabajo, esto se confirma con la información presentada en el Cuadro 3, donde se aprecia mediante qué figura asociativa los beneficiarios de los distintos programas realizaron su solicitud y obtuvieron sus apoyos. Esta situación comienza a ratificar cómo es que gradualmente los programas y sus resultados se van ajustando a los lineamientos establecidos en sus reglas de operación, vinculadas con la política de desarrollo agropecuario y rural vigente. Por ejemplo, en 2004 la obligatoriedad de

formar grupos quedaba abierta como una libre posibilidad para los interesados, sin embargo, para 2008 y 2013, la reglas de operación establecieron cierta proporcionalidad con respecto a los apoyos que habrían de otorgarse en forma individual y/o colectiva.

Cuadro 3. Distribución porcentual de apoyo por municipio con base en la figura asociativa \*

Municipio	PAPIR 2004		Activos productivos 2008		Inversión en equipamiento e infraestructura 2013	
	Individual	Colectiva	Individual	Colectiva	Individual	Colectiva
San José del Rincón	90	10	70	30	50	50
San Felipe del Progreso	85	15	68	32	50	50
Villa Victoria	80	20	55	45	50	50

\* Se refiere a la forma de obtener y administrar el apoyo, ya sea en forma individual o en colectiva (más de dos personas).

Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo 2014.

Por otra parte, el Cuadro 4 resume el cumplimiento a los principios idealizados en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y pone en claro qué tipo de personas han accedido a los apoyos. Se observan al menos cinco grupos que se benefician en el marco del programa, siendo los grupos de mujeres quienes han podido acceder a una mayor cantidad de apoyos. Asimismo, se aprecia la inexistencia de un patrón claro de asignación proporcional, es decir, éstos son otorgados en función a la demanda sin realizar mayores indagaciones o estudios de prefactibilidad. Estos grupos fueron sujetos elegibles por el sólo hecho de vivir en zonas rurales y marginadas, independientemente de su nivel socioeconómico.

Cuadro 4. Distribución porcentual de apoyos con base a grupos prioritarios beneficiados por municipio

Municipio	Jóvenes	Tercera edad	Indígenas	Mujeres	Varones
San José del Rincón	2.5	5.0	12.5	42.5	37.5
San Felipe del Progreso	5.0	20.0	17.5	32.5	25.0
Villa Victoria	7.5	22.5	17.5	27.5	25.0

Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo, 2014.

Con base en todo lo anterior, las lecciones de experiencia con relación a la amplitud del concepto de *gestión* son limitadas, en los tres casos los participantes asumen que el término se refiere a la acción de “solicitar-tramitar recursos y/o apoyos” y solamente identifican tres actores claves en el proceso de gestión: los propios beneficiarios, los técnicos responsables de llevar el proceso y la fuente financiadora, en este caso, el gobierno.

## Experiencias de participación en programas agropecuarios

De acuerdo con la escalera de Geilfus, cuando se cuestionó a los participantes en la investigación sobre su tipo de participación durante la gestión del proyecto con el cual habían sido beneficiarios por el programa, solamente se identificaron tres tipos de participación (Cuadro 5). Lo cual en parte podría ser explicado por las políticas implementadas por el propio gobierno para la operación y evaluación sus programas que conservan cierto grado de asistencialismo, así como por la actitud de codependencia que muestra la población, ya que la mayor parte de los participantes radican en comunidades rurales con altos índices de marginación y pobreza donde se pueden ubicar una infinidad de programas sociales de tipo asistencial, donde los programas agropecuarios son una de tantas opciones u ofertas.

Cuadro 5. Tipos de participación de los beneficiarios de acuerdo con la etapa de desarrollo del programa

Etapa	PAPIR 2004	Activos productivos 2008	Inversión en equipamiento e infraestructura 2013
Gestión	Por consulta	Por consulta	Por consulta
Operación	Pasiva/por incentivos	Pasiva/por incentivos	Pasiva/ por incentivos
Evaluación	Suministro de información	Suministro de información	Suministro de información

Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo, 2014.

Asimismo, cuando se indago sobre el nivel de participación (bueno, regular, malo) que cada una de las personas había mostrado en el proceso de gestión de su apoyo, las respuestas se orientaron en dos sentidos, una para el caso de quienes accedieron al apoyo en forma individual y otra para quienes lo hicieron en forma grupal. En el primer caso el nivel de participación fue expresado como nulo-malo debido a que solo presentaron tres interacciones con otros actores: la primera cuando recibieron la invitación de participar en el programa, otra cuando se dio a conocer el resultado del programa y una más cuando recibieron el apoyo. Es decir, en sentido estricto, no hubo proceso de gestión ya que no hubo ningún tipo de retroalimentación respecto a lo que se esperaba hacer con el apoyo recibido, solamente existió una acción de empadronamiento, otra de petición y una más de recepción.

Por otro lado, las respuestas de quienes obtuvieron los apoyos en forma grupal presentan un nivel de participación heterogénea entre regular y mala (Cuadro 6), lo cual en parte se explica por la falta de experiencia en el trabajo en grupo, la carencia de un facilitador con las habilidades necesarias para integrar y comprometer a los participantes a trabajar en equipo.

Cuadro 6. Nivel de participación de los beneficiarios que solicitaron el apoyo en forma colectiva

Indicador	PAPIR 2004	Activos Productivos 2008	Inversión en equipamiento e Infraestructura 2013	Observaciones
La calidad del grupo	Mala	Regular	Regular	En todos los casos era la primera vez que se trabaja en grupo, no había buena comunicación
Regularidad con la que realizan aportaciones	Mala	Mala	Mala	No había disponibilidad de realizar algún tipo de aporte debido a que no había garantía de éxito
La asistencia a las últimas reuniones (por lo menos cuatro consecutivas)	Regular	Regular	Regular	Poco compromiso son el grupo, no había intereses comunes a futuro, el objetivo era obtener el apoyo solamente.
La frecuencia con que opina en las asambleas o reuniones	Regular	Regular	Regular	Solo eran reuniones informativas y se opinaba cuando se estaba en desacuerdo
El número de sugerencias que ha hecho para un proyecto nuevo o sobre alguno vigente	Mala	Mala	Mala	Solo se hablaba del proyecto en puerta y ya estaba hecho
La participación en comisiones de trabajo	Mala	Mala	Mala	Solamente los líderes participaban

Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo 2014.

## Importancia de la gestión y participación

El principal argumento para afirmar que un programa agropecuario es o ha sido exitoso, sin duda alguna, es su permanencia en el tiempo, para que esto suceda se vuelve indispensable que los participantes o la comunidad los sienta como algo propio y obtenga el máximo de beneficios posibles, sin embargo, se requiere realizar un adecuado proceso de gestión y motivar a los participantes.

Con los datos del Cuadro 7, se confirma cómo la mayoría de los programas agropecuarios son deficientes en los procesos de gestión, ya que la proporción de los apoyos que a la fecha aún se pueden encontrar en las unidades de producción beneficiadas son muy pocos, lo cual guarda estrecha relación con el tipo de apoyo, en este caso los apoyos que aún se pueden localizar en los domicilios de quienes fueron beneficiarios son del tipo agrícola, ya que por su naturaleza, su periodo de vida útil puede ser muy amplio, incluso más cuando resultan subutilizados, en comparación con los apoyos de tipo pecuario, de servicios o industriales.

**Cuadro 7. Prevalencia de cada programa desde su recepción hasta 2014**

Tipo de solicitud	PAPIR 2004	Activos Productivos 2008	Inversión en equipamiento e infraestructura 2013
Individual	10 %	35 %	38%
Colectivo	-	10 %	25 %

Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo, 2014.

## Consideraciones finales

Si bien es cierto que los ejercicios realizados en este documento para analizar los temas de gestión y participación dentro de las iniciativas gubernamentales de tipo agropecuario son relativamente simples, desde el punto de vista de la evaluación o de la planeación estratégica para el diseño de nuevas propuesta de intervención agropecuaria, aunque sean meramente empíricos, éstos permiten tener una aproximación más certera del porqué este tipo de iniciativas muchas veces llegan a fracasar, tan es así que las pocas evidencias encontradas permiten verificar que efectivamente, la participación de las personas en cada etapa de desarrollo de un proyecto es un factor determinante para su buen término. En consecuencia, en el futuro, el gran reto para las fuentes financiadoras o patrocinadores de programas agropecuarios no será solamente la parte de la financiación ni de la cobertura, sino más bien el diseño de una estrategia eficaz que permita que la población mantenga operativos o prolongue la vida de los proyecto a lo

largo del tiempo, independientemente del giro o de la actividad específica de que se traten. De esta forma, se estarán forjando las bases que habrán de permitir la implementación de un adecuado proceso de gestión que permita resolver las distintas problemáticas de la población.

Por lo tanto, para seguir aportando elementos que permitan mejorar el diseño de las estrategias a favor del desarrollo agropecuario, es necesario involucrarse y trabajar con mayor intensidad en los aspectos relacionados con la implementación y la recuperación de experiencias en los distintos programas que han operado y que actualmente se ofertan a la población.

## Fuentes consultadas

Albuquerque, Francisco (1993), “La necesidad de una estrategia de desarrollo alternativa al neoliberalismo”, en *América Latina Hoy. Revista de ciencias sociales*, núm. 7, enero.

Dourojeanni, Axel (2000), *Procedimiento de gestión para el desarrollo sustentable*, CEPAL / División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile.

Escalante, Roberto y Horacio Catalán (2008), “Situación actual del sector agropecuario en México: perspectivas y retos”, en *Economía Informa*, núm. 350, enero-febrero.

Geilfus, Frans (2002), *80 Herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo y evaluación*, IICA, San José Costa Rica.

González Díaz, Justino, Rómulo García Velasco, Javier J. Ramírez Hernández y Tirso Castañeda Martínez (2013), “La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo”, en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, vol. 10, núm. 72, julio-diciembre.

Gutiérrez, José Antonio (1996), “La revolución verde, ¿solución o problema?”, en Bob Sutcliffe (coord.), *El Incendio Frío. Hambre, alimentación y desarrollo*, Icaria / Antrazyt, Barcelona.

Parra, Julio Alexander (2009), “Herramientas para hacer efectiva la participación Ciudadana”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 51, pp. 1-4, consultado en [www.rieoei.org/boletin51\\_1.htm](http://www.rieoei.org/boletin51_1.htm) [28 de enero de 2015].

Pastor, Enrique (2004), “La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario”, en *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 12.

Quispe, Aníbal (2006), “La necesidad de formación de capacidades para la gestión del desarrollo rural territorial”, en *Región y Sociedad*, vol. XVIII, núm. 36, mayo-agosto.

Sagarpa (2014), *Padrón de beneficiarios correspondiente al ejercicio 2013, Inversión en equipamiento e infraestructura*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Estado de México.

Sagarpa (2013), “Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”, en *Diario Oficial de la Federación*, 22 de julio, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, (Sagarpa), Secretaría de Gobernación, México.

Sagarpa (2009), *Padrón de beneficiarios correspondiente al ejercicio 2008, Activos Productivos*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Estado de México.

Sagarpa (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación), (2007), “Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, (Sagarpa), Secretaría de Gobernación, México.

Sagarpa (2005), *Padrón de beneficiarios correspondiente al ejercicio 2004, Alianza para el campo*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, (Sagarpa), Estado de México.

Sagarpa (2003), “Reglas de Operación del Programa de la Alianza para el campo para la reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca, Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarias” (Alianza Contigo 2003), en *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, (Sagarpa), México.

Sagarpa (2001), “Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, en *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Gobernación, México.

Sagarpa (1999), “Reglas de la Alianza para el Campo 1999, para el Programa de Fomento a Empresas Comercializadoras Agropecuarias del Sector Social 1999”, en *Diario Oficial de la Federación*, 4 de agosto, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Gobernación, México.

Schejtman, Alexandre y Julio Berdegú (2004), *Desarrollo territorial rural*, documento de trabajo, serie Debates y temas rurales, núm. 1, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.

Sepúlveda, Sergio (2008), *Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: métodos para la planificación*, IICA, San José, Costa Rica.

Strobosh, Peter (1988), “Participación campesina y conciencia social en áreas comunales en el Ecuador”, en *Desarrollo agrícola y participación campesina*, CEPAL, Santiago de Chile.

Torres Salcido, Gerardo y Marcel Morales Ibarra (2011), “Los grandes retos y perspectivas para el agro y el sector rural en México en el siglo XXI”, en *Estudios Agrarios*, año 17, núm. 49, octubre-diciembre.

Vázquez Barquero, Antonio (2005), *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch, Barcelona.

# Participación de las mujeres en la gestión territorial del desarrollo rural. El caso del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Coatepec Harinas

Lucia Montserrat Fuentes Hernández

## Introducción

Los estudios de desarrollo rural en México y en el mundo han denotado un particular interés por indagar, explorar y dar solución a los problemas de desigualdades que existen en la población del medio rural y particularmente han hecho referencia a la eliminación y erradicación de la pobreza. En este sentido, desde el enfoque de Desarrollo Territorial Rural (DTR) se hace un análisis de los diferentes ejes y componentes que conforman este enfoque para entender su funcionamiento y aplicación en los territorios, pero sobre todo sobre la pertinencia de transversalizar la perspectiva de género en los ejes del enfoque DTR para visibilizar la participación por género en la gestión del desarrollo territorial en las comunidades rurales. Por lo tanto, uno de los principales objetivos es el de reconocer y analizar la participación en cada uno de los ejes del desarrollo territorial rural desde las y los actores en su posición como ciudadanas y ciudadanos, y gestores del desarrollo para el caso de estudio en el municipio de Coatepec Harinas, al sur del Estado de México, con base en las figuras institucionales que promueven la actuación de los sujetos sociales y reconocen su importancia en los procesos hacia el desarrollo. En este sentido, se analizan las relaciones de poder en los espacios de decisiones comunitarias entre hombres y mujeres.

La investigación se concentra en los espacios de participación ciudadana establecidos por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en el orden municipal (2001): los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable. Esta investigación se soporta en una metodología de Investigación Acción Participativa (IAP) para identificar la participación bajo la perspectiva de géne-

ro y también institucional para resaltar el rol de las instituciones al adaptar el enfoque de Desarrollo Territorial Rural.

## **La participación y el desarrollo rural**

En palabras de Márquez (2002: 56), el desarrollo rural es un proceso de crecimiento económico y cambio estructural para mejorar las condiciones de vida de la población local que habita un espacio en tres dimensiones: la económica, la sociocultural y la político-administrativa. Este proceso pretende mejorar las condiciones de vida y trabajo, creando puestos de trabajo y riqueza a la vez que es compatible con la preservación del medio y uso sostenible de los recursos naturales.

Como lo menciona Márquez, existen diferentes dimensiones para poder estudiar el desarrollo rural destacando que el territorio es el principal eje de análisis, ya que sus características tangibles e intangibles permiten ampliar la perspectiva de los territorios rurales y en este sentido es de gran importancia el papel que tienen los sujetos, hombres y mujeres.

Para mejorar las condiciones de vida de la población en los territorios rurales, se requiere de una identificación de la situación en la que se encuentran los sujetos de desarrollo, pues son éstos los principales actores del medio rural; es importante también analizar la vinculación que se da entre las políticas públicas y el impacto de éstas en la población.

Desde finales de los setenta, surge la inquietud de reconocer a las y los actores en el desarrollo y en el medio rural, así como las relaciones entre hombres y mujeres. Uno de los conceptos utilizados en estas investigaciones es el de *feminización de la pobreza*,<sup>1</sup> que actualmente se sigue debatiendo. Al respecto, se reconoció en el 2009 que las crisis financieras y económicas tenían efectos particulares sobre el género y constituían una carga desproporcionada para las mujeres, en particular las mujeres pobres, migrantes y pertenecientes a minorías en los territorios rurales. Los recortes del gasto público en el sector social incidían negativamente en la economía asistencial, agravando las responsabilidades hogareñas y asistenciales de las mujeres (Tortosa, 2009).

Desde aquel entonces se reconoció la necesidad de integrar una percepción que fuera más incluyente en cuanto a la situación de mujeres y hombres, haciendo un análisis de las políticas públicas y económicas, así como auditorías desde la perspectiva de género.

<sup>1</sup> El tema ha sido abordado por diferentes organismos como la Cepal, Unicef, Onu Mujeres, PNUD.

Bajo la perspectiva de la “feminización” también comienza a discutirse sobre la feminización del medio rural y que algunos autores, como Carlos Fonseca y Ma. Luisa Quintero (2004), quienes adjudican a la pérdida masiva de la fuerza de trabajo en el medio rural, vinculada con las migraciones y la incapacidad del sector para producir la cantidad de alimentos, todas estas reformas y cambios en el medio que afectan directamente a los territorios y a la población, la oportunidad de desarrollarse y de mejorar la calidad de vida queda cada vez más lejana para la gente que habita el medio rural, cada vez más vulnerable.

Gisela Espinosa (2011: 450) asevera que la pobreza de las mujeres en el medio rural surge también a partir de una nueva ruralidad donde las mujeres en sus dobles o triples jornadas: madres, trabajadoras, amas de casa y esposas, son actoras principales en el desarrollo de alternativas integrales ante los desafíos que enfrenta el campo mexicano, y esto no significa dejarles las responsabilidades completas de cuidados del hogar, sino por ese trabajo que socialmente ha sido invisible. El trabajo de las mujeres es una estructura que sostiene y mantiene equilibrio en la sociedad.

Las transformaciones del medio rural traspasan las fronteras físicas y visibles, abarcan aspectos sociales e incluso configuran familias, sociedades e individuos, en algunos casos, evidentemente las repercusiones se manifiestan en los bajos niveles de desarrollo y en el no reconocimiento de la participación, más el contexto que históricamente ha caracterizado al campo, un sistema patriarcal que ha limitado y silenciado la voz femenina para ubicarla en la actividad no productiva, sino reproductiva.

Estudios de la FAO (2011) sugieren que las mujeres rurales desempeñan una función clave de apoyo a sus hogares y comunidades para alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional, así como para generar ingresos y mejorar los medios de subsistencia y el bienestar general en el medio rural. Contribuyen a la agricultura y al desarrollo de las comunidades rurales mediante su participación que si bien se ha comenzado a valorizar más en las políticas públicas, aún no se han logrado equilibrar el reconocimiento de las actividades en las que mujeres de los territorios rurales llevan a cabo.

En el análisis de las causas del rezago en el desarrollo de las áreas rurales, no es posible hacer de lado los aspectos de inclusión y equidad<sup>2</sup> que, aunque parecieran ser causas o consecuencias de un sistema ineficiente, de ninguna manera debería justificarse que las decisiones del desarrollo

<sup>2</sup> La equidad de género en los procesos de descentralización y participación es el enfoque de igualdad de oportunidades, en un sentido amplio (reconocimiento de múltiples exclusiones: generacional, étnica y de género) y la equidad de género, con un énfasis particular, basado en su reconocimiento de su presencia transversal en muchas de esas discriminaciones y exclusiones.

rural estén regidas por un núcleo poco incluyente y, por lo tanto, que el desarrollo que se pretende alcanzar o construir esté incompleto, por lo cual no pueden excluirse del proceso los sujetos sociales que interactúan en el territorio.

En este sentido, cabe destacarse que el territorio rural no se reduce a la productividad agrícola o agropecuaria únicamente, ni mucho menos a un espacio físico con áreas potenciales para producir. El territorio es un espacio social lleno de significados que van más allá de lo tangible. Esta descripción se resalta en el EDTR, que surge justamente en un contexto de cambios en el medio rural en el que se estudiaban diferentes conceptos como la nueva ruralidad y se reconocían las actividades rurales no agropecuarias en el medio, es decir, el reconocimiento de otros esquemas en la sociedad, en la que el territorio es un concepto social creado a partir del reconocimiento de la actuación de sujetos en su entorno, en este sentido, el análisis del territorio permite incorporar, desde esta aseveración, la equitativa actuación de hombres y mujeres en los procesos de desarrollo rural.

El desarrollo rural presenta uno de los grandes retos de la economía y desarrollo humano, en términos productivos, las oportunidades de fortalecer las actividades rurales dependen del financiamiento, el desarrollo en la educación, en el acceso a la información, en la salud, empleo, etcétera. Las políticas dirigidas al campo aún no han logrado erradicar la situación del estancamiento en el que se ha conformado un panorama de profundas carencias y fuertes conflictos sociales y desigualdades entre hombres y mujeres.

El desarrollo de la población rural se relaciona directamente con el carácter excluyente y desigual del proceso de desarrollo económico y social del país y en este sentido, es de gran importancia hacer referencia a los modos en que las y los actores sociales rurales intervienen en los procesos de desarrollo.

En un análisis de Emma Zapata *et al.* (2010: 253) se hace referencia sobre la necesidad de identificar las manifestaciones culturales de las diferencias entre hombres y mujeres a través de la identidad, los roles y las relaciones de género, con la finalidad de que exista una transformación sistémica e integral que permita desarrollar conocimientos, habilidades y actitudes críticas para valorar el papel de las mujeres en la sociedad como protagonistas y agentes de transformación.

## **Incorporando la perspectiva de género en el desarrollo territorial rural**

En palabras de Sepúlveda (2008: 12), el desarrollo rural con enfoque territorial se concibe como un proceso multidimensional e intertemporal, enmarcado en una cuadriga cuyos vértices son la equidad, la sostenibilidad, la competitividad y la gobernabilidad. En este sentido, la equidad es un componente importante desde la actuación de sujetos sociales para la toma de decisiones y una mejor organización en el territorio.

En un estudio previo sobre el Distrito de Coatepec Harinas (Ulloa y Fuentes, 2009), se pudo detectar que los procesos de participación en las actividades agropecuarias no son equitativos desde la toma de decisiones referentes al desarrollo rural y productivo, e incluso ciertos espacios son masculinizados y la presencia de las mujeres es escasa, sin embargo algunas de ellas tenían cargos con poca representatividad y reconocimiento.

El municipio pertenece al Distrito VI de Coatepec Harinas, destacado por tener uno de los corredores florícolas más importantes del país, del mismo modo cuenta con un corredor frutícola importante a nivel estatal que, debido a su favorable clima y condiciones de los usos de suelo, es un distrito altamente productivo, y que, dicho sea de paso, requiere de un mayor impulso productivo y organizacional para el bienestar de la población y sin hacer de lado su vocación.

Otra de las razones por las que surge el EDTR fue para corregir las fallas de perspectivas anteriores que solían enfocarse en la producción agropecuaria, ganadera, forestal, que si bien son aspectos genuinamente importantes y básicos de las sociedades rurales, el desarrollo rural es un concepto más amplio que reconoce la ausencia y promete corregir y equilibrar todos y cada uno de los fenómenos que van más allá de la productividad agropecuaria. La educación, el acceso a la salud, el acceso a la información, la recreación, medio ambiente, empleo, ciudadanía, y todos aquellos fenómenos en donde es de suma importancia el involucramiento de la sociedad en un contexto equitativo. La intención de integrar la transversalización de género en los programas sociales quedó claramente establecida como estrategia global para promover la igualdad entre los géneros, en la Plataforma de Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Pekín en 1995. Dicha plataforma resaltó la necesidad de garantizar que la igualdad entre los géneros es un objetivo primario en todas las áreas del desarrollo social. En julio de 1997

el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc) definió el concepto en los siguientes términos:

Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros (OIT, s.d).

Contemplar cada una de las acciones que pueden dar pautas para un desarrollo incluyente implica tomar en cuenta la participación de cada una y uno de las y los agentes que interactúan en el territorio, el cual es la unidad de análisis que no es posible omitir. En el contexto neoliberal actual, se detecta el impulso de un cambio de paradigmas tradicionales preocupados por producir más y no precisamente mejor, una de las prioridades de las políticas rurales en México ha sido comercializar los recursos del medio rural en lugar de solucionar primero los problemas estructurales latentes de desigualdad, los programas no resuelven la falla.

El enfoque territorial del desarrollo rural cobra fuerza en la búsqueda de nuevas respuestas. Numerosas iniciativas prácticas y teóricas, públicas y privadas, nacionales e internacionales se declaran parte de este nuevo enfoque (Schejtman y Berdegué, 2003).

Para dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades, es necesario concebir al territorio como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y que a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación) (Schejtman y Berdegué, 2003).

El territorio no es sino el espacio que sus agentes reconocen como necesario (o, al menos, posible) para contener y delimitar las relaciones que establecen entre ellas y ellos al interior y hacia el mundo externo, en función de los proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender. Los territorios surgen como una potencialidad que un proyecto de desarrollo puede contribuir a materializar, como cuando se instala una agroindustria que cambia la estructura productiva de un área, cuando la construcción de

un camino de cierta importancia redefine los vínculos e intercambios de determinadas poblaciones, o cuando una demanda social identifica a una comunidad con un determinado espacio. En definitiva, para los efectos de procesos de desarrollo territorial rural, un territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente (Schejtman y Berdegúé, 2003).

En este sentido, deben contemplarse las acciones y las políticas de género en los programas y proyectos que permitan reducir las brechas de equidad, sobre todo, se requiere voluntad política explícita y efectiva en esta dirección. Particularmente en esta investigación, se analizan cuáles son esas brechas o esos impedimentos que están limitando a que las mujeres participen dentro de las juntas de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, ya que institucionalmente existen estas instancias para la participación ciudadana, con todo esto, a su vez, es posible modificar la situación de vida y de trabajo para hombres y mujeres.

Los programas dirigidos a las mujeres deben aplicar un enfoque de género en todas aquellas acciones que se dirijan al desarrollo del sector, es decir, evaluar su impacto diferencial sobre la población femenina y masculina, tener en cuenta las necesidades e intereses de los distintos grupos de mujeres y hombres (campesinas/os, indígenas, asalariadas/os, trabajadoras/es familiares no remuneradas/os, jóvenes, etc.) en su formulación y ejecución, así como la división sexual del trabajo rural actualmente existente y los cambios que se están produciendo, asegurar el acceso, uso y control sobre los recursos productivos (ya sea tierra, créditos, capacitación, tecnologías), y afectar las relaciones de poder facilitando canales de participación social y política en los procesos de adopción de decisiones.

Por otra parte, es crucial no seguir considerando a las mujeres como meras beneficiarias de las acciones de desarrollo sino como actoras y agentes activas del mismo, articulando además los programas y proyectos dirigidos a mejorar sus condiciones de vida a las estrategias nacionales de desarrollo rural (Nieves y Dirven, 2003: 20).

El enfoque territorial en este sentido presenta una oportunidad de construir de manera participativa y consensuada entre los sujetos sociales involucrados: el Estado, el empresariado, las organizaciones del campo y la población, nuevas propuestas de crecimiento, inversiones y sostenibilidad que respondan al principio de más equidad para nuestros países, así como a un enfoque de derechos donde los económicos, sociales y culturales están integrados a los derechos civiles y políticos en el ejercicio de una ciudadanía rural plena (Nieves y Dirven, 2003: 20).

El objetivo de la investigación ha sido identificar las formas de participación de mujeres y hombres rurales dentro de las instancias creadas para la participación de la sociedad bajo el EDTR, para esto es básico tener en cuenta que en el contexto rural los sujetos son agentes del desarrollo; desde esta perspectiva, es necesario definir los principales conceptos que se retoman: *desarrollo rural, participación ciudadana, gestión territorial, planeación democrática*, todo ello desde una perspectiva de género.

En principio es esencial definir el concepto de participación bajo un enfoque de participación ciudadana. La *participación ciudadana* es un concepto que se ha discutido desde las ciencias políticas y desde las políticas públicas. Canto hace énfasis en que la participación ciudadana “no sólo se trata de una moda, sino que surge a consecuencia de la evolución de la discusión sobre el Estado y la democracia. Con sus implicaciones sobre la política pública en la procura de su mayor racionalidad” (2010: 17).

Para Geilfus (1997: 1), la participación no es un estado fijo, sino que más bien es un proceso mediante el cual la gente puede ganar más o menos grados de participación en el proceso de desarrollo; asimismo, desde esta perspectiva, un sujeto social puede pasar de un estado pasivo a un estado activo, es decir, de obtener beneficios a ser actor/actora del desarrollo.

Si bien la participación ciudadana pretende democratizar y tomar en cuenta la voz de las y los actores locales, de los agentes sociales del medio rural, hombres y mujeres que se involucran en la toma de decisiones mediante grupos de la sociedad o como individuos, por lo que es importante tener en cuenta que la participación no solo se resume a formar parte de un grupo o tomar decisiones, sino que se tomen en cuenta y se lleven a consenso para un bien común en la sociedad.

Esta forma de participación tiene sus fundamentos en las decisiones públicas, que Zicardi (2010: 208) agrupa en tres partes: fundamentos legales, fundamentos ideológicos, y fundamentos instrumentales.

En primer lugar, son legales porque la misma constitución los contiene al hacer mención que la democracia es una forma de vida y la existencia de un sistema de planeación democrática basado en la “consulta y la participación”, también debe hacerse mención a nivel estatal e incluso local.

Segundo, los fundamentos ideológicos no quieren decir que la participación ciudadana remplace la participación o las decisiones políticas, sino que se complementen las diferentes ideologías y las diferentes rutas a seguir para poder generar una participación incluyente para poderla activar.

Tercero, la participación política también se integra de fundamentos instrumentales porque se hace referencia a la operación de los programas y

proyectos sociales para tener una mayor eficacia y eficiencia, y hacer que los beneficios o las estrategias comunitarias de movilización y asignación de recursos, más la búsqueda del consenso social sean un impulso a la corresponsabilidad social.

La participación de las mujeres rurales en la vida comunitaria no ha sido suficientemente estudiada y es con frecuencia poco valorada y reconocida.

En este sentido, el aporte que las mujeres realizan al desarrollo en el medio rural y sus comunidades a través de su participación en organizaciones sociales y los roles que cumplen, además de ser cualitativamente distinto al de los hombres, es poco reconocido en términos de la “normalización” que se ha dado de esas funciones y de la poca jerarquía que la sociedad suele otorgarle a las mismas. Existe también una distribución inequitativa de los bienes y beneficios que las mujeres generan a través de su esfuerzo, ya que —si bien se entienden como logros para “la comunidad toda” y se interpretan como beneficios “familiares”— no hay un examen detallado que determine al interior de la comunidad y de las familias quienes logran usufructuar en mayor medida tales beneficios (Vitelli, 2011: 9).

En este sentido, el concepto *participación* se concibe como “generador de procesos de ciudadanía ampliada”. Si bien el concepto de “participar” podría considerarse neutro, ni bueno ni malo en sí mismo, para algunos autores la participación produce influencias positivas no sólo a nivel del cuerpo social, sino también del individuo (Vitelli, 2011). La participación comunitaria adquiere importancia y significación propia cuando se da a nivel vecinal o de barrio, ya que la misma permite cierto anclaje del individuo a su localidad. Este accionar le otorga al sujeto un sentimiento de pertenencia al lugar y de identificación al poder compartir algunas instancias con “iguales” que son sus vecinos. En síntesis, se consideró la participación como el motor que moviliza en primer lugar a las personas para integrarse a distintos tipos de grupos y formas asociativas, siendo éste el primer paso necesario para que se den los otros dos componentes: la generación de capital social y la producción de ciudadanía (Vitelli, 2011: 7).

### **Planeación democrática y gestión del territorio**

La planeación democrática quedó institucionalizada en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y establece los fines del proyecto nacional que determinarán los objetivos de la planeación: será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales, y recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al Plan y los Programas de Desarrollo.

El artículo 26 constitucional señala que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática de desarrollo nacional que imprima solidez”; para lo cual deberá propiciar la participación, las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

A nivel del Sistema Nacional de Planeación Democrática se delegó a los gobiernos estatales la elaboración de los planes de desarrollo de sus respectivas entidades. De igual forma, los planes municipales y subregionales quedan en manos de las comunidades locales. Los planes operativos anuales incluirían las acciones y compromisos concertados entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales (privado y social) con una visión de mediano y largo plazo. La coordinación a nivel federal se materializa en los convenios, tiene fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Administración Federal y en la Ley de Planeación. Por lo que respecta a la coordinación se introdujeron modificaciones sustanciales. A nivel estatal y municipal resulta indispensable referirse a la normatividad local iniciando por la Constitución Política de cada entidad federativa (Ayllon, Nuño y Brickman, 2011: 119).

Otro de los conceptos que es necesario identificar es la *gestión territorial*. Para Delgadillo y Torres (2009: 66), la gestión del territorio consiste en generar entre los actores —del medio rural o urbano— nuevas competencias acordes al contexto actual que les permita estar capacitados para enfrentar la crisis del sector, revertir las disparidades sociales y favorecer acciones de participación ciudadana que reditúen en mejores prácticas de desarrollo territorial.

El punto de partida es aceptar, en primer lugar, que el territorio encierra un valor decisivo en el proceso de desarrollo; la identidad territorial y su vinculación con la historia social son elementos primordiales para entender el sistema económico, político y cultural del medio. En segundo lugar, las personas y sus sistemas de organización social, antes instrumentalizadas como mera mano de obra, se revelan hoy como el principal recurso. En tercer lugar, los recursos tangibles o intangibles en el territorio deben ser manejados por personas integradas al sistema territorial para generar procesos de desarrollo local.

Retomando el concepto *cohesión territorial* de Sergio Sepúlveda y Hannia Zúñiga (2008), se entiende como la construcción de sociedades que se basan en la equidad, el respeto a la diversidad, la solidaridad, la justicia social y la pertenencia (Sepúlveda y Zúñiga, 2008: 9). El término

*equidad* forma parte de un enfoque territorial de manera transversal y es precisamente este uno de los ejes en los que tenemos interés en fortalecer y desde luego desde la perspectiva de las y los sujetos sociales en el territorio rural a través de la participación que cada sujeto tiene en la gestión para el desarrollo del territorio rural.

La cohesión territorial, en este sentido, hace referencia a ese proceso de integración espacial de los territorios de un país, a través de una gestión y distribución balanceada de los recursos, como lo mencionan Sepúlveda y Zúñiga (2008), es un proceso que se canaliza por medio de las instituciones públicas y privadas y es catalizado por las organizaciones de los territorios.

La cohesión social y territorial es analizada desde la perspectiva territorial para ampliar el análisis sobre las características de cada territorio que van más allá de lo físico y tangible, y que son precisamente esas relaciones que se construyen en los diferentes espacios tanto físicos, como las instituciones, como los espacios intangibles que son las relaciones de equidad o inequidad que existen entre la población y todo esto con la finalidad de crear articulación entre cada uno de los sectores. Particularmente en el medio rural se han dado avances en cuanto a modernización y tecnificación de manera desigual entre la población, es este uno de los propósitos de la articulación: incluir cada uno de los sectores de la sociedad que han quedado al margen, particularmente el caso de las mujeres indígenas, jóvenes y migrantes.

Un aspecto conceptual central en la definición del enfoque territorial radica en la diferencia entre el significado de *espacio* y de *territorio*. Para Rafael Echeverri y Octavio Sotomayor (2010: 20-21), la distinción no es apenas semántica, ya que tiene implicaciones muy importantes en la esencia del EDTR.

El *espacio* corresponde al conjunto de sistemas que interactúan funcionalmente en cualquier subdivisión o área. Parte de una definición de carácter físico, determinada por el paisaje natural o construido, y puede ser delimitado por diversos criterios. En este paisaje se establece una determinada distribución espacial de la población que lo ocupa. Sobre este paisaje se establecen los sistemas productivos, redes de organizaciones económicas y sus flujos y dinámicas, que son el soporte de las formas de apropiación humana del espacio, la cual se ve reflejada igualmente en el paisaje.

La categoría de *territorio* implica un concepto de pertenencia y de gestión, particularmente, de gestión política. Un territorio se define como un espacio acotado, delimitado, con fronteras que pueden estar más o menos

claras, pero que ha adoptado una forma concertada o institucional de gestión.

Las expresiones de territorios más claras son las denominadas “entidades territoriales”, que corresponden a la división político administrativa de un país, estados, departamentos, provincias o municipios. Son territorios en cuanto están definidos, delimitados y con una institucionalidad clara para su gestión. Pero también son territorios las regiones a las cuales se les reconoce una institucionalidad para la gestión de aspectos específicos de su desarrollo. Por último, cualquier espacio puede convertirse en territorio, la sociedad que allí vive asume una organización que lo representa y tiene capacidad de tomar decisiones sobre sus propios intereses (Echeverri y Sotomayor, 2010: 21).

El papel que se le infiere a las sociedades en territorio cobra importancia, pues más allá de considerarse al territorio como una forma física o un espacio, es ese escenario donde convergen diferentes sujetos con características diferentes que son reconocidas y tomadas en cuenta para ahondar en el estudio de los territorios.

De esta forma, el territorio se entiende principalmente como una categoría de carácter política e institucional. Su naturaleza se basa en este aspecto, lo que lo convierte en una vía de canalización de la acción colectiva, el interés común y la participación organizada.

El punto determinante del enfoque territorial es la definición de objetos espaciales de políticas, a los cuales se les asigna una institucionalidad, reconocida por la política para la gestión de su desarrollo, sea rural, si el espacio es rural, o urbano, o regional o ambiental. Así visto, el desarrollo rural con enfoque territorial se caracteriza por definir un objeto espacial, el ámbito rural, y crearle una institucionalidad para su gestión, convirtiéndolo en territorio.

## **Género y desarrollo territorial rural**

El tema de la inclusión de las mujeres en la agenda del desarrollo se ha venido reforzando. En uno de estos esfuerzos, la Organización de las Naciones Unidas lo propuso en 1960 como una idea de modernizar, obviamente esto originó o tuvo efectos tales como movimientos y cambios poblacionales caracterizados por altos ritmos de crecimiento y aceleradas tasas de urbanización. El crecimiento de la población superó por amplio margen el crecimiento económico y a dicho desequilibrio se le atribuyó un peso relativo como causa de la pobreza, mientras se tuvo esta idea, fue hasta inicios de los años setenta que existió una mayor atención y preocupación

sobre el crecimiento de la población, lo cual fue tema de la agenda de los Organismos Internacionales, todo esto recayó en las mujeres de manera directa, ya que funge como principal responsable, ante esta perspectiva, del acelerado crecimiento poblacional, por lo tanto se piensa que se le atribuye la responsabilidad sobre el control de la fecundidad (Ajamil, 1994).

Así, las Agencias de Desarrollo pusieron sobre las mujeres una carga más por su rol reproductivo, como las responsables primarias de la reducción del promedio de número de hijos. Los primeros programas, inspirados en las tesis maltusianas, asumieron que se podría reducir la pobreza simplemente reduciendo la fecundidad. Más tarde se demostró y reconoció que las variables asociadas a las condiciones de la mujer, como la educación y la participación económica, tenían un impacto directo en los niveles y en la estructura de la fecundidad (Ajami, 1994).

Claudia Ronaboldo y Yolanda Solana (2008), en sus investigaciones sobre la participación de las mujeres en la economía, destacan que, en el medio rural las mujeres, campesinas e indígenas, tienen demandas y en algunos casos agendas muy vinculadas con el desarrollo económico local.

En este capítulo se analiza la participación que tienen los sujetos en el medio rural, por género, y, como se mencionó, desde los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, al ser éstos uno de los mecanismos a través de los cuales se fomenta la participación ciudadana en beneficio de la comunidad para poder desarrollarse. El rol de las mujeres aún está invisibilizado. Para poder explicar lo anterior se retoma el concepto de *género* como *sistema de género*.

En el marco Desarrollo Territorial Rural y el género como *sistema de género*, es sumamente importante la construcción de sujetos, quienes pueden ser definidos/as como individuos, grupos, redes u organizaciones involucradas en las interacciones sociales (Paredes *et al.*, 2011). Esto incluye a mujeres y hombres en el sector privado, público y sociedad civil. En su informe de investigación sobre políticas del Banco Mundial, *Engendering Development*, concluye que “las mujeres siguen teniendo un control sistemáticamente menor sobre una variedad de recursos productivos”. Estas desigualdades, ya sea en educación y en otros recursos, perjudican la capacidad de la mujer para participar en el desarrollo y contribuir a alcanzar estándares de vida superiores para su familia” (BM, 2001: 5).

En los estudios del desarrollo, y particularmente del desarrollo territorial rural, es importante identificar todos los elementos dentro del territorio en donde las personas tienen diferentes características, el considerar la distinción entre las posiciones y las condiciones en las que se encuentran estos

sujetos es la principal razón para la elaboración de programas y proyectos y para la organización de la comunidad y es por eso que “si no se modifica la posición, es muy probable que las estructuras y mecanismos de subordinación y discriminación continuarán inalterables” (Massolo, 2012: 327).

A pesar de las intenciones por incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas para favorecer la equidad en el desarrollo, aún prevalece la ceguera hacia los factores de género que operan en este proceso que se relacionan con la posición y condición de las mujeres, entre estos, los aspectos culturales, económicos y sociales que condicionan el acceso, uso y control que mujeres y hombres ejercen sobre los recursos y cómo esto afecta las actividades productivas y reproductivas que realizan (Martínez, 2001: 113).

En este sentido, el actual enfoque de desarrollo territorial trata de hacer exclusiva la equidad de género, pero sigue siendo un apartado más del enfoque y no un eje transversal que se refleje en todos los aspectos que determina este enfoque.

## **Institucionalidad del EDTR**

En México, la base de dicho enfoque se institucionaliza a través de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre del 2001 y tuvo como principal eje fortalecer el federalismo y al mismo tiempo elevar la eficacia, rapidez, y eficiencia de las acciones o políticas del desarrollo rural sustentable, teniendo una visión de integralidad y largo plazo para propiciar el fortalecimiento del capital social y la producción sustentable, con la creación de los Consejos de desarrollo rural sustentable en cada uno de los estados, municipios del país, dando énfasis a los de alta y muy alta marginación.

Esta Ley plantea una política de Estado, la cual tiene el objetivo de concretizar el desarrollo rural, contemplando directrices que impulsen el desarrollo del sector rural, con una visión integral y perspectivas a largo plazo, donde se consideren aspectos de educación, financiamiento, infraestructura, y comercialización, asimismo, prevé la coordinación y la concurrencia de las dependencias que se vinculan con las actividades rurales en los ámbitos federales, estatales y municipales a través de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, también establece las bases para crear grupos colegiados denominados Consejos Estatales para el Desarrollo Rural Sustentable, Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable del Distrito de Desarrollo Rural y Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable, estas instancias permiten la participación de

diseño de políticas para el agro mexicano. La LDRS tiene como principal objetivo el “promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado [...] y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad”, en los términos del artículo 25 de la Constitución. Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, para lo que el Estado tendrá la participación que determina el presente ordenamiento, llevando a cabo su regulación y fomento en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución.

Son sujetos de esta ley los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural (Cámara de Diputados, 2001).

Está establecido en esta ley generar una promoción de la equidad, lo que responde a las relaciones que existen en los territorios y el medio rural entre hombres y mujeres, por lo tanto, no sólo es un supuesto sino una acción constitucional. Incorpora también el concepto de bienestar social que no sólo involucra los aspectos agropecuarios, sino también los aspectos sociales tales como la salud, la educación, el empleo, la seguridad y vivienda; y también claramente en el artículo 154 se establece “la equidad de género”, todo ello para una mejor actuación se centrará en los Consejos de desarrollo que serán distritales, estatales y municipales. A través de los distritos de desarrollo rural se promoverá la formulación de programas a nivel municipal y regional o de cuencas, con la participación de las autoridades, habitantes y productores(as) en ellos ubicados.

Los CMDRS son las instancias creadas para la participación de la sociedad rural y son los espacios que han sido definidos en la estrategia de desarrollo territorial rural. En estos consejos convergen y participan todas las secretarías para tener representatividad, en la región a la que pertenece, debe haber representantes de varios sectores.

Retomado de Caire (2011: 23), los CMDRS se conforman de la siguiente manera y tendrán las siguientes atribuciones.

Los CDRS (Cuadro 1) involucran la participación de actores del medio rural, agentes institucionales así como agentes productivos, y del sector

académico e incluso de organizaciones de la sociedad civil. Entre las principales instituciones que tienen participación en los CMDRS a nivel federal se encuentran la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), esta secretaría genera una regionalización del país a partir de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y se crean los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) como unidades de gestión para el desarrollo. Los DDR son la base territorial para la implementación de los programas operativos de los sectores de producción rural (Cámara de Diputados, 2001). De acuerdo con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable los distritos se definen por la Sagarpa y los consejos estatales de acuerdo con la producción y demografía con atención a la cuencas hidrográficas naturales (art. 29). Cada distrito cuenta con un consejo distrital, el cual se compone por miembros de los diferentes consejos municipales que pertenecen al distrito. A partir de los distritos se genera un programa de desarrollo rural sustentable para los estados y municipios (art. 13), el cual define las prioridades de desarrollo (art. 24). Los programas impulsan los proyectos de desarrollo rural, en congruencia con el PND y los programas sectoriales (art. 13), enumerando las acciones que se deben llevar a cabo. Posteriormente, con base en los programas, se realizan los convenios de apoyo entre los tres órdenes de gobierno para el desarrollo rural sustentable.

La Sagarpa cuenta con una estructura conformada a nivel nacional por 33 Delegaciones (una delegación por entidad federativa, más las delegaciones del Distrito Federal y de la Región Lagunera), 192 distritos de desarrollo rural y 713 centros de apoyo al desarrollo rural, lo que le permite instrumentar mecanismos de coordinación y concertación entre los productores, los gobiernos estatales y municipales, y las diferentes áreas de la Secretaría; así como otorgar información y orientación de manera oportuna, referente a los programas y servicios que ofrece a los productores del sector agropecuario y pesquero, la delimitación de los distritos de desarrollo rural se determina con base en los siguientes elementos:

- a) La división política de los estados y municipios.
- b) La subregionalización estatal establecida por los comités estatales para la planeación del desarrollo.
- c) Las condiciones agroecológicas y agroeconómicas de los estados y municipios.
- d) El uso del suelo.
- e) La infraestructura de irrigación y drenaje.
- f) Las vías de comunicación y demás infraestructura de apoyo.

- g) La existencia de organizaciones cuyo ámbito de acción abarque dos o más municipios o entidades federativas.

En el nivel estatal, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (Sedagro) hace una clasificación del territorio mexicano en ocho distritos de desarrollo rural: Toluca, Zumpango, Texcoco, Tejupilco, Atlacomulco, Coatepec Harinas, Valle de Bravo y Jilotepec. El distrito de Coatepec Harinas, según la delimitación de la Sagarpa, se conforma de 13 municipios que son Almoloya de Alquisiras, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Joquicingo, Malinalco, Ocuilan, Sultepec, Tenancingo, Texcaltitlán, Tonatico, Villa Guerrero, Zacualpan y Zumpahuacán.

Del mismo modo, en el Estado de México existe otra delimitación denominada “regiones” para el desarrollo rural sustentable, y cuenta con 11 regiones: Amecameca, Texcoco, Teotihuacán, Zumpango, Jilotepec, Tepozotlán, Ixtapan de la Sal, Valle de Bravo, Tejupilco, Metepec y Atlacomulco. El municipio de Coatepec Harinas pertenece a la región de Ixtapan de la Sal.

### **La participación de mujeres y hombres en el CMDRS. El caso de estudio de Coatepec Harinas**

El CMDRS está sujeto a una estructura institucional para la participación y está determinada en la LDRS (Cámara de Diputados, 2001) en la que se especifica que los Consejos son organismos en donde convergen actores sociales, agentes institucionales, de organizaciones, etcétera, cuya finalidad es gestionar acciones para el desarrollo rural. La Ley define a los Consejos como “órganos colegiado de participación; con carácter incluyente, plural y democrático. Es una instancia consultiva, de dirección y de participación de los productores y otros(as) agentes de la sociedad rural de la demarcación; en la definición de prioridades para el desarrollo rural sustentable”

La definición hace énfasis en el término de participación, sin embargo el concepto puede ser ambiguo. También se le da mayor importancia a la productividad, a productores, quienes si bien tienen un peso importante, no representan a la totalidad de la población a pesar de que Coatepec Harinas es un municipio rural de vocación productiva agrícola.

Los participantes del Consejo son en su mayoría productores con intereses particulares generalmente individuales. Cada uno de ellos (aclarando que son todos hombres) tiene cierto estatus y reconocimiento asociado con los ingresos que perciben de la actividad agropecuaria.

Cuadro 1. Estructura establecida de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable

	Miembros: definidos por la LDRS (representantes)	Atribuciones
Consejo Mexicano de DRS	Presidente titular de la Sagarpa Miembros de la CIDRS Consejos estatales de DRS	Canal para la participación social en la elaboración del plan sectorial Emitir opiniones y propuestas para la formulación del presupuesto del PEC, el mejor diseño e implementación de los programas, acciones y normas relacionados
Instancia Constitutiva	Organizaciones nacionales agroindustriales de comercialización y por rama de producción agropecuaria Comités de los Sistema Producto constituidos de acuerdo con la LDRS Instituciones de educación e investigación y Organismos No Gubernamentales	Participar en la revisión y evaluación del PEC Promover participación social en todos los niveles Difundir y promocionar los programas hacia los sectores representados Solicitar intervención del gobierno federal en conflictos de carácter internacional que afecten a productores nacionales. Participar en las decisiones de la Comisión Intersecretarial (CI)
Comités Sistema Producto. Instancia de participación definición de prioridades de planeación	Presidente: elegido por el comité entre sus miembros. Sagarpa convoca y reúne a actores concurrentes de los procesos productivos y brinda asesoría, orientación y apoyo para su organización. Participan en el Consejo mexicano a través de su presidente y un miembro no gubernamental electo por el comité. Existe un comité por cada uno de los productos básicos o estratégicos señalados en la LDRS.	Concertar programas de producción agropecuaria nacional. Establecer los planes de expansión y repliegue estratégicos de los volúmenes y calidad de cada producto según tendencias de los mercados y las condiciones del país. Establecer las alianzas estratégicas y acuerdos para la integración de las cadenas productivas de cada sistema. Participar en la definición de aranceles, cupos y modalidades de importación. Generar mecanismos de concertación entre productores primarios, industriales y los diferentes órdenes de gobierno para definir las características y cantidades de los productos, precios, formas de pago y apoyos del Estado. Determinar modificaciones y modalidades a los productos básicos y estratégicos Adoptar medidas necesarias para el desarrollo de las cadenas productivas y de post-cosecha, atendiendo para ello a las características de cada producto Proponer a la CIDRS la protección de la producción nacional para equilibrar las políticas agropecuarias y comerciales del país con la de los países con los que se tienen tratados comerciales, tales como el establecimiento de pagos compensatorios, gravámenes, aranceles, cupos salvaguardas. Contribuir con propuestas para la formación eficiente de precios nacionales y reducir las distorsiones generadas por las políticas aplicadas en otros países
Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable	Presidencia: gobernador Dependencias que forman parte de la CIDRS Dependencias estatales que los gobiernos de cada entidad determine el DDR Organizaciones sociales y privadas de carácter económico Organizaciones de carácter social del sector rural	Definir estatutos internos en acuerdo con el gobierno federal. Acordar con el gobierno federal lineamientos para los estatutos de los Consejos Municipales. Participar en los sistemas y servicios nacionales Articular proyectos, planteamientos y solicitudes canalizados a través de los DDR Celebrar convenios entre gobierno federal y gobierno estatal. Participar en la demarcación territorial de los DDR Opinar sobre reglamento general de DDR
Consejo Distrital de DRS Instancia de participación definición de prioridades de planeación	Presidencia: representante de la Sagarpa en el estado (delegado), funcionario designado por el gobierno estatal o titular del DDR Dependencias que forman parte de la CIDRS presentes en el territorio Funcionarios estatales que los gobiernos determinen y Consejos municipales , organizaciones sociales y privadas de carácter económico, por rama de producción, organizaciones de carácter social del sector rural	Evaluar resultados de programas sectoriales e informar a consejos estatales Integrar propuestas de programas para fomento de actividades productivas en el medio rural y presentarlas ante el consejo estatal respectivo Servir como canal de participación de los municipios en la planeación, definición de prioridades, operación y evaluación de acciones.

Fuente: Caire (2011: 23).

Cuadro 1. Estructura establecida de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (continuación)

	Miembros: definidos por la LDRS (representantes)	Atribuciones
Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable	Presidente: presidente municipal, delegado de la Sagarpa en la entidad como funcionario nombrado por el gobierno del estado o titular del DDR al que pertenezca el municipio	Identificar necesidades de convergencia entre programas públicos Comunicarle al Consejo Distrital para que éste lo haga al Consejo Estatal
Instancias de participación	Presidentes municipales Dependencias que forman parte de la CIDRS presentes en el municipio	Representar al municipio en el Consejo Distrital Correspondiente Detectar necesidades en materia de salud y educativas
Definiciones de prioridades	Funcionarios que los gobiernos estatales determinen	Elaborar catálogo de necesidades ocales de educación
Planeación	Organizaciones sociales y probadas de carácter económico Organizaciones de carácter social del sector rural	Informarse sobre la oferta de programas público susceptibles de apoyar las actividades rurales en el municipio con base en sus líneas estratégicas de desarrollo Informar a sus representados sobre la oferta de programas públicos
CIDRS con la participación del CMDRS:		
Definir tipología de productores y regiones fitozoosanitarias		
Establecer programas especiales por contingencias		
Formular presupuesto para el PEC		
Conocer inconformidades en aplicación de programas públicos y emitir opiniones correspondientes		
Opinar sobre programa de apoyo a empresas rurales		
Opinar en materia de tratados internacionales en materia de sanidad agropecuaria y productos genéticamente modificados		
Definir productos que deban ser apoyados para su comercialización		
Opinar en materia de financiamiento rural		
Formular reglas para entrega de apoyos para la organización económica del sector		
Promover creación de comités sistema-producto		
Definir zonas de atención prioritaria		
Definir criterios ambientales para el aprovechamiento sustentable de recursos naturales		
Regular cargas de ganado en tierras de pastoreo		
Definir zonas de reconversión productiva		
Establecer medidas para la conservación de la biodiversidad		
Definir productos básicos estratégicos		
Proponer estímulos fiscales a la producción, reconversión, industrialización e inversión en el sector		
Elaborar los lineamientos para la operación de los sistemas y servicios previstos en la LDRS, entre otras		

Fuente: Caire (2011: 23).

El Consejo se integra por 22 consejeros, quienes manifiestan las necesidades en materia de desarrollo rural y son representantes de la sociedad. El hecho de que no haya ninguna mujer consejera no es falta de interés, es de hecho la ausencia de una visión integral de la institucionalidad rural sobre el rol de las mujeres, por lo tanto excluye y no reconoce el papel y la participación que directa o indirectamente tienen las mujeres.

Los consejeros, quienes fueron elegidos principalmente por vínculos y cercanía con funcionarios del municipio, en su totalidad son hombres que vienen de las principales localidades del municipio, sólo 11 de las 39 localidades), y cinco consejeros provienen de Las Vueltas.

### *Sobre la convocatoria*

Institucionalmente las reuniones cuentan con una logística previamente organizada hasta dos semanas antes. Todo comienza cuando a través de una convocatoria invita a las autoridades a asistir a la reunión ordinaria del Consejo (regional, o municipal). De conformidad con lo dispuesto en los artículos 24, 25 y 26 de la LDRS, la Sagarpa, Sedagro y el presidente del Consejo Municipal, que en este caso es el presidente del municipio. Esta convocatoria va dirigida hacia:

- Representantes del Consejo Municipal.
- Dependencias que forman parte de la Comisión intersecretarial que se conforma por la Sagarpa, Semarnat (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales), SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), SS (Secretaría de Salud), Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social), Sedatu (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, antes Secretaría de la Reforma Agraria) y la SEP (Secretaría de Educación Pública).
- Representantes de las entidades federativas determinadas.
- Representantes de las organizaciones sociales económicas y privadas de carácter económico y social del sector rural.
- Asamblea ordinaria del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

En el municipio de Coatepec Harinas se comenzó con la primera reunión del 2013 el 7 de julio y tuvo que ser cancelada porque no hubo asistencia y hubo confusiones por parte de las autoridades en el lugar y la hora. Se canceló y únicamente quedó el acuerdo de realizar la segunda junta en los primeros días del siguiente mes, lo cuál sería a inicios de agosto. Un aspecto a destacar es que la importancia de estas juntas se pasa por alto, a

pesar de ser un espacio ideal para el debate de ideas y el aporte de nuevas perspectivas y, lo más importante, para la concurrencia de los diferentes actores y actrices del medio en donde la prioridad es promover la participación, sin embargo suele ser concebido como un procedimiento o como un mero requisito institucional que debe ser firmado y avalado por las y los miembros del consejo.

El Consejo generalmente sesiona cada mes, la convocatoria se acuerda con el Equipo de Asesoría Técnica a Consejos quienes vienen de Sedagro, ellos tratan de articular y orientar las acciones del Consejo para asistirles con las principales necesidades y demandas que tengan. El Equipo de Asesoría Técnica a Consejos se encarga de invitar a las instancias correspondientes a través de un oficio que se turna a la institución con la que se pretenden hacer acuerdos.

El Consejo se encarga de convocar de acuerdo con Sagarpa y Sedagro, se fijan fechas, se determinan los invitados (quienes se proponen a petición de los consejeros), se acuerdan capacitaciones que permiten elaborar la orden del día y determinar la fecha para poder hacer las convocatorias. Estas convocatorias se realizan de manera personal, es decir, a través de correo electrónico, teléfono en su caso, o directamente en un oficio de invitación a la persona en su domicilio, o incluso como un miembro del Equipo de Asesoría Técnica a Consejos comentó “a veces sólo se les dice en persona cuándo va a ser la siguiente reunión” (Asesor Técnico al Consejo Municipal de Coatepec Harinas, 2013), y en el tiempo que se realizó esta investigación (2013), la convocatoria nunca fue difundida abiertamente para la población.

### *El día de la sesión*

Es necesario que en el presidium estén presentes el presidente municipal y el secretario así como los consejeros en mayoría, lo cual denominan 50+1. Los consejeros desahogan los puntos del día, se parte de la lista para identificar el *quórum* legal. Todos son consejeros e invitados, no obstante, a pesar de las aportaciones que puedan proponer, los invitados no son considerados dentro del *quórum* legal (Anexo 19), sólo las autoridades y consejeros tienen voz y voto, los invitados o incluso las autoridades pueden emitir opiniones, sin embargo solo los consejeros toman las decisiones al final.

El primer punto que se lleva a cabo es llenar la lista para que el presidente pueda determinar si está el *quórum* suficiente y se pueda llevar la sesión de manera ordinaria, esto quiere decir que, si hay más de la mitad de los consejeros, se lleva a cabo; de lo contrario, cuando no esté el *quórum*

necesario, se manda a segunda convocatoria para hacerla extraordinaria y se lleva a cabo con las personas que en ese momento estén presentes. Este primer punto lo realiza la coordinadora del CMDRS de Coatepec Harinas. Es ella una de las mujeres que tiene gran importancia en cuanto a la organización, realización y gestión de las sesiones de consejo.

Cuando la sesión es extraordinaria, en ese mismo momento se levanta un Acta de No Verificativo para tener la evidencia de que no se llevó a cabo la sesión ordinaria y se llevará de manera extraordinaria. Los acuerdos se toman sea o no sea ordinaria la sesión, siempre y cuando se haga el acta. Es ordinaria porque se toman acuerdos si hay *quórum*, y si es extraordinaria es legal, porque se toman acuerdos con el *quórum* que esté presente. Por eso se levanta como extraordinaria para que haya validez.

El segundo es la aprobación de la orden del día, es aquí donde los consejeros corroboran que sea lo acordado en la anterior sesión y, si así lo deciden, pueden omitir o incluir algún aspecto relevante o irrelevante, es ahí cuando se da lectura al acta anterior para darle seguimiento a los acuerdos, que son el objetivo principal del Consejo porque son los que van a modificar o propiciar una satisfacción de alguna necesidad.

Ese seguimiento va a ser lo que logrará el éxito de los Consejos, las gestiones o lo que se defina. Después de llevarse a cabo las reuniones, se hace toma de acuerdos, esto consiste en darles la palabra a los consejeros, quienes harán propuestas y serán sometidas a votación por los otros consejeros, así, en ese sentido, ya agotados los puntos para hacer los acuerdos, se leen los asuntos generales y se da paso a la clausura de la sesión.

Los puntos que se retomarán en las sesiones los definen los consejeros y los funcionarios son los facilitadores, aunque quienes dictan la línea que debe seguirse son los consejeros, en este sentido, las juntas del consejo siempre dependerán de lo que pasó en la anterior reunión sobre las solicitudes y peticiones.

Las autoridades tienen la responsabilidad de invitar a las instancias involucradas que los consejeros previamente deciden. Sin embargo, ante el incumplimiento de esto, no existe una sanción ni obligatoriedad ni para las autoridades ni para los consejeros.

La aprobación del orden del día la definen los consejeros a través de votación.

### *Prioridades de los consejeros*

Como se ha mencionado, estas reuniones, para el caso de algunos municipios rurales, tienden a enfocarse en asuntos de carácter agropecuarios, a

pesar de estar establecido que pueden participar las diferentes dependencias: desarrollo agropecuario, salud, educación, trabajo, etcétera. Los consejos, generalmente productores, se interesan más en pedir ser apoyados a través de los programas gubernamentales con recursos o infraestructura, insumos y servicios, capacitaciones o talleres.

Las prioridades pueden ser dentro de este Consejo evidentes por género. En una entrevista realizada con un representante de gobierno se le preguntó si creía que las mujeres y los hombres tenían necesidades diferentes:

Las mujeres están más interesadas en capacitaciones para poder realizar un negocio, por ejemplo darle valor a algún producto, ellas son más emprendedoras, los hombres queremos programas y a veces les damos seguimiento y a veces no, las mujeres sí se lo dan. En Ixtapan de la Sal, por ejemplo, está el caso del 'Jitomarindo', y a las mujeres cosas como esas les interesa y son también ingresos para ellas (Líder de la Estrategia Territorial de Desarrollo Rural, 2013).

En el caso del Consejo hay determinados aspectos que se deben destacar referentes a la participación de hombres y mujeres y las relaciones desiguales de poder que existen en estos espacios, para Alejandra Massolo (en Reyes, 2012: 326) los actores no son neutros de género, sino que son hombres y mujeres de carne y hueso que aparecen en la escena. Es decir, están presentes y, aunque ocupan el mismo espacio, no tienen las mismas condiciones o características al momento de la realización de ciertas actividades o de la toma de decisiones.

Particularmente el CMDRS de Coatepec Harinas, y no muy diferente del resto de los municipios de la región (y del país) se caracteriza por ser un espacio masculinizado. Sin embargo, a pesar de que los representantes del Consejo y de las dependencias son hombres, existe un papel muy importante que visiblemente tienen las mujeres y que socialmente es desvalorizado, precisamente es la labor de la logística, asuntos esenciales son los cuales no serían posible las reuniones.

Desde el momento en que dan inicio las sesiones, ellas tienen una "tarea" asignada indirectamente, por ejemplo; en la entrada al salón donde se llevan a cabo las reuniones (Ayuntamiento) ubican una mesa en la que las y los asistentes deben registrarse, esa lista es generada por la coordinadora del Consejo, quien se encarga de ponerla sobre la mesa, una asistente de ella es la encargada de estar al pendiente de la gente que llega y de la lista, está muy arraigado que ciertos trabajos o actividades aún son considerados como trabajos femeninos y trabajos masculinos y, aunque no se menciona explícitamente, son ellas mismas quienes ofrecen hacer estas actividades o

es un hombre que por algún cargo de autoridad puede pedirle a una mujer subordinada que lo haga.

En este caso, es evidente que los hombres no se sienten cómodos de realizar ese trabajo debido a su poco reconocimiento dentro de estos eventos. Además, la chica que recibe a los invitados generalmente es la misma que se encarga de acomodar las sillas, los manteles en las mesas y todo en ellas: café, agua, galletas, servilletas, vasos, azúcar, etcétera.

¿Quiénes son entonces las personas que hacen que el evento se ponga en pie? Más que la asistencia de las y los representantes, todos aquellos aspectos invisibles que a falta de una visión crítica se omiten son los que generalmente hacen las mujeres.

Dentro de la organización de esos actores existe una red con una estructura que permite que estas reuniones se lleven a cabo.

Todos estos actores y actrices se desenvuelven en una red territorial donde convergen las principales inquietudes que revelan, por un lado, la vocación productiva del municipio, por otro, reflejan un contexto en el cual los grupos son más fuertes que la comunidad en la sociedad. Mientras en los Consejos el interés es producir más y mejor, fuera de ellos, en los mercados, en los pequeños comercios y en las localidades con mayor grado de marginación en Coatepec Harinas, las mujeres se encuentran gestionando las labores dentro del hogar, que van desde la alimentación de hijas e hijos hasta buscar el modo de complementar el salario de su pareja, o subsanar la ausencia de su pareja que no vive más con ella. Otra de las entrevistadas fue una productora de aguacate que no tenía conocimiento sobre las reuniones que se llevaban a cabo en el Ayuntamiento, menos aún de las reuniones de los productores de aguacate. Al preguntarle cómo se había interesado en producir aguacate respondió que fue simplemente porque no podían sostener a sus tres hijos, uno de ellos con Síndrome de Down:

Con el sueldo de mi esposo no alcanza, él me ayuda, se va a trabajar de jornalero todo el día desde temprano, entonces yo me encargo de organizar la casa, hacer la comida, llevar a los hijos, ir por los hijos, y en las tardes voy a terapia con mi hijo porque necesita atención especial y en el tiempo que puedo, me dedico a plantar aguacate para poder venir aquí (mercado de cada sábado) a venderlo” (productora y comerciante de aguacate, Chiltepec, 2014).

A pesar de su gran interés en conocer y capacitarse para mejorar no sólo su calidad de vida como mujer, sino, en sus palabras, también la de sus hijos, la ocupación del tiempo de ella, y de muchas mujeres en la misma situación se emplea principalmente en asuntos relacionados al hogar y de manera comunitaria.

La misma percepción de otra mujer que vende quesadillas en el mercado de Coatepec Harinas fue “me interesa asistir a estas juntas, y voy a ir cuando tenga un tiempo” (Comerciante, Coatepec Harinas, 2014). El tiempo parece no ser suficiente debido a la carga de actividades que socialmente se les ha relegado. Sin embargo, se puede reconocer desde las mismas autoridades el papel que han tenido en la gestión y en la preocupación de ciertas localidades por el acceso al agua, por el mejoramiento de las escuelas públicas, por el acceso a la salud, no quiere decir que los hombres no tengan interés, pero quienes pueden identificar con mayor frecuencia esas necesidades “básicas” son las mujeres.

La estrategia del desarrollo territorial reconoce el papel de los sujetos sociales como agentes del desarrollo, y al mismo tiempo reconoce las diferentes condiciones y necesidades de los grupos más marginados. En ese sentido, la ausencia de las mujeres en las reuniones del CMDRS responde, entre otras cosas, al uso del tiempo que emplean en otras actividades y tiene impacto positivo para el funcionamiento de la sociedad rural.

El Consejo se integra por 22 consejeros quienes manifiestan las necesidades en materia de desarrollo rural y son representantes de la sociedad. El hecho de que no haya ninguna mujer consejera no es falta de interés e incluso de tiempo, es de hecho la ausencia de una visión integral, por lo tanto excluye y no reconoce el papel y la participación que directa o indirectamente tienen las mujeres.

Podemos decir que la perspectiva de género no está presente en estos espacios de participación ciudadana de los territorios rurales, además, a partir de lo observado en campo en la vida propia de los Consejos de Desarrollo Rural, éstos manifiestan una clara exclusión hacia las mujeres, o en el mejor de los casos minimizan su actuación, en ese sentido, podría considerarse a los Consejos como una institución patriarcal de las muchas que caracterizan al medio rural. El desarrollo territorial rural tiene como base el dotar de valor al territorio a través de sujetos que en él interactúan, a partir de la movilidad y de las condiciones en las que desarrollan cada una de sus actividades.

A partir de esta aseveración, es importante hacer un balance entre las relaciones equitativas entre hombres y mujeres, debido a que una de las intenciones de este enfoque dentro del desarrollo humano social es el reconocimiento de fortalecer la participación de las mujeres dentro de la sociedad, pues la evidente situación inequitativa entre hombres y mujeres es aún una limitante de desarrollo y una violación a los derechos de la mujer que también son derechos humanos.

La estrategia territorial en sus ejes deberá considerar que la población, particularmente en el medio rural, suele ser vulnerable por las condiciones de las que carece o mejor dicho que necesita y hay una evidente desigualdad en oportunidades entre hombres y mujeres que, más que considerarse vulnerables, no son más que sujetos de desarrollo.

El término *grupo vulnerable* podría transformarse en el imaginario una realidad en el territorio rural, vulnerables son hombres y mujeres, y sujetos de desarrollo lo son también, entonces, no se trata de hacer una doble discriminación de las mujeres al ubicarles en un estado de “vulnerabilidad”, sino reconocer el trabajo y la labor que ellas tienen, así como equilibrar e igualar las actividades desde dentro y fuera del hogar; este es el gran reto de cualquier enfoque del desarrollo. No basta con nombrar a las mujeres o clasificarlas en grupos ni tampoco de hacer ejes especiales que valoren o reconozcan que la mujer está ausente, se debe reconocer que en el territorio tanto mujeres como hombres están en condiciones vulnerables, que van más allá de su género, edad, raza o religión y están legitimados y bien reconocidos en un sistema patriarcal y en un contexto que no fomenta las relaciones de igualdad jurídica y social.

## **Conclusiones generales**

Al analizar desde la perspectiva de género la participación que tienen las mujeres en el CMDRS de Coatepec Harinas se concluye que estas instancias creadas para involucrar directamente a la sociedad con el gobierno carecen o bien omiten los asuntos relacionados con la equidad de las relaciones de género entre hombres y mujeres.

Las decisiones que se toman dentro de estas juntas es legitimada y validada por las autoridades siempre y cuando la mayoría de los consejeros lo aprueben, los consejeros dirigen sus intereses a beneficio de ellos como productores en grupo y no en comunidad. Una diferencia evidentemente clara que se ha detectado es que las necesidades por género suelen ser diferenciadas en cuanto a los beneficios y beneficiarios. Los hombres suelen tener mayor interés en cuestiones dentro del ámbito productivo (capacitaciones y apoyo para la elaboración de proyectos dirigidos a las actividades agrícolas) y las mujeres suelen preocuparse en mayor medida por los asuntos relacionados con la comunidad y con sus familias (pavimentación de una calle, equipamiento de escuelas, alimentación, sistemas de salud, etcétera). No es precisamente que las mujeres no participen directamente, sino que no es reconocida su participación y debido a que los espacios son en su mayoría masculinizados se asume que las mujeres (trabajadoras,

productoras, jefas de hogar, amas de casa, profesionistas, etcétera) no están involucradas en el ámbito productivo sino en el reproductivo.

Albuquerque y Pérez (2013: 7) reconocen que “es necesario un planteamiento transversal y un enfoque integral que supere las limitaciones de los enfoques sectoriales”, es precisamente en este sentido que la perspectiva de género en el desarrollo debe introducirse y vaya más allá de una propuesta de inclusión de las mujeres en el desarrollo, es la integración de hombres y mujeres en la gestión del desarrollo y en la creación de políticas que no sectoricen, sino que integren aspectos en los que culturalmente se asignan estereotipos sexistas o genéricos.

Desde un aspecto económico, analizar la competitividad en un territorio con vocación productiva abarca cada aspecto que va más allá de lo económico, también atraviesa lo cultural y las relaciones de poder. Crear estrategias para mejorar la competitividad no puede pasar por alto cómo se desarrollan las relaciones entre productores o productoras dentro y fuera de una familia o de una empresa, y nuevamente es el reto en este sentido.

¿Cómo desdibujar desde dentro de una empresa o familia o localidad o espacios consultivos las relaciones de poder que existen basadas en el género?, ¿es entonces necesario crear cuotas de género para la creación de una empresa o de una asociación productiva o para el empleo agrícola?, acciones concretas y reales, ya que los derechos de las mujeres son también derechos humanos; no considerarles u omitirles o incluso obviar que por pertenecer a un género se es más capaz o incapaz de realizar ciertas actividades, eso ya es una violación de los derechos; por lo tanto en cada eje, en cada acción, en cada política debe implementarse un eje estricto de la equidad entre cada uno de los sexos.

Se ha criticado que las cuotas de género funcionen realmente, sin embargo, es aún una acción que forzosamente abrió las puertas hacia la equidad (al menos en números) entre hombres y mujeres.

## **Fuentes consultadas**

Ajamil García, Menchu (1994), “Cooperación internacional, género y desarrollo”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 6, septiembre-diciembre, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Madrid.

Albuquerque, Francisco y Sergio Pérez Rozzi (2013), “El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas”, en *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, núm. 4, Centro Iberoamericano de Gobernabilidad, Políticas y Administraciones Públicas, Granada.

Ayllón Trujillo, María Teresa, Rosa Nuño Gutiérrez y Wanderiela E. Brinckmann (coords.) (2011), *Familia, identidad y territorio. Actores y agentes en la construcción de la ciudadanía democrática*, Secretaría de Educación Pública, México.

BM (Banco Mundial) (2001), *Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*, Oxford University Press, Nueva York.

Cámara de Diputados (2001), *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, Poder Legislativo, México

Canto Chac, Manuel (comp.) (2010), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI, México.

Delgadillo, Alejandro y Felipe Torres Torres (2009), “La gestión territorial como instrumento para el desarrollo rural”, en *Estudios agrarios*, Procuraduría Agraria, México.

Echeverri, Rafael y Octavio Sotomayor (2010), *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*, CEPAL / FAO / IICA, Santiago de Chile.

Espinosa Damián, Gisela (2011), “Feminización de lo rural y políticas públicas. Nuevas realidades y viejas políticas”, en Federico Novero Urdanivia (coord.), *Propuestas de política económica y social para el nuevo gobierno*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2011), *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Las mujeres en la agricultura. Cerrar la brecha de género en las áreas de desarrollo*, FAO, Roma.

Fonseca Hernández, Carlos y Ma. Luisa Quintero Soto (2004), “La feminización de la pobreza en el medio rural de México”, en *Revista Caderno Espaço Feminino*, vol. 12, núm. 15, Núcleo de Estudos de Género, Uberlândia, Brasil.

Geilfus, Frans (1997), *80 Herramientas para el desarrollo participativo*, IICA México, México.

Marquez, Dominga (2002), “Bases metodológicas del Desarrollo Rural”, en *Revista Nuevos Horizontes en el desarrollo rural*, Akal / Universidad Internacional de Andalucía, Madrid.

Martínez Corona, Beatriz (2001), “Género, desarrollo rural y políticas públicas: consideraciones metodológicas y estratégicas”, en María Isabel Castillo Ramos (coord.), *La participación de la mujer en el desarrollo rural*, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Tlaxcala.

Nieves Rico, María y Martine Dirven (2003), “Aproximaciones hacia un desarrollo rural territorial con enfoque de género”, en el Seminario Internacional *Género y enfoque territorial del desarrollo rural*, Cepal, Natal, Rio Grande do Norte, Brasil.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), *Transversalización de la perspectiva de género*, consultado en <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm> [25 de junio].

Paredes Guerrero, Leticia, Rafael Vaisman, Jimena Méndez y Susan Paulson (2011), *Género y participación: los consejos de desarrollo rural sustentable. CHAH Yucatán*, RIMISP, Santiago de Chile.

Ronaboldo, Claudia y Yolanda Solana (2008), *Desigualdad de género en la participación política de las mujeres en América latina y el Caribe*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.

Schetman, Alexander y Julio A. Berdegúe (2004), *Desarrollo territorial rural*, RIMISP, Santiago de Chile.

Sepúlveda S., Sergio (coord.) (2008), *Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: métodos para la planificación*, IICA, San José, Costa Rica.

Sepúlveda S., Sergio y Hannia Zúñiga (2008), “Elementos conceptuales del desarrollo rural sustentable”, en Sergio S. Sepúlveda (coord.), *Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: métodos para la planificación*, IICA, San José, Costa Rica.

Tortosa, José María (2009), “Feminización de la pobreza y perspectiva de género” en *Revista Internacional de Organizaciones*, núm. 3, diciembre, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona.

Ulloa Tavira, Carina y Lucia Montserrat Fuentes Hernández (2009), *Desarrollo rural en el Distrito Agropecuario VI Coatepec Harinas. La importancia de la Infraestructura en la Producción Agrícola Regional*, tesis de Licenciatura en Planeación Territorial, Facultad de Planeación Urbana y Regional, UAEM, Toluca.

Vitelli Martínez, Rossana (2011), *Ciudadanía, capital social y mujeres en el enfoque territorial: un estudio en las comunidades de San Pedro y Santa Cruz do Sul*, consultado en <http://agro.unc.edu.ar/~extrural/Vitelli.pdf> [17 de octubre del 2013].

Zapata Martelo, Emma, Blanca Suárez San Román, Nidia Hidalgo Celarié, Olga Lucia Rodríguez y Julio Morales López (2010), “Formación y desempeño de las promotoras capacitadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en proyectos productivos con enfoque de género”, en Pilar Alberti, Ma. Antonia Pérez y Enriqueta Tello (coords.), *Desarrollo rural en México. Gestión de los recursos naturales, integración comunitaria y género*, Colegio de Postgraduados / Plaza y Valdés, Texcoco.

Zicardi, Alicia (2010), “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local”, en Manuel Canto Chac, *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI, México.



# ¿La consulta ciudadana para el presupuesto participativo del Distrito Federal ha demostrado garantizar la gobernabilidad democrática? Estudios de caso de 2011 a 2014

Alejandra Mata Larre y Felipe Carlos Betancourt Higareda

## **Introducción**

La promoción de la democracia participativa a través de reformas legislativas es reciente en México, ya que, para el anterior régimen autoritario, representaba riesgos para la estabilidad política e institucional de México, y se consideraba que el bajo nivel cultural, ético y social de muchos ciudadanos mexicanos constituía un impedimento serio para que la participación democrática contribuyera a la eficiencia del gobierno, de igual forma, se juzgaba que los promotores de la democracia participativa ignoraban los efectos colaterales graves a la estabilidad que una participación ciudadana masiva en la toma de decisiones generaría, como por ejemplo, manipulación demagógica, polarización social y política, y, por consiguiente, el peligroso estancamiento del gobierno mexicano.

Debido a esta preocupación, el presente capítulo, el cual se deriva de una investigación más amplia, tiene los siguientes objetivos particulares en relación con la consulta ciudadana para el presupuesto participativo del Distrito Federal: i) indagar si este mecanismo ha coadyuvado a la gobernabilidad democrática de esta entidad federativa, ii) explorar si ha servido para consolidar la democracia representativa de la misma, iii) conocer si ha acercado a los ciudadanos con las instituciones democráticas representativas locales y iv) comprender si es un genuino instrumento de transformación democrática.

Existe literatura académica (Morlino, 2005; Diamond y Plattner, 2001) sobre la importancia de la participación ciudadana para la calidad de la democracia, así como en relación con el presupuesto participativo a nivel municipal en Brasil, el cual tuvo su origen en Porto Alegre, en 1989. Sin embargo, son pocos los estudios empíricos que se concentran en analizar

los mecanismos de participación ciudadana en México, y sobre todo en estudiar el presupuesto participativo del Distrito Federal.

Todavía son menos los estudios científicos concentrados específicamente en los efectos de la participación ciudadana en la calidad de gobierno en México, quizá porque nuestro país no es precisamente, a nivel mundial, el paradigma o modelo a seguir de participación ciudadana y eficiencia gubernamental.

Debido a lo anterior, el presente trabajo intenta abonar al estudio sobre el funcionamiento de la consulta ciudadana para el presupuesto participativo en el Distrito Federal, cuya implementación no se realiza como en los municipios de Brasil, es decir, con asambleas incluyentes y deliberantes en las que los ciudadanos libremente externan sus puntos de vista. En el Distrito Federal existe una participación ciudadana mucho más controlada y acotada, sin el disfrute de las libertades para la deliberación pública, como estudiaremos más adelante.

### **El significado de la participación en el sistema de representación democrática**

Se considera que son pocos los trabajos de investigación sobre el presupuesto participativo en el Distrito Federal, quizá porque este mecanismo de participación ciudadana fue puesto en práctica recientemente. Uno de los trabajos más relevantes es el de Manuel Lara Caballero (2013), quien en su obra *El papel de la sociedad civil en la gestión del presupuesto participativo*, concreta al análisis de las reglas de operación del presupuesto participativo establecidas en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF). En esta obra, el autor afirma que “el éxito o fracaso de este tipo de herramientas depende de un diseño que permita construir ciudadanía, es decir, que los participantes perciban que su participación en un ejercicio de esta naturaleza puede influir en su localidad [...]” (Lara, 2013: 30).

Lara Caballero (2013: 30-31) asevera que para que los ciudadanos perciban que su participación es un ejercicio de esta naturaleza y puede influir en las decisiones de su localidad, se requiere al menos:

1. Conseguir una amplia participación ciudadana.
2. No solamente incrementar los recursos sino también mejorar su distribución y operación.
3. Contar con mecanismos de evaluación.

Este autor argumenta que es importante que las autoridades competentes revisen las reglas de operación del programa, y recomienda poner énfasis en cuatro puntos:

1. El diseño de una estrategia de difusión por parte del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) para aumentar no sólo el nivel de conocimiento de los ciudadanos sobre el presupuesto participativo, sino también su participación en todo este proceso.
2. La asignación del presupuesto participativo debe contribuir a superar las desigualdades sociales, orientado por un principio de equidad que destine recursos a las áreas con mayor población y menor desarrollo para invertir en proyectos definidos por criterios técnicos.
3. La operación necesita que los Comités ciudadanos o Consejos de los pueblos tengan un cierto grado de flexibilidad para ejercer los recursos, en especial, descentralizar la selección de empresas que puedan contratar para la construcción del proyecto, en caso contrario, se corre el riesgo de que el presupuesto participativo sea una herramienta democrática educativa y no un mecanismo para asignar de manera eficiente los recursos limitados.
4. Los esquemas vigentes de control, seguimiento y evaluación son insuficientes para conocer el papel de la sociedad civil en la gestión del presupuesto participativo, por lo que es indispensable replantear el diseño de las reglas de operación del programa, porque no se cuenta con un sistema de monitoreo para los 751, 595, 101 pesos que se destinan (Lara, 2013: 31).

En relación con estos puntos, podemos comentar lo siguiente:

En primer lugar, la difusión de la consulta ciudadana que se llevó a cabo en noviembre de 2012 comprendió un gasto total de 22, 368, 108.34 pesos, de los cuales se destinaron 13, 824, 498 pesos, para el sistema electrónico por internet, 5, 574, 630.48 pesos, para difusión y promoción de la consulta, 2, 864, 382.86 pesos, para apoyos para la consulta y 104, 597.00 pesos, para materiales de oficina. Como podemos observar, el gasto para la difusión de la consulta ciudadana se ha incrementado, pero no la participación en la misma.

En segundo lugar, el objetivo prioritario del presupuesto participativo no es superar las desigualdades sociales, sino más bien fomentar la participación ciudadana o construir ciudadanía e incidir en la toma de decisiones políticas. En tercer lugar, aunque el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (PEDF) señale la cantidad de dinero que se destina a los Comités

ciudadanos o Consejos de los pueblos, éstos no gozan de flexibilidad para ejercer los recursos, ya que, según el testimonio ciudadano en la novena tertulia ciudadana titulada Consulta ciudadana: resultados y seguimiento, llevada a cabo el 10 de diciembre de 2014, la falta de recursos hacía imposible las notificaciones y el levantamiento de actas de sesiones, aparte de que, en la realidad, quien selecciona a las empresas contratistas para realizar los proyectos aprobados, es la misma autoridad delegacional.

Finalmente, sí es cierto que no existe un monitoreo ciudadano exhaustivo de los recursos del presupuesto participativo del Distrito Federal. Sobre este hecho, se enfatiza que:

El presupuesto participativo es un interesante espacio de innovación política que busca que la gente se involucre de manera directa en la definición del interés público, los problemas que les afectan y en los mecanismos de decisión, por lo que la relación política dinámica entre el Estado y la sociedad, donde la legitimación del primero requiere la participación del segundo, porque se comparte el poder de decisión política, más allá de los mecanismo formales como el voto o las consultas [...] (Lara, 2013: 16).

Si los ciudadanos perciben que su participación en un ejercicio de esta naturaleza puede influir en las decisiones de su localidad, la sección crítica, activa y educada de esta ciudadanía se politizará y tendrá un mayor conocimiento del funcionamiento de la administración pública local, de igual forma se involucrará en las prioridades del gasto y en el monitoreo de la gestión pública (Blanco, 2002).

Aunque el trabajo de Lara (2013) contribuye al entendimiento del presupuesto participativo del Distrito Federal, está centrado en el análisis legal, y no en el análisis sobre el impacto de la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, y tampoco examina las impugnaciones ante el actual Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) para modificar los resultados de este presupuesto participativo.

Por otra parte, Valverde, Gutiérrez y García (2013), estiman a la participación ciudadana como un mecanismo democrático fundamental y afirman que el presupuesto público participativo contribuye a la consolidación de la democracia en el Distrito Federal, aunque admiten que su impacto es aún incipiente.

Valverde, Gutiérrez y García (2013: 113) se basan en Saltalamacchia y Zicardi (2005: 31-97) para destacar cuatro tipos de participación ciudadana:

- Participación institucionalizada: corresponde a la contenida en el marco legal y normativo.
- Participación autónoma: organizada desde la sociedad (movimientos populares y organizaciones civiles).
- Participación clientelar: identificada a partir de individuos y autoridades que se relacionan a través del intercambio de bienes y favores (corporativismo).
- Participación incluyente o equitativa: se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de su clase social, género, creencia religiosa o pertenencia partidista.

Es preciso dilucidar cuál de estos cuatro modelos sería el mejor tipo de participación ciudadana para la eficiente organización del presupuesto participativo del Distrito Federal, sin embargo, primero es necesario saber cómo se ha entendido, a través del tiempo, a la participación ciudadana, lo que implica estudiar la tensión teórica entre democracia participativa y representativa, con la finalidad de establecer un marco analítico básico para este mecanismo de participación democrática.

### **Marco teórico**

Las principales obras consultadas sobre participación ciudadana tratan sobre el capital social, el espacio público y los grupos de presión, se centran en diversos actores y formas de intervención. Para empezar, Enrique Peruzzotti (2008) describe varias corrientes de pensamiento (o escuelas) sobre la participación democrática y se pregunta si puede establecerse un marco teórico común para las mismas, lo cual es difícil, ya que cada corriente posee un particular rasgo distintivo.

Por ejemplo, la escuela del capital social juzga a la participación ciudadana, en la toma de decisiones políticas, como un componente esencial para la consolidación de una personalidad democrática (Peruzzotti, 2008: 16). En efecto, esta escuela afirma que, a través de la participación, el ciudadano desarrolla hábitos y capacidades que contribuyen a formar su carácter democrático, desarrollar la confianza en sí mismo y en los otros, y poseer un sentido de eficacia política. El resultado de la participación ciudadana se refleja en la creación de un tipo específico de cultura política que, una vez consolidada, proporciona un ambiente cultural que favorece el funcionamiento del sistema político democrático.

Los principales representantes de esta escuela son Gabriel Almond (1989), Robert Putnam (1994) y Carole Pateman (1976). Estos autores es-

tablecen una correlación directa entre participación y aprendizaje individual, afirman que las esferas en las que el individuo pasa mayor parte de su tiempo son aquellas en las que probablemente también posean mayores oportunidades de participación. Para ellos, la familia, los centros de educación, el trabajo, y las asociaciones son los lugares por excelencia donde la pedagogía democrática tiene lugar. Esta corriente de pensamiento sostiene que la democracia no requiere de ciudadanos activos para que exista la rendición de cuentas (*accountability*) gubernamental, basta que los gobiernos sepan que sus representados pueden eventualmente activar distintas formas de participación para que los primeros se comporten de manera receptiva (Peruzzotti, 2008: 17).

Los exponentes de esta escuela también argumentan que los representantes se comportarán receptivamente no sólo porque anticipan futuros comportamientos electorales, sino también para evitar posibles ciclos de movilización y protesta (Peruzzotti, 2008: 17). De igual forma, afirman que toda democracia exitosa se construye poco a poco sobre concesiones entre rendición de cuentas y estabilidad. Más aún, Carole Pateman (en Peruzzotti, 2008: 18) sostiene que la participación no representa una amenaza a la estabilidad democrática, sino más bien constituye un requisito esencial del buen funcionamiento de la representación.

Por otra parte, en relación con la corriente de pensamiento sobre el espacio público, la participación tiene dos funciones principales: en primer lugar, una función pedagógica, y en segundo lugar, una función de proporcionar voz a sectores sociales que no están propiamente representados en el sistema político. Combina el papel educacional de la participación ciudadana con su importancia para el fortalecimiento de la representatividad del sistema democrático.

Según esta escuela, la participación no sólo debe estar orientada a superar un déficit de representación otorgando voz a sectores en el sistema político formal, sino que debe cumplir fundamentalmente un papel transformador, es decir, no debe simplemente reflejar lo que existe en la sociedad, sino también desafiarla y modificarla (Peruzzotti, 2008: 21).

En tanto, Jean Cohen y Andrew Arato (1994: 492) se han concentrado en el papel que cumplen, en la vida democrática, formas asociativas no burocratizadas, y al conceptualizar a la sociedad civil, afirman que los movimientos sociales buscan influenciar al sistema político desde fuera y que carecen de la estructura burocrática que caracteriza a los partidos políticos o a las organizaciones de representación de intereses.

Por su parte, Jürgen Habermas (1996: 307, en Peruzzotti, 2008: 22) argumenta que la política deliberativa requiere de la institucionalización de procedimientos y condiciones para el desarrollo de procesos comunicativos, así como de una interacción adecuada entre los procesos deliberativos institucionalizados, que tienen lugar al interior del régimen representativo, y los procesos informales de deliberación que surgen en el espacio público.

En cuanto a la escuela o corriente de pensamiento sobre la representación de intereses, consideramos que no está interesada en la función pedagógica de la participación, sino más bien se concentra en describir y analizar las dinámicas de los llamados grupos de interés. Los grupos de interés, sostiene Truman (1951), proporcionan una aportación (*input*) fundamental para el sistema representativo. Para esta corriente de pensamiento, las dinámicas democráticas son el resultado de la competencia entre grupos sociales que buscan influir el proceso de toma de decisiones políticas (Peruzzotti, 2008: 24).

Por otro lado, Julio Alguacil Gómez (2014) de otra corriente de pensamiento más específica sobre la participación ciudadana, cuyas premisas básicas se resumen en el siguiente párrafo:

Como el resto de las necesidades, la participación, se satisface en primer lugar en el ámbito de la vida cotidiana, donde las estructuras gubernativas y societarias deben interpretarse como satisfactores sinérgicos que procuran oportunidades políticas para una participación genuina, integral e inclusiva (Alguacil, 2014: 292).

Para este autor, la participación democrática es una necesidad humana distorsionada y oculta a la que hay que hacer emerger (Alguacil, 2014: 292) y, aunque no define lo que debe entenderse como genuina, integral e inclusiva, podemos inferir que, en su perspectiva, la participación ciudadana se presenta de manera natural en tanto exista interactividad entre los seres humanos y nuestros satisfactores. La democracia participativa se basa precisamente en un conjunto de procesos relacionales simétricos y recíprocos de comunicación, cooperación y corresponsabilidad (Alguacil, 2014: 293).

En relación con el concepto de corresponsabilidad que maneja este autor, este es un término que se ha acuñado favorablemente en años recientes y en que el ciudadano es, con certeza, pieza fundamental en decisiones conjuntas de la autoridad y la sociedad civil.

Sin embargo, ¿a qué se refiere Alguacil Gómez sobre el sentido relacional? Al respecto, el autor aclara que este concepto tiene varias miradas

interpenetradas que permiten acoplar la participación como una síntesis de alianza entre estructuras gubernamentales y movimientos sociales.

Una primera mirada de la participación como complejidad donde se concentran sus diferentes componentes; una segunda mirada que distingue la intensidad de la participación; una tercera mirada que establece las secuencias de la participación en los procesos de toma de decisiones; y una cuarta mirada que establece las relaciones entre los principales actores implicados (Alguacil, 2014: 293). A continuación se describe el contenido de cada una de las miradas antes mencionadas.

### **Primera mirada. Componentes de la participación**

Participar es compartir, es decir, es comunicarse y relacionarse. Comunicarse no sólo potencia la confianza y la complicidad, sino también fortalece y optimiza el conocimiento, le hace fluir en un sentido multidireccional donde todos los agentes tienen la oportunidad de cumplir el doble papel de receptores y emisores, y en consecuencia, tienen la oportunidad de aprender, de innovar y de modificarse mutuamente. Se afirma que en esta primera mirada se dan las primeras “ces” (comunicación y conocimiento) y se construye una tercera que tiene que ver con la conciencia que permite al ciudadano formar parte de las decisiones que le afectan (Alguacil, 2014: 293).

### **Segunda mirada. Intensidad de la participación**

El concepto de participación está sujeto a múltiples interpretaciones mediadas por intereses, por posiciones de poder, por ideología, por valores, por posición social y por las posiciones de las estructuras administrativas y organizacionales. Alguacil (2014: 294-295) agrupa en cinco variantes la comunicación relacional en los asuntos públicos, de acuerdo con su grado de intensidad:

1. Gestión directa. Trata sobre una gestión exclusiva de la programación de los servicios, prestaciones y espacios públicos. En esta variante las limitaciones a la participación son máximas, ya que ésta se entiende como mera información de las actividades generadas por la propia gerencia y departamentos administrativos.
2. Control directo. Esta variante incorpora algunos mecanismos de información pública vinculada a la defensa de intereses particulares sobre las acciones administrativas que afectan a los ciudadanos.

3. Participación por invitación. Sigue basándose en la gestión exclusiva por parte de la administración, pero abre determinados ámbitos, lo que permite cierta colaboración en los proyectos y actividades, y la consolidación del derecho a la información, a la consulta y a la propuesta. Se pueden hacer peticiones aunque los ciudadanos no tienen capacidad decisoria y menos aún de implicarse en la gestión de las actividades.
4. Codecisión y gestión compartida. Participación en un plano de reciprocidad y corresponsabilidad entre la administración pública, entidades sociales y grupos informales que se incorporan a las actividades y a los servicios prestados. Esta perspectiva introduce elementos de interés desde el punto de vista de la democratización del ámbito local: el encuentro (el consenso) y la corresponsabilidad (el compartir), motivo por el cual este es el modelo que Alguacil considera que ofrece mejores posibilidades para desarrollar estrategias reales de participación, puesto que los sujetos que asumen responsabilidades de organización y de gestión, en los servicios y espacios, no sólo tienen la capacidad para reorientar sus necesidades y demandas, sino que también aligeran la carga del gobierno local.
5. Autogestión. Supone el control y la apropiación plena por parte de los ciudadanos de contenedores y contenidos, de espacios y de actividades de carácter público, independientemente de quién sea la propiedad jurídica.

Alguacil afirma que:

Los procesos de participación, con relación a la gestión y capacidad de decisión sobre las políticas públicas, se pueden expresar en una secuencia gradual, y aunque las condiciones son muy diferentes de una ciudad a otra, se puede pensar en la perspectiva de gestión compartida como modelo equilibrado que permite el desarrollo de una participación-relación (Alguacil, 2014: 295).

### **Tercera mirada. Secuencias de la participación en la toma de decisiones**

Esta perspectiva implica ver a la participación como una comunicación y participación interna en las estructuras administrativas, y una comunicación y participación externa con el entorno y las estructuras societarias. Las alianzas se definen a partir de que todos los agentes y actores descubren sus necesidades, reconocen las necesidades de los demás y cooperan en el establecimiento de satisfactores (Alguacil, 2014: 295).

## **Cuarta mirada. Relaciones entre los agentes**

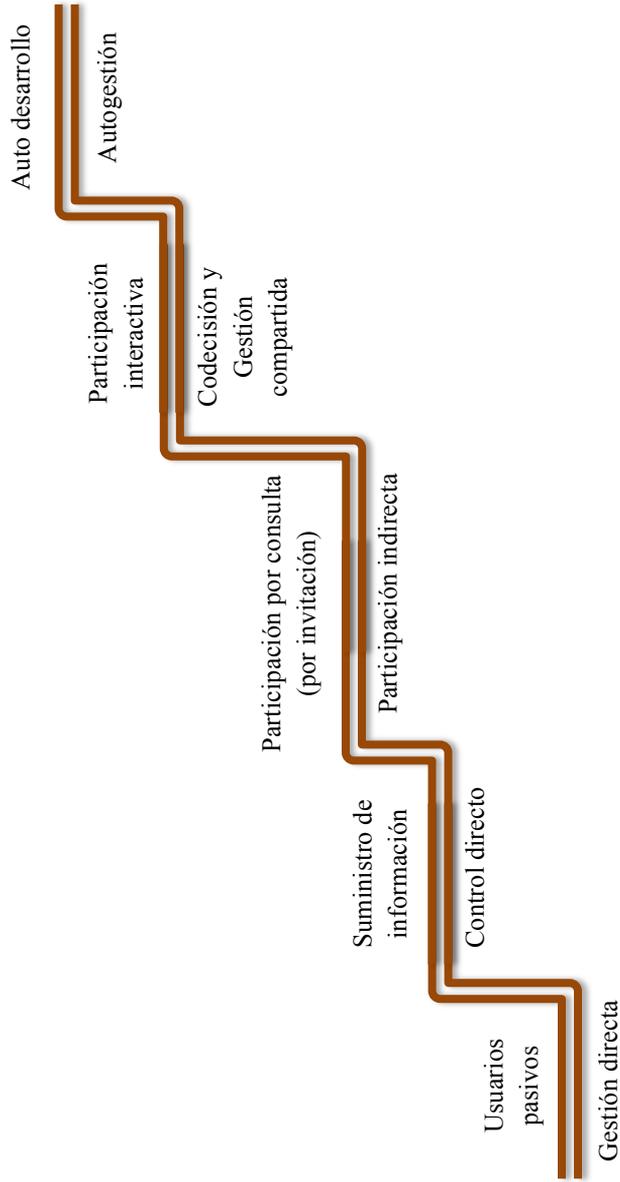
Alguacil Gómez (2014: 296-297) define los ejes relacionales más significativos entre los actores que potencialmente pueden construir la democracia participativa, y propone las formas como podrían y deberían darse estas relaciones.

1. Relaciones entre el gobierno local y entidades sociales. Es necesario el reconocimiento de la existencia de un sector público estatal (estructura administrativa) y de un sector público no estatal (organizaciones sociales con vocación pública). Las entidades sociales son mediadoras naturales entre el gobierno local y la base social, y no hay mejor manera de poner en práctica y legitimar las políticas públicas que resaltar el papel mediador de las organizaciones sociales implicadas (Alguacil, 2014: 296). El papel de la participación ciudadana no sólo debe ser legitimar las decisiones gubernamentales que, al parecer, eso es lo que solamente han buscado los actores políticos en México, debido a la desacreditación y desconfianza en el sistema electoral y de partidos, sino también realizar propuestas y modificar las que provengan de la administración estatal, con base en la evaluación y monitoreo ciudadano.
2. Relación entre el gobierno local y los ciudadanos. Alguacil afirma que para el desarrollo de la democracia participativa se necesita de ciudadanos activos y corresponsables con su ciudad, con su municipio, y argumenta que:

[...] es impropio intentar esquivar, desplazar, destruir o domesticar al movimiento asociativo con justificación de la democracia directa por parte de los ciudadanos individualizados con instrumentos comunicativos restrictivos, frívolos o débiles, donde los ciudadanos son fácilmente manipulables (Alguacil, 2014: 297).

Es aquí donde el autor trata sobre la incorporación de los ciudadanos a las decisiones públicas, a través de experiencias innovadoras, como planes de desarrollo comunitarios, gestión de equipamientos, la investigación-acción participativa o los presupuestos participativos (Alguacil, 2014: 297).

Figura 1. Escalera de la participación



Fuente: Frans Geilfus (2002, en Alguacil, 2014: 294).

Si bien el diseño de los instrumentos de participación ciudadana puede tener deficiencias en la operación, es imprescindible que cuente con la solidez jurídica que permita el debate, el diálogo, el consenso, y prevea supuestos normativos de impugnaciones, así como otras herramientas para que prevalezca el derecho a la participación (Alguacil, 2014: 297).

3. Relaciones interadministrativas. Apunta a la necesidad de un plan de comunicación interno en las administraciones locales, en las que la comunicación y participación relacionales y transversales tengan la capacidad de liderazgo y las competencias para articular las distintas partes de la estructura administrativa, en una construcción común y democrática (Alguacil, 2014: 297).

Relaciones de las entidades sociales con base social. En este eje, las innovaciones de la democracia participativa son el campo para promover una cultura asociativa que adopte metodologías dirigidas a la mediación y a la reconstrucción de las redes sociales, pero ello, necesita de una administración con capacidad de adaptación a los nuevos fenómenos sociales. El mundo contemporáneo requiere de la comunicación permanente entre la sociedad y el gobierno, a través de diversos medios, a fin de lograr la conciliación entre los objetivos que persiguen (Alguacil, 2014: 297).

Relaciones interasociativas. En este eje, el tejido asociativo requiere de una articulación en red cooperativa despertando la potencialidad sinérgica del proyecto común de procesos construidos conjuntamente. La articulación no es pensable sino se produce encuentro, diálogo y comunicación conversacional que permita una concepción común sobre la vocación pública y sobre los principios de la democracia participativa (Alguacil, 2014: 297).

La Figura 1 es propuesta por Frans Geilfus y retomada por el profesor Alguacil (2014: 294) con base en lo que denomina las “cuatro miradas” y le asigna el nombre de “escalera de la participación”, cuyos escalones significan el incremento de la participación ciudadana.

### **La tensión empírica entre representación y gobernabilidad**

Diversos académicos han llamado la atención sobre la tensión empírica entre la representación y la gobernabilidad, entre ellos, Giovanni Sartori (2003), quien afirma que un buen gobierno es el que logra un sano equilibrio entre la representatividad (entendida como el número de sectores sociales representados en el gobierno) y la gobernabilidad (entendida como

la eficiencia gubernamental). Sin embargo, Sartori no considera expresamente a la participación ciudadana como un indicador de la representatividad del gobierno, sino solamente al número de partidos que efectivamente forman parte del gobierno.

Este autor ha señalado que existe una gran tensión empírica entre estas dos dimensiones de la democracia, ya que para el buen desempeño de una generalmente se necesita la limitación de la otra, en otras palabras, de acuerdo con Sartori (2003: 127-132), no ha sido posible lograr en la realidad el desempeño simultáneo y satisfactorio de ambos aspectos de la democracia.

Esta afirmación fortalece la justificación de nuestra investigación, ya que se enfoca en encontrar si hay suficiente evidencia empírica en el Distrito Federal de dicha tensión entre estas dos dimensiones teóricas de la democracia, y en caso de que exista, intentará responder si ha valido la pena sacrificar la gobernabilidad democrática por una mayor participación ciudadana.

Enrique Peruzzotti (2008: 9-28) escribió un interesante trabajo sobre la relación entre la participación ciudadana y la representación política, y las asume como procesos complementarios, pues el buen funcionamiento de la representación democrática requiere tanto de representantes como de ciudadanos activos, así como de contactos fluidos entre representantes y representados.

Sobre la visión elitista de la democracia de Schumpeter, Enrique Peruzzotti afirma que:

El lado crucial de la relación representativa es de los representantes o clases gobernantes: El problema de la representación se reduce entonces a un problema de liderazgo adecuado. El otro lado de la ecuación es presentado en términos de una masa pasiva e irracional que es incapaz de cualquier comportamiento autónomo racional. La noción de representación política de modelo minimalista se divorcia de cualquier idea del 'gobierno del pueblo' (Peruzzotti, 2008: 11).

Peruzzotti (2008: 11-12) comenta también que esta visión elitista de la democracia sostiene que el electorado carece de iniciativa y es incapaz de influenciar o determinar la agenda política, y también asegura que la representación democrática no está ligada a un proceso de construcción de la voluntad popular, simplemente se refiere a un método de selección de liderazgos.

Por su parte, Bernard Manin (1997) intentó relacionar el concepto de representación con el de rendición de cuentas:

es la rendición de cuentas lo que ha constituido desde un comienzo el componente de la representación” y agrega que “el elemento más importante del sistema representativo que permite que los votantes influyeran las decisiones gubernamentales es el carácter recurrente de las elecciones (en Peruzzotti, 2008: 12).

Por si fuera poco, Przeworski, Stokes, y Manin (1999) se preguntan hasta qué punto el ciudadano común y corriente está verdaderamente capacitado para evaluar de forma autónoma y crítica “su mejor interés”, y afirman que esta clase de ciudadanos puede basar su evaluación en señales erróneas, carecer de la suficiente información y/o exhibir opiniones inconscientes al efecto (en Peruzzotti, 2008: 13).

Según dichos autores, el sistema de representación política basado en elecciones democráticas no es un mecanismo adecuado de rendición de cuentas, ya que:

1. Representa un mecanismo deficiente de conocimiento de las preferencias ciudadanas, puesto que no sirve para identificar específicamente cuáles decisiones gubernamentales son consideradas correctas y cuáles no: “uno no puede acertar a miles de blancos con una sola bala” (Przeworski, Stokes y Manin 1999: 50, en Peruzzotti, 2008: 14).
2. El voto representa un mecanismo de acción descentralizada que difícilmente puede ser coordinado. La visión meramente individualista del vínculo representativo lleva a concluir que los ciudadanos no pueden sincronizar la orientación de los votos retrospectiva o prospectivamente. Las elecciones agregan un conjunto inorgánico de preferencias individuales.
3. Existe un abismo informativo entre los representantes y los representados que conspira contra la correcta o adecuada evaluación ciudadana de las decisiones gubernamentales (en Peruzzotti, 2008: 14).

### **Las bondades de la democracia representativa y sus implicaciones para la democracia participativa**

Norberto Bobbio (2012: 52) argumenta que la expresión democracia representativa quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas

para este fin. Un Estado representativo es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos (Bobbio, 2012: 52).

Ahora bien, en la mayor parte de los Estados contemporáneos, al representante político se le considera un fiduciario que tiene el poder de actuar con cierta libertad en nombre y por cuenta de los representados, puede interpretar los intereses de ellos, y se le atribuye generalmente las siguientes propiedades (Bobbio, 2012: 56):

Goza de la confianza del cuerpo electoral, su elección no es revocable, una vez elegido ya no responde solamente a sus electores;

No responde solamente a sus electores, precisamente porque este representante está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses de ciertos individuos.

Por otra parte, Bobbio (2012: 24) afirma también que la democracia se distingue por un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Sin embargo, este autor se cuestiona sobre el carácter universal de dichas “decisiones colectivas”, ya que en la realidad no todos los individuos intervienen en el proceso de tomar decisiones, sino sólo aquellos que están autorizados legalmente, y es entonces cuando la democracia se convierte en la regla de la mayoría de los facultados para tomar decisiones políticas.

Ahora bien, Joseph Schumpeter (en Peruzzotti, 2008: 11) sostuvo que la característica de un gobierno democrático no es la ausencia sino más bien la competencia de las élites por el voto popular. Sin embargo, en esta competencia, las élites tienden a luchar más por intereses particulares que por intereses colectivos.

Por lo mismo, Bobbio (2012, 64-65) declara que cuando se pretende demostrar el desarrollo democrático de un Estado, se debe tomar en cuenta, como un indicador crucial de este desarrollo, la amplitud de derechos políticos para la formación de los órganos donde se toman las decisiones políticas. De igual forma, otro indicador del desarrollo democrático es el número de sedes políticas en las cuales se ejerce efectivamente el derecho al voto.

Sin embargo, Bobbio recalca que el rendimiento del sistema democrático en los últimos años ha dado pie a la “ingobernabilidad democrática” que, debido a un proceso de emancipación de la sociedad civil, se ha vuelto una fuente inagotable de presiones a los gobiernos. La cantidad y la inten-

sidad de estas presiones son tales que ningún sistema político, por muy eficiente que sea, es capaz de estar al corriente con ellas (Bobbio, 2012: 44).

Asimismo, no solamente es importante el número de ciudadanos que participan en la política, sino también los espacios que cuentan para debatir, las instituciones que permiten la participación de la ciudadanía y, como resultado de estas condiciones, el seguimiento y la evaluación que compruebe la influencia, en la toma de decisiones, de la opinión ciudadana.

## **La construcción conceptual de la gobernabilidad democrática**

Prats (2001) sostiene que es posible distinguir cuatro momentos históricos en la construcción conceptual de la gobernabilidad democrática, a saber: i) los trabajos de la Comisión trilateral desde los años setenta, ii) la aplicación de este concepto para entender los procesos de transición a la democracia; iii) su uso común por los organismos internacionales, y iv) su utilización en la construcción de la Unión Europea.

El uso frecuente del término “gobernabilidad democrática” puede situarse desde la obra de Crozier, Huntington y Watanuki (1975) *La crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de las democracias*, en la que se plantea la necesidad de superar el desajuste entre las demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del sector público que caracterizó los años setenta. Estos autores definen el proceso de ingobernabilidad como la pérdida de autoridad gubernamental de un Estado como consecuencia de problemas ocasionados por un aumento de las demandas sociales frente a una capacidad financiera e institucional constante o incluso, en algunos casos, en detrimento (Cozier, Huntington y Watanuki, 1975, en Díaz, s.a.: 1).

En esta primera etapa, se entendió por gobernabilidad la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas; así pues, la gobernabilidad se definía, en sentido amplio, como la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confrontan, sean estos retos u oportunidades.

En este informe se sostiene que, tanto una mayor participación ciudadana como una menor intervención del Estado, solamente harían más ingobernables a las sociedades, por ello, la solución que se propone, es dar la conducción del Estado a los actores sociales corporativos, como las empresas, asociaciones e instituciones que representan a los principales grupos de interés, a fin de que sean capaces de conciliar las diferencias que surjan entre ellos (Díaz, s.a.: 2).

En una siguiente etapa, el término “governabilidad democrática” se utiliza para hablar sobre la consolidación de las democracias en transición. Académicos como Guillermo O’Donnell (1973) o Adam Przeworski coinciden en que la gobernabilidad democrática refiere a:

[...] aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Así pues, implícito a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político (Prats, 2001: 106).

Es posible observar en este enfoque un doble papel de la gobernabilidad democrática, por un lado existe este tipo de gobernabilidad cuando se evita la autocracia y, por otro, cuando se expanden los derechos y oportunidades de los ciudadanos.

Un tercer enfoque sobre el concepto de gobernabilidad democrática es el que han utilizado las agencias internacionales como sinónimo de *governance* (gobernanza). Prats (2001: 107) define *governance* como “la forma en que el poder o la autoridad política, administrativa o social es ejercida en el manejo de los recursos o asuntos que interesan al desarrollo”.

De la definición adoptada por los organismos multilaterales interesa destacar la combinación que se realiza entre procedimientos de elección y de toma de decisiones (reglas de juego) y los resultados de los mismos en términos de eficiencia (implementación de regulaciones) y de legitimidad (valoración de los ciudadanos de sus instituciones).

El cuarto enfoque, sobre este concepto, se desarrolla durante los años noventa, cuando apareció la literatura académica que trataba de explicar la gobernabilidad de la Unión Europea, como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales, y aportó una nueva forma de comprender a la gobernanza (Mayntz, 2001; Héritier y Windhoff-Heritier, 1999; Scharpf, 2001).

Este enfoque fundamentó la legitimidad de las instituciones políticas en la eficiencia de un gobierno y en una nueva forma de entender las políticas públicas, con clave multinivel y de red, en la que su formulación y su implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias.

Por ejemplo, Guillermo O’Donnell (1986) estudió los procesos de transición democrática en términos de gobernabilidad y estima a la gobernabilidad democrática como la cualidad que evita la regresión autoritaria (la ingobernabilidad) y permite expandir poco a poco las alianzas que conducen a una mayor satisfacción de las demandas ciudadanas.

Por otra parte, Revez (2006) afirma que la gobernabilidad es, sencillamente, la capacidad de gobernar y que la gobernanza es una manera de gobernar. Para este autor, la noción de gobernanza designa el conjunto de los procedimientos institucionales, relaciones de poder y modos de gestión públicos o privados, formales e informales, que regulan la acción de los organismos políticos. Esta noción supone que, mediante procesos de negociación o de decisión participativa, agentes económicos o sociales ejercen una influencia tan significativa como los actores políticos o administrativos. Por último, esta noción implica, por lo tanto, un retraimiento del Estado, reubicado —en una perspectiva liberal— al rol de mediador (Revez, 2006: 6).

Las diversas corrientes de pensamiento, antes descritas, ilustran la complejidad que resulta definir a la gobernabilidad, lo cierto es que está estrechamente ligado a la democracia y a la sociedad misma. Por ello, el enfoque sobre la gobernabilidad democrática, definido en torno a las sociedades y no al gobierno, se acerca más a la realidad a la que se refiere este término, porque muchas de las decisiones gubernamentales impactan en la sociedad, y es dentro de ella, en la que se manifiestan los resultados de satisfacción ciudadana.

Además, el proceso de democratización es consecuencia de la participación que los ciudadanos están teniendo en diferentes espacios y, como lo demuestra la experiencia de algunos países, poco a poco dicha participación está redireccionando la toma de decisiones políticas.

Por lo mismo, la noción de gobernabilidad democrática que servirá como marco conceptual para el presente texto, la obtuvimos del politólogo español Joan Prats (2001), y la cual es definida en los siguientes términos “una capacidad social, como atributo colectivo de toda la sociedad, para dotarse de un sistema de gobierno que empuje el carro de los objetivos del desarrollo humano” (Prats, 2001: 104).

Prats también señala que un sistema social es gobernable:

Quando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales o informales —que pueden registrar diversos niveles de institucionalización— dentro del cual se formulan sus expectativas y estrategias (Prats, 2001: 103).

Para conjurar los riesgos de ingobernabilidad se necesitaban cambios no sólo en las instituciones y en las capacidades de gobierno, sino también en la actitud de los ciudadanos. Dicho en lenguaje más actual, para

fortalecer la gobernabilidad democrática habría que reinventar no sólo el gobierno sino también la ciudadanía (Prats, 2001: 104-105)

La gobernabilidad democrática presupone obviamente la existencia de una democracia, pero la presencia de esta forma de gobierno no es condición suficiente para que exista gobernabilidad. La gobernabilidad democrática se dará sólo cuando la toma de decisiones políticas y la resolución de conflictos entre actores políticos estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democráticas (Prats, 2001: 133).

Ahora bien, Anderlini y Naraghi (s.a.: 1) en su trabajo *Democracia y gobernabilidad* establecen que las características de una aceptable gobernabilidad democrática son las siguientes:

1. Participativa: alienta una amplia participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas.
2. Orientada al consenso: busca obtener decisiones basadas en el acuerdo general.
3. Transparente: el proceso de toma de decisiones políticas está abierto a examen.
4. Receptiva: escucha y responde a las necesidades de los ciudadanos.
5. Efectiva y eficiente: suministra servicios básicos.
6. Equitativa e inclusiva: no excluye sectores de la población, en especial los más vulnerables o marginados.

Varias instituciones multilaterales y bilaterales a nivel internacional se preocupan por promover lo que han denominado “buena gobernabilidad”, en países en etapa de posconflicto y en vías de desarrollo, y han desarrollado indicadores para evaluar el progreso hacia la buena gobernabilidad.

El Banco Mundial, por ejemplo, identifica seis indicadores de “buena gobernabilidad” democrática para ayudar a los países a identificar sus áreas de debilidad y volver más eficaces la construcción de sus capacidades y estrategias de asistencia. Esos indicadores son: i) participación y obligación de rendición de cuentas, ii) estabilidad política y ausencia de violencia, iii) eficacia del gobierno, iv) calidad reglamentaria, v) Estado de Derecho, y vi) control de la corrupción (Anderlini y Naraghi s.a.: 2).

A nivel internacional se ha aceptado que la buena “gobernabilidad democrática” es la clave para forjar una paz sustentable y el desarrollo a largo plazo en las naciones. No obstante las diferencias en las definiciones e indicadores de una buena gobernabilidad democrática, los organismos internacionales concuerdan que incluye iniciativas encaminadas a la de-

mocratización y la descentralización, la introducción de elecciones libres e imparciales, una política de participación, el desarrollo de una sociedad civil independiente, garantías constitucionales de una prensa libre e independiente, y el respeto por el Estado de Derecho.

### **La relación teórica entre calidad de la democracia y gobernabilidad**

Morlino (en Duhem, 2006: 59) define a la democracia de calidad como “aquella que cuenta con una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos”. Además, este autor afirma que en este tipo de democracia, la legitimidad radica, por un lado, en el reconocimiento ciudadano de las instituciones, y por el otro, en la promoción de la libertad e igualdad de todos. Las dimensiones de la calidad de la democracia, según este autor, son tanto procedimentales y sustanciales. En las primeras se ubican, por ejemplo, el gobierno de la ley y la rendición de cuentas, mientras que en las segundas se encuentran, por ejemplo, las libertades y la igualdad (Duhem, 2006: 60).

Por su parte, Diamond y Plattner (2001) (en Duhem, 2006: 61) mencionan que la calidad de la democracia posee ocho dimensiones: i) libertad, ii) Estado de Derecho, iii) responsabilidad vertical, iv) reciprocidad, v) igualdad, vi) participación, vii) competencia, y viii) responsabilidad horizontal.

Si analizamos concienzudamente las dimensiones de la calidad de la democracia, encontraremos que el ciudadano es actor central para el buen desempeño de las mismas, y por tanto, las instituciones democráticas deben estar estructuradas de tal modo que permitan la más amplia participación ciudadana.

### **Consultas ciudadanas de 2011 a 2014 para el presupuesto participativo en el Distrito Federal**

#### *Marco legal*

La LPCDF ha experimentado recientes reformas que incorporan nuevos mecanismos de participación ciudadana, así como instituciones democráticas, como los Comités ciudadanos o los Consejos de pueblo, en el Distrito Federal. Por ejemplo, el artículo 4to. de esta Ley establece como instrumentos de participación ciudadana en el Distrito Federal los siguientes: i) plebiscito, ii) referéndum, iii) iniciativa popular, iv) consulta ciudadana, v) colaboración ciudadana, vi) rendición de cuentas, vii) difusión pública,

viii) red de contralorías ciudadanas, ix) audiencia pública, x) recorridos del Jefe delegacional, xi) organizaciones ciudadanas, y xii) asamblea ciudadana.

Llama la atención que el presupuesto participativo no está mencionado expresamente como mecanismo de participación ciudadana, pero sí está contemplado como tal en otros artículos. El 27 de mayo de 2010 se publicaron varias reformas a esta Ley, y uno de los artículos modificados fue el 5to, el cual en la actualidad establece como órganos de representación ciudadana en las colonias del Distrito Federal al Comité ciudadano, el Consejo ciudadano, el Consejo del pueblo y el Representante de manzana, los cuales serán elegidos —previamente a la consulta ciudadana— mediante el voto directo, libre, secreto y universal. Sin embargo, a los integrantes de estos órganos no se les reconocerá oficialmente como servidores públicos y tampoco como representantes populares.

Por otra parte, el artículo 47 de la LPCDF define a la consulta ciudadana como:

El instrumento a través del cual el Jefe de gobierno, los Jefes delegacionales, las Asambleas ciudadanas, los Comités ciudadanos, la autoridad tradicional, en coordinación con el Consejo del pueblo y los Consejos ciudadanos, por sí mismos o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal.

Asimismo, el artículo 50 de la LPCDF dispone que los resultados de la consulta ciudadana serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante, y se difundirán dentro del ámbito territorial en donde la consulta haya sido realizada, en un plazo no mayor de treinta días naturales contados a partir de su celebración. La convocatoria para la consulta ciudadana deberá expedirse, por lo menos, quince días naturales antes de la fecha de su realización, deberá colocarse en los lugares de mayor afluencia de habitantes, y deberá establecer lugar, fecha y modo de realización de la misma.

Las cuatro consultas ciudadanas para el presupuesto participativo que se han llevado a cabo hasta el presente (junio de 2015) en el Distrito Federal, han tenido las siguientes etapas:

### *Convocatoria*

Debido a su complejidad y para evitar interpretaciones erróneas, la descripción de las etapas de la consulta ciudadana en la respectiva convocatoria fue cada vez más explícita.

### *Elaboración y registro de un proyecto*

En esta etapa de cada consulta ciudadana, los ciudadanos prepararon el registro de su propio proyecto para su colonia, dentro de los siguientes rubros generales: i) prevención del delito, ii) obras y servicios, iii) equipamiento, iv) infraestructura urbana o bien, y v) actividades recreativas, deportivas y culturales. Una vez que habían preparado su respectivo proyecto, los ciudadanos lo entregaban en la Delegación política correspondiente para que fuera evaluada su viabilidad jurídica, técnica y financiera. Una vez que había contado con el visto bueno delegacional, el ciudadano registraba su proyecto ante el órgano de representación ciudadana (Comité ciudadano o Consejo del pueblo) o ante su correspondiente dirección distrital.

Desde 2013, la convocatoria de consulta ciudadana para el presupuesto participativo establece que los proyectos deberán contar con los siguientes requisitos:

- a). Nombre del proyecto.
- b). Vinculación con uno de los rubros generales aprobados en la convocatoria respectiva.
- c). Costo aproximado del proyecto, de acuerdo con el tabulador de precios unitarios del Gobierno del Distrito Federal (GDF).
- d). Estimado de la población beneficiada con el proyecto.
- e). Ubicación (cuando se trate de obras y servicios, y equipamiento de infraestructura urbana).
- f). Llenar el formato, para la presentación de proyectos, que está disponible en la dirección electrónica [www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx)

### *Selección de proyectos que participan en la consulta*

Se seleccionan un máximo de cinco proyectos que son votados por los ciudadanos en una asamblea, y en caso de que no hubiera propuestas ciudadanas, serán los Comités ciudadanos o los Consejos del pueblo los que seleccionarán proyectos para los cinco rubros aprobados en la Convocatoria respectiva.

### *Consulta y votación de proyectos*

El IEDF utilizó dos modalidades para la consulta ciudadana: mesas receptoras de opinión y el portal de internet (desde 2013), sin embargo, el proyecto ganador fue siempre aquél que obtenía mayor número de opiniones a favor, independientemente de la modalidad utilizada para conseguir las mismas.

### *Realización de foros*

Antes de 2013, los foros de información sobre los proyectos de consulta ciudadana para el presupuesto participativo se realizaban en el mismo día previo a la votación; el Comité, el Consejo o el Presidente de la mesa directiva del Consejo ciudadano delegacional los solían dirigir, sin embargo, desde 2013, los foros se realizan por lo menos con 24 horas de anticipación a la respectiva consulta ciudadana.

### **Validación de resultados**

Los procesos de consulta ciudadana concluían cuando el IEDF entregaba los resultados respectivos al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (JGDF), a las comisiones de presupuesto y cuenta pública, de hacienda, y participación ciudadana, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), así como a las 16 delegaciones y a los Consejos ciudadanos delegacionales.

### *Desarrollo normativo de la consulta ciudadana para el presupuesto participativo del Distrito Federal*

El presupuesto participativo del Distrito Federal está definido y desarrollado en la sección primera (De la Organización y Asamblea Ciudadana) de la LPCDF, principalmente en el artículo 83, el cual establece lo siguiente:

¿Qué es el presupuesto participativo?

Es aquél sobre el cual los ciudadanos deciden cómo se aplicarán recursos públicos en proyectos específicos de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal.

¿Cuál es el monto destinado al presupuesto participativo?

Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al tres por ciento del presupuesto anual de las delegaciones políticas en que se divide administrativamente el Distrito Federal.

¿A qué rubros se destinará el presupuesto participativo?

Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos serán i) obras y servicios, ii) equipamiento, iii) infraestructura ur-

bana, iv) prevención del delito y v) actividades recreativas, deportivas y culturales. Estos recursos están contemplados en los capítulos 2000, 3000, 4000, 5000 y 6000 del respectivo Decreto de Egresos del Distrito Federal (DEDF) y son ejercidos conforme a lo dispuesto en el clasificador por objeto vigente del gasto.

¿Qué deberá contener el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal?

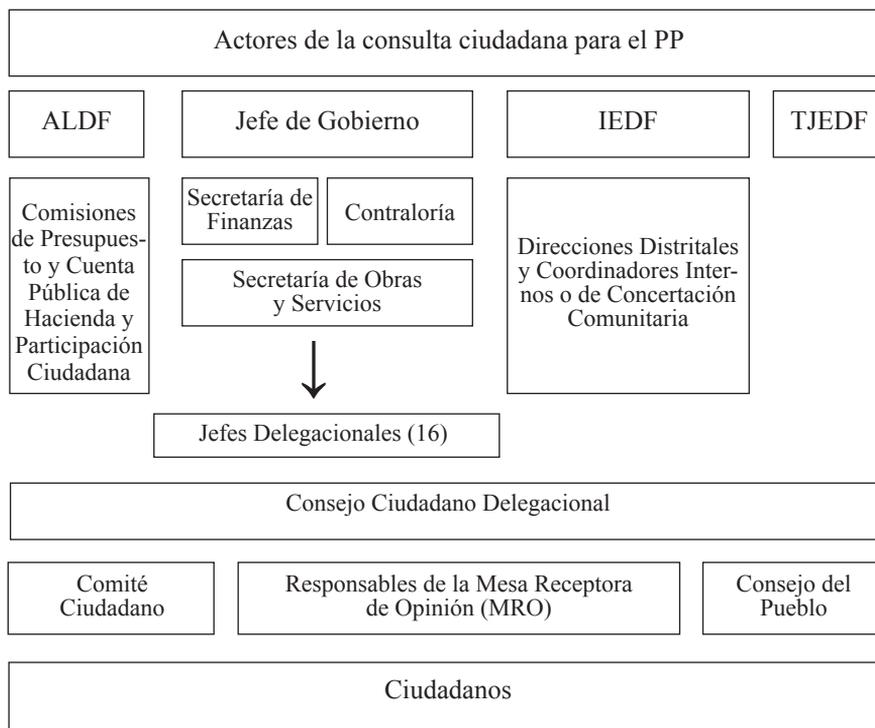
El JGDF y la ALDF están obligados legalmente a incluir y aprobar en el Decreto Anual de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, la siguiente información:

- a). El monto total de recursos del presupuesto participativo por cada Delegación política, el cual, como se mencionó anteriormente, corresponderá al tres por ciento del presupuesto total anual de la Delegación respectiva.
- b). Los montos de presupuesto participativo para cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el Distrito Federal. Para tal efecto, el monto total de recursos de presupuesto participativo para cada una de las Delegaciones políticas del Distrito Federal se dividirá entre el número de colonias y pueblos originarios que existan en aquéllas, de modo que la asignación de recursos sea igualitaria.
- c). Los rubros específicos en que se aplicarán los recursos de presupuesto participativo, en todas y cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el Distrito Federal, de conformidad con los resultados de la consulta ciudadana que le remita el IEDF.
- d). La obligación legal y constitucional de las autoridades administrativas del gobierno central y de los jefes delegacionales del Distrito Federal de ejercer los recursos aprobados del presupuesto participativo conforme con los resultados de la consulta ciudadana.

¿Qué autoridad debe convocar a la consulta ciudadana?

El IEDF convoca para el segundo domingo de noviembre de cada año a la consulta ciudadana para el presupuesto participativo, cuyo objeto será definir los proyectos específicos en que se aplicarán los recursos correspondientes, en todos y cada uno de los pueblos originarios y colonias del Distrito Federal, del ejercicio fiscal inmediato posterior. El IEDF organiza, desarrolla y vigila el proceso de la consulta, y computa el resultado de la misma.

Figura 2. Actores de la consulta ciudadana para el presupuesto participativo del Distrito Federal



Fuente: elaboración propia con base en la LPCDF.

¿Quiénes son autoridades en la materia del presupuesto participativo del Distrito Federal?

Son tanto el JGDF, como la ALDF, los jefes delegacionales, el IEDF, y TEDF (artículo 14 LPCDF).

La Figura 2 permite apreciar gráficamente a estas autoridades políticas que intervienen directamente en la consulta ciudadana para el presupuesto participativo del Distrito Federal.

De esta forma, la consulta ciudadana se organiza a través de la interacción de autoridades y ciudadanos, y sus respectivas atribuciones están claramente especificadas en la LPCDF, con la finalidad de propiciar la corresponsabilidad entre todos los actores participantes en la misma.

En primer lugar, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal corresponde exclusivamente JGDF (artículo 45 LPCDF), y juntamente con la ALDF, a través de sus comisiones de

presupuesto y cuenta pública, de hacienda y de participación ciudadana, aprueban en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (DPEDF) los montos para el presupuesto participativo de cada una de las demarcaciones del Distrito Federal.

Posteriormente, el IEDF lleva a cabo toda la organización y desarrollo de la consulta ciudadana, y finalmente el TEDF es el órgano que resuelve las controversias que se presentan en relación con los resultados de la misma.

Por cierto, el TEDF ha emitido un criterio que establece que los resultados de la consulta ciudadana para el presupuesto participativo del Distrito Federal serán vinculantes y obligarán a la respectiva autoridad a actuar en conformidad con los mismos (Corona *et al.*, 2011: 95).

Por otra parte, el Informe Anual de Actividades del Tribunal Electoral del Distrito Federal de 2014 (TEDF, 2014: 32) reporta que:

Durante el periodo que se informa (2013), el pleno del TEDF llevó a cabo veintisiete (27) sesiones públicas, con motivo de las resoluciones de los medios de impugnación de su competencia, en las que se resolvieron mil ciento cincuenta y cuatro (1, 154) juicios, de los cuales 1, 095 fueron juicios electorales, 50 fueron juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, siete juicios especiales laborales, uno juicio de inconformidad administrativa y uno de asuntos generales

Dentro de los 1, 154 juicios antes indicados se encuentran incluidos 1, 062 asuntos relacionados con la elección de Comités ciudadanos y Consejos de los pueblos en 2013, y con la consulta ciudadana para el presupuesto participativo 2014. Sin duda una cantidad elevada de impugnaciones a pesar de que los ciudadanos suelen no impugnar decisiones electorales ante las instancias jurisdiccionales.

Un ejemplo de una impugnación relacionada con la consulta ciudadana es la registrada con número de expediente TEDF-JEL-027/2011, la cual se presentó por los vecinos de la Colonia Lomas de Plateros (Unidad Habitacional II) para efecto de anular y reponer la consulta ciudadana del 27 de marzo de 2011.

En esta impugnación los ciudadanos argumentaron por escrito

Nos percatamos que solo un proyecto estaba anotado y se nos mencionó ‘que se vote por ese proyecto o se pierde el recurso’ y no se nos permitió hacer preguntas, bajo amenazas nos remitieron al Ministerio público, mencionando que ahí estaban las patrullas. Se presentaron varios proyectos que fueron rechazados por falta de firma. Sin embargo, con fundamento en las bases de

la convocatoria oficial, no se menciona expresamente que debían presentarse firmados (sic).

En consecuencia, el TEDF ordenó en este asunto realizar una consulta ciudadana extraordinaria para someter a votación dos proyectos, el primero sobre luminarias y el segundo sobre vehículos de seguridad.

Además de este asunto, el TEDF ordenó reponer las consultas ciudadanas en la Colonia Lindavista II (Gustavo A. Madero), en Fraccionamiento los Cedros (Coyoacán), y en Llano Redondo (Alvaro Obregón) (TEDF, 2011: 182-200), y existieron muchas impugnaciones relacionadas tanto con la elección de los Comités y Consejos, como con los requisitos para presentar los proyectos, así como con los resultados de la consulta ciudadana.

Los Comités ciudadanos (en colonias) y los Consejos del pueblo (en pueblos) se integran mediante voto directo y duran tres años en su respectivo encargo. En 2010 se contabilizaron 1, 775 colonias y 40 pueblos (IEDF, 2010: 6) y en la consulta ciudadana de 2013 un total de 1, 793 colonias y pueblos conjuntamente, según el Decreto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal (DPEF) 2014 (GODF, 2013: 25).

En la primera elección de Comités ciudadanos y Consejos de los pueblos en 2010, participaron 655, 835 ciudadanos (8.8 por ciento), de los más de siete millones de capitalinos registrados en el padrón electoral, y para la elección de los Comités y Consejos ciudadanos de 2013 más de la mitad de los capitalinos (57 por ciento) (Parametría, 2013: 5) mostraron poco o nulo interés en participar en las elecciones vecinales; 33 por ciento se declaró nada interesado y 24 por ciento se reportó poco atraído, en contraste con 42 por ciento de los capitalinos que se manifestaron interesados en participar en la elección de estas instituciones representativas (Parametría, 2013: 3). Estos datos son importantes porque demuestran la baja participación y el poco interés de la ciudadanía en los asuntos de su comunidad.

### **Novena Tertulia Ciudadana “Consulta ciudadana, resultados y seguimiento”<sup>1</sup>**

La Novena Tertulia Ciudadana “Consulta ciudadana, resultados y seguimiento” organizada por el IEDF, se llevó a cabo el 10 de diciembre de 2014 y tuvo una asistencia de aproximadamente 40 representantes de Comités ciudadanos, quienes expresaron los siguientes reclamos:

<sup>1</sup> La Novena Tertulia Ciudadana “Consulta Ciudadana, Resultados y Seguimiento”, se encuentra disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=MV5V1IKdNs&feature=player\\_detailpage](https://www.youtube.com/watch?v=MV5V1IKdNs&feature=player_detailpage)

- Que la participación ciudadana se desvincule de las Delegaciones políticas del Distrito Federal ya que éstas manipulan el presupuesto participativo;
- Que un proyecto ganador fue la adquisición de cuatrimotos, las cuales duraron solamente dos semanas realizando vigilancia en la colonia respectiva, y posteriormente desaparecieron, los ciudadanos dieron seguimiento a este caso, ante la Delegación política respectiva, y ésta los remitió a la Dirección de Seguridad Pública del Distrito Federal, al final ninguna institución les dio solución a su reclamo.
- La exigencia de un dictamen que justifique por qué no es viable un proyecto, ya que las autoridades delegacionales verifican quién presenta el proyecto y muchas veces lo desechan sin justificación alguna, además de que no proporcionan el dictamen respectivo.
- La necesidad de dar seguimiento a la aplicación de los presupuestos participativos.
- Que los coordinadores de los Comités ciudadanos tienen afinidad política con las autoridades políticas de las delegaciones;
- Que existe desconfianza y poca participación en virtud de que tienden a no ser ejercidos los recursos aprobados ni a ser finiquitados los proyectos anteriores “el 2013 no se ha terminado, el 14 no ha iniciado, y ya se consulta sobre el próximo año” (IIDF, 2014).
- Que los Comités ciudadanos no tienen la fuerza suficiente para influir en la toma de decisiones de la delegación política respectiva, pues generalmente no son tomados en cuenta y, lo peor, es que usualmente no les responden a sus peticiones.
- Que en ocasiones el proyecto ganador no se puede realizar, por lo que los ciudadanos tienen que desistir del mismo. En estos supuestos de hecho el marco jurídico respectivo no contempla las consecuencias jurídicas concretas.
- Que los Comités ciudadanos no tienen fuerza política, pues no se les permite su asociación, y cada uno representa solamente a 200 mil ciudadanos, por lo mismo, sus peticiones generalmente no son tomadas en cuenta por la delegación política respectiva.
- Que las reuniones de los comités ciudadanos se realizan normalmente cada año, y precisamente un poco antes de realizarse la consulta ciudadana para el presupuesto participativo, y no como en otros países donde las asambleas son permanentes.

- Que los integrantes de los Comités ciudadanos deberían de recibir remuneración por su trabajo, ya que, para la elaboración del presupuesto participativo, erogan gastos de su propio bolsillo.

Todas estas observaciones permiten apreciar las deficiencias en la consulta ciudadana para el presupuesto participativo del Distrito Federal, desde su diseño legal hasta la puesta en práctica y seguimiento de los proyectos específicos aprobados, los cuales lejos de fortalecer a la democracia participativa y representativa, han debilitado a las instituciones, propician desconfianza en la ciudadanía, generan apatía, fortalecen la opacidad en la administración de los recursos y presentan problemas de gobernabilidad democrática.

Durante el trabajo de campo, tanto en 2013 como en 2014, para la presente investigación, se observó poco interés ciudadano, desconocimiento de la figura jurídica del presupuesto participativo y poca información sobre los proyectos específicos a votar en cada colonia. También se encontró que los vecinos argumentaban que los proyectos que ganarían la consulta ciudadana eran los que la delegación política respectiva impulsaba por medio del Consejo delegacional, los Comités ciudadanos y los Consejos del pueblo afines. También se encontró que pocos ciudadanos sabían que el tres por ciento del presupuesto anual de la delegación política respectiva se destinaria de manera equitativa para cada colonia.

Asimismo, se encontró que en las consultas ciudadanas se presentaban solamente los nombres de los proyectos y su ubicación, sin que se pudiera acceder, a través de un vínculo o *hyperlink* de Internet, al conocimiento sobre su naturaleza, su costo y la población beneficiada.

Los rubros específicos ganadores se encontraban generalmente dentro del concepto general “obras y servicios”, lo cual refuerza el argumento de que los proyectos que usualmente ganan en las consultas ciudadanas para el presupuesto participativo del Distrito Federal, coinciden con los que los Consejos delegacionales impulsan.

En cada convocatoria se determina el listado de rubros generales y específicos que pueden participar en la consulta ciudadana y, una vez llevada a cabo, el IEDF aprueba el acuerdo respectivo para declarar los proyectos específicos en que habrán de ejercerse los recursos del presupuesto participativo. En el ejercicio fiscal 2012, los rubros genéricos y específicos del presupuesto participativo del Distrito Federal se describen en la Cuadro 1.

Cuadro 1. Ejercicio fiscal 2012. Rubros genéricos y específicos del presupuesto participativo del Distrito Federal

Rubro genérico	Rubros específicos
A) Obras y Servicios	A.1.) Pavimentación. A.2.) Guarniciones y banquetas. A.3.) Construcción y reparación de espacios deportivos. A.4.) Construcción de muros de contención en zonas de alto riesgo. A.5.) Construcción de escalinatas con barandal. A.6.) Construcción de accesos y rampas para personas con discapacidad.
B) Equipamiento e infraestructura urbana	B.1.) Juegos infantiles. B.2.) Rehabilitación, mantenimiento o delimitación de espacios públicos, áreas verdes o camellones. B.3.) Adquisición o rehabilitación de inmuebles para fines públicos.
C) Prevención del delito	C.1.) Instalación, sustitución y mantenimiento de alumbrado público. C.2.) Vehículos de seguridad.

Fuente: elaboración propia con base en IEDF (2012).

Cuadro 2. Rubros generales ganadores en los ejercicios fiscales 2011 y 2012 del presupuesto participativo del Distrito Federal

Rubros generales	Veces que ganó	
	2011	2012
Equipamiento e infraestructura	315	306
Infraestructura urbana		188
Prevención del delito	883	451
Obras y servicios	547	786
<b>Total</b>	<b>1, 745</b>	<b>1, 731</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la información contenida en el Instituto Electoral del Distrito Federal. Frecuencia de Rubros Específicos Ganadores Nivel Distrito Federal, del 8 de abril de 2011 respecto de la Consulta Ciudadana del 27 de marzo de 2011. Disponible en: [http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/docs/Frecuencia\\_DF.xls](http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/docs/Frecuencia_DF.xls)

Instituto Electoral del Distrito Federal, Frecuencia Rubros Específicos Ganadores Nivel Distrito Federal, del 16 de noviembre de 2011, respecto de la Consulta Ciudadana del día 13 de noviembre de 2011.

Disponible en <http://www.iedf.org.mx/sites/consultaciudadana/docs/FrecuenciaDF.pdf>

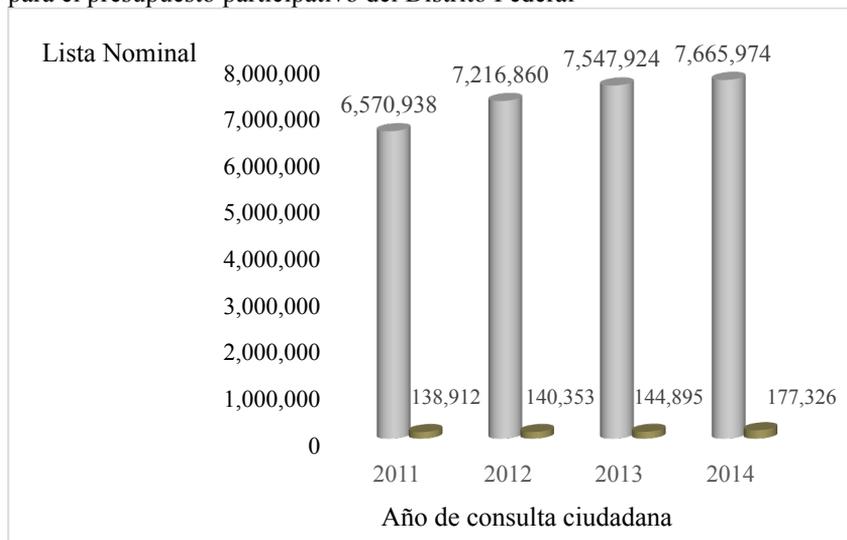
**Cuadro 3. Rubros generales ganadores en los ejercicios fiscales 2013 y 2014 del presupuesto participativo del Distrito Federal**

Rubros generales	Veces que ganó	
	2013	2014
Equipamiento	275	290
Infraestructura urbana	181	289
Prevención del delito	514	338
Obras y servicios	702	752
Actividades recreativas, deportivas y culturales		90
<b>Total</b>	<b>1, 672</b>	<b>1, 759</b>

Fuente: elaboración propia con base en el listado contenido en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2013, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2012, páginas 42-114.

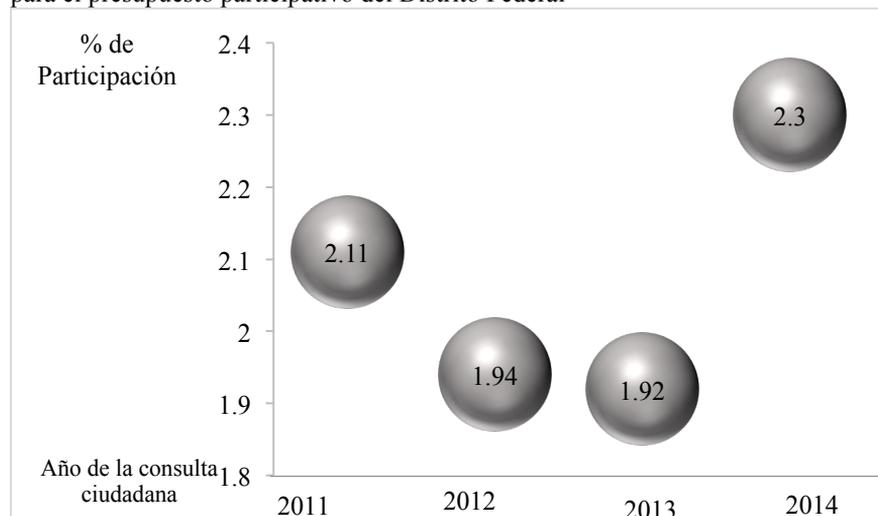
Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-492b73db61d439d4c70b998423490af6.pdf> y en el concentrado de opiniones por colonia o pueblo (archivo en Excel), disponible en: [http://www.iedf.org.mx/index.php/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2954](http://www.iedf.org.mx/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=2954)

**Gráfica 1. Nivel de participación de 2011 a 2014 en las consultas ciudadanas para el presupuesto participativo del Distrito Federal**



Fuente: elaboración propia con base en IEDF, 2011a, 2012, 2013, 2014.

Gráfica 2. Porcentaje de participación de 2011 a 2014 en las consultas ciudadanas para el presupuesto participativo del Distrito Federal



Fuente: elaboración propia con base IEDF, 2011a, 2012, 2013, 2014.

Podemos apreciar en los cuadros 2 y 3, que existieron entre tres a cuatro rubros genéricos ganadores desde 2011 a 2014, sin embargo, llama la atención que solamente 90 proyectos del rubro “actividades recreativas, deportivas y culturales” ganaran entre 1, 759 que fueron aprobados en 2014. Se podría pensar que este rubro sería de gran interés de los capitalinos para el desarrollo de sus respectivas comunidades locales.

Las gráficas 1 y 2 muestran los niveles de participación en las consultas ciudadanas para los presupuestos participativos, desde 2011 hasta 2015, y como se puede observar, el porcentaje no alcanzó, en ningún año, siquiera tres por ciento, a pesar de que en las últimas consultas ciudadanas (2013 y 2014) se incorporó la votación electrónica en línea, lo que en principio supondría que debería haber propiciado un incremento notable en la participación ciudadana, ya que desde cualquier lugar el capitalino podía haber emitido su opinión, proporcionando solamente tres datos: Clave de elector, número de credencial de elector y número de teléfono celular, este último para que el IEDF pudiera enviar por SMS una contraseña de acceso al ciudadano para que éste pudiera completar la emisión de su opinión.

## Reflexiones finales

Boaventura de Souza Santos (2004: 401) afirma que el presupuesto participativo es una estructura y un proceso de participación comunitaria basado en principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos de participación popular, en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos locales. Los principios concretos a los que se refiere este autor son los siguientes:

1. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar, ya que las organizaciones comunitarias no gozan exclusivamente de esta prerrogativa política.
2. La participación es dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y representativa, y se realiza a través de instituciones cuyo régimen interno es determinado por los participantes.
3. Los recursos son distribuidos de acuerdo con una combinación de criterios generales —criterios sustantivos, para definir prioridades— y criterios técnicos —de viabilidad técnica o económica—, definidos por el GDF y por normas jurídicas federales, estatales y/o de la propia ciudad, cuyo contenido corresponde al respectivo orden de gobierno establecido (De Souza Santos, 2004: 402).

Estos principios existen formalmente en la legislación que regula el presupuesto participativo del Distrito Federal, sin embargo, en la práctica, estos principios no han generado suficiente confianza y credibilidad en los ciudadanos, y se enfrentan con una cultura cívica muy pobre, que no contribuye al fortalecimiento de la democracia participativa ni de la representativa.

Lo cierto es que los ciudadanos capitalinos no participan sustancialmente en la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto participativo del Distrito Federal, ni en la toma de decisiones de la ALDF ni de las respectivas delegaciones políticas, y por si fuera poco, la legislación determina que será solamente el tres por ciento del presupuesto anual de la Delegaciones políticas del Distrito Federal (aproximadamente un total de 751 millones de pesos en 2014) el que será utilizado para su distribución en el presupuesto participativo, y no se establece un incremento gradual de este porcentaje.

Por si fuera poco, los espacios públicos, la deliberación y la construcción de opinión pública quedan en el ideal y la teoría normativa, porque a pesar de que pueda superarse la incipiente aplicación y funcionamiento del

presupuesto participativo, las autoridades no han llevado a cabo un análisis puntual para subsanar las fallas en su procedimiento, y no se observa una seria corresponsabilidad institucional y ciudadana para su funcionamiento.

En otro orden de ideas, el presupuesto participativo tuvo su origen en Porto Alegre, Brasil, y en la Conferencia Mundial Hábitat II (sobre problemas urbanos) de la ONU, celebrada en Estambul en junio de 1996, esta ciudad brasileña fue distinguida por ser una de las 42 mejores experiencias de gestión urbana del mundo, y su administración fue puesta como ejemplo en la Declaración Final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales, de ahí que muchas ciudades y alcaldías en el mundo trataron de seguir su ejemplo, aunque no les ha sido fácil reproducir su éxito.

Por lo anterior, no sorprende que en la Novena Tertulia Ciudadana “Resultados y Seguimiento”, las autoridades del IEDF hayan aceptado la importancia del presupuesto participativo como herramienta poderosa de promoción ciudadana, y hayan iniciado una investigación para determinar las causas de la escasa participación ciudadana (2.64 por ciento del listado nominal) en este mecanismo de democracia participativa.

La respuesta parece simple, pero implica muchos factores, desde no contar con una ley específica de Presupuesto Participativo del Distrito Federal que detalle el procedimiento de elaboración y debate del presupuesto participativo, hasta la deficiente aplicación de los recursos públicos y defectuosa ejecución de los proyectos aprobados para cada colonia. De esta forma, el Distrito Federal cuenta con un esquema de participación institucionalizada (muy controlada), en el que el ciudadano interviene solamente en dos momentos específicos: Cuando presenta los proyectos para su colonia y el día que se lleva a cabo la consulta ciudadana.

Es un hecho que los ciudadanos capitalinos acuden poco a las juntas o asambleas que su respectivo Comité ciudadano o Consejo del pueblo realiza, y aunque acudieran más frecuentemente a estas juntas o asambleas, para resolver asuntos relevantes, al final no tienen la posibilidad real de influir en la toma de decisiones de estas instituciones.

En consecuencia, podemos inferir que este tipo de participación ciudadana permite lograr cierta estabilidad política, aunque no necesariamente gobernabilidad democrática, entre otras circunstancias, porque la LCPDF no permite que los Comités ciudadanos o Consejos del pueblo se asocien, lo cual de permitirse, implicaría que un mayor número de ciudadanos pudiera organizarse y exigir a las autoridades políticas mayores demandas de recursos. Por otra parte, observamos también que la afinidad política entre los integrantes de los órganos de representación ciudadana y las autorida-

des locales limita la insatisfacción ciudadana y manipula las decisiones a favor de las autoridades delegacionales.

Por si fuera poco, el presupuesto participativo no ha superado el sistema y cultura clientelar de México, y está muy lejos de que lo logre, según el testimonio ciudadano de la “Novena Tertulia Ciudadana, Resultados y Seguimiento”, ya que muchos ciudadanos observan manipulación electoral en este mecanismo de democracia participativa, a pesar de su formal o legal neutralidad partidista.

Ahora bien, si no se corrigen estas deficiencias normativas, institucionales y culturales del presupuesto participativo, podemos predecir futuros problemas de gobernabilidad democrática, puesto que como lo afirma De Souza Santos (2004: 444), el nivel de participación ciudadana garantiza la legitimidad democrática, y si aplicamos este principio al caso del presupuesto participativo del Distrito Federal, podemos afirmar que en esta entidad federativa la legitimidad democrática de este mecanismo de participación ciudadana es muy baja.

Por otra parte, Carol Pateman (1976, en Peruzzotti, 2008: 18) sostiene que normativamente la participación ciudadana no representa una amenaza a la estabilidad política, sino más bien un requisito esencial del buen funcionamiento de la representación democrática, por eso podríamos afirmar que, en el caso del Distrito Federal, la participación ciudadana en el presupuesto participativo ha demostrado el mal funcionamiento de las autoridades representativas (Comités, Consejos, legisladores y autoridades locales), y por lo mismo, no ha mejorado hasta el momento la gobernabilidad democrática de esta entidad federativa.

En otras palabras, la participación ciudadana se convertiría en un indicador de buena gobernabilidad y de calidad de la democracia, siempre y cuando fortaleciera al sistema de representación democrática.

En este tenor, el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, publicado por el Instituto Federal Electoral (actualmente Instituto Nacional Electoral) en 2014, nos ilustra sobre la situación de la democracia en México, ya que contiene un diagnóstico diligente sobre la misma, en el que resalta las siguientes afirmaciones (IFE, 2014: 197-199):

- Probablemente las razones por las cuales la participación política es limitada en México, tenga que ver con la desconfianza y la desvinculación de ciudadanos entre sí, y entre ciudadanos y gobierno.
- El correcto funcionamiento de un sistema democrático depende del acuerdo y apoyo ciudadano y, en consecuencia, de un clima de confianza social y de cooperación.

- Si se quiere una democracia de calidad es importante contar con ciudadanos organizados que sean un contrapeso para el Estado.
- A las instituciones les toca trabajar en favor de la recuperación e incremento de la confianza ciudadana, esto será posible si se abren más canales de comunicación, control y participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones políticas.

## Fuentes consultadas

Alguacil Gómez, Julio (2014), “La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional”, en *Intervención psicosocial: Revista sobre igualdad y calidad de vida*, vol. 13, núm. 3, Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, Madrid.

Almond, Gabriely (1989), *La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Fundación Foessa, Madrid.

Anderlini, Elizabeth Powley y Sanam Naraghi (s.a.), *Democracia y gobernabilidad*, [documento en línea sin publicación oficial]. Disponible en <http://botmaster.ru.caucasusbusiness.net/sites/default/files/library/TKDemocracySpanish.pdf>. [Consultado el 27 de mayo de 2015].

Blanco, Ismael (2002), “Presupuestos participativos y democracia local: Una comparación entre experiencias brasileñas y españolas”, presentado en el *VII Congreso Internacional CLAD sobre reforma del Estado y de la administración pública*, CLAD, Lisboa (s.a.), Disponible en <http://www.puentegenil.es/uploads/Documentos/Areas/participacion/bibli5.pdf> [Consultado el 17 de agosto de 2014].

Bobbio, Norberto (2012), *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Camou, Antonio (comp.) (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO / UNAM / Plaza y Valdés.

Cohen Jean y Andrew Arato (1994), “Social movements and civil society” en Jean Cohen y Andrew Arato (eds.) *Civil society and political theory*, New Baskerville, MIT Press.

Corona Nakamura, Luis Antonio *et al.* (2011), *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal Comentada*, Prometeo Editores/ TEPJEF/ Instituto Prisciliano Sánchez, Guadalajara.

Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki (1975), *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York.

Cruz, Luz María (2012), *El laberinto de la representación. Una mirada desde México*, TEPJF, México.

De Souza Santos, Boaventura (2004), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, FCE, México.

Diamond, Larry y Marc Plattner (2001), *The global divergence of democracies*, The John Hopkins University Press, Baltimore.

Duhem, Mónica (2006), “La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia”, en *El Cotidiano*, vol. 21, núm. 140, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Elizalde, Antonio (2000), “Democracia Representativa y Democracia Participativa”, en *Sociedad Civil, Cultura Democrática e Inclusión Social* [documento en línea], disponible en [http://www.op-portugal.org/downloads/Democracia\\_representativa\\_y\\_democracia\\_participativa.pdf](http://www.op-portugal.org/downloads/Democracia_representativa_y_democracia_participativa.pdf), (consultado el 24 de noviembre de 2014).

Espinal, Rosario (1995), “Democracia, gobernabilidad y partidos políticos en América Latina”, en *Revista Foro*, vol. 17, Universidad Complutense, Madrid.

Estrella, Díaz (s.a.), *Gobernabilidad y gobernanza*, disponible en [http://www.ciza.mx/apps/site/files/gobernabilidad\\_gobernanza.pdf](http://www.ciza.mx/apps/site/files/gobernabilidad_gobernanza.pdf) (Consultado el 26 de mayo de 2015).

Habermas, Jurgen (1996), *Between facts and norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Héritier, Adrienne (2001), “New modes of governance in Europe: policy-making without legislating?” en *MPI collective goods preprint*, núm. 2001/14. Disponible en: [http://www.econstor.eu/bitstream/10419/85091/1/2001-14\\_online.pdf](http://www.econstor.eu/bitstream/10419/85091/1/2001-14_online.pdf). [Consultado el 26 de mayo de 2015].

Héritier, Adrienne y Adrienne Windhoff-Heritier (1999), *Policy-making and diversity in Europe: Escape from deadlock*, Cambridge University Press, Cambridge.

Lara Caballero, Manuel (2013), “El papel de la sociedad civil en la gestión del presupuesto participativo. El caso del Distrito Federal”, en *Revista Administración y Organizaciones*, vol. 16, núm. 31, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Lechner, Nortbert (1997), *Cultura política y gobernabilidad democrática*, IFE, México.

Manin, Bernard (1997), *The principles of representative government*, Cambridge University Press, Cambridge.

Mayntz, Renata (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Reforma y democracia*, núm. 21, CLAD, Buenos Aires.

Méndez, Irma (2010), *Mecanismos de participación ciudadana: Regulación de consultas en el Distrito Federal*, TEPJF, México.

Morlino, Leonardo (2005), “Calidad de la democracia. Notas para discusión”, en *Revista Metapolítica*, núm. 39, Università degli Studi di Firenze, Florencia.

Nohlem, Dieter (2007) “Instituciones y Cultura Política”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 247, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

O’Donnell, Guillermo (1973) *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*, Institute of International Studies, Berkeley.

O'Donnell, Guillermo, Phillippe Schmitter y Laurence Whitehead (1986), *Transitions from Authoritarian Rule*, The John Hopkins University Press, Londres.

O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Lazetta y Jorge Vargas Cullel (comps.) (2003), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, HomoSapiens/PNUD, Buenos Aires.

Olivos, José (2010), “La democracia participativa en México”, en *Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, disponible en <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/olivoscamosposjoserene.pdf>

Pateman, Carole (1976), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.

Peñalva, Ana Paula y Salvador Medina (2014), “Leyes que bloquean la ciudadanía”, en *Revista NEXOS*, Septiembre de 2014, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=22324> (Consultado el 27 de mayo de 2015).

Peruzzotti, Enrique (2008,) “La democracia representativa como política mediada: Repensando los vínculos entre la representación y participación”, en *Debates en Sociología*, núm. 33, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Prats i Catala, Joan (2001), “Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 10, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona

Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.) (1999), *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Nanetti (1994) *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton University, Press, Nueva Jersey.

Rendón Corona, Armando (2004), “Los retos de la democracia participativa”, en *Sociológica*, vol. 19, núm. 54, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Revez, Bruno (2006), “Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional”, presentada en *Congreso Internacional Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios en América Latina*, Cochabamba, Bolivia. Disponible en: <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Gobernanza%20y%20DesTer%20-%20Revez%20Cochabamba%202006.pdf>

Rodino, Ana María y Alicia Cabezudo (2007), “La dimensión pedagógica de la democracia participativa. El presupuesto participativo como desafío pedagógico para la construcción de ciudadanía, derechos humanos y cultura de la paz. Estudios de caso en ciudades de América Latina”, en *Seminario Nacional Movimientos Socias, Participação e Democracia*, Florianópolis, Brasil, 24 y 25 de abril.

Saltalamacchia, Homero y Alicia Zicardi (2005), “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: Una metodología para su evaluación”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 1, UNAM, México.

Santos Novaes, Flávio y Maria Elisabete Pereira dos Santos (2014), “O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal — a experiência

de Vitória da Conquista (BA)”, en *Revista de Administração Pública- RAP*, vol. 48, núm. 4, Instituto Brasileiro de Estudios e Pesquisas Sociais, Sao Paulo.

Sartori, Giovanni (2007), *¿Qué es la democracia?*, Taurus / Santillana, México.

Sartori, Giovanni (2003), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México.

Scharpf, Fritz (2001), “Notes toward a theory of multilevel governing in Europe”, en *Scandinavian Political Studies*, vol. 24, núm. 1, Wiley, Nueva Jersey.

Schumpeter, Joseph (2013), *Capitalism, socialism and democracy*, Routledge, London.

Sermeño, Ángel (2005), “Democracias de calidad: Un nuevo espejismo” (Reseña), en *Andamios. Revista de Investigación Social*, núm. 2, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México.

Truman, David (1951), *The Governmental Process. Political Interest and Public Opinion*, Alfred A. Knopf, Nueva York.

Valverde Viesca, Karla, Enrique Gutiérrez Márquez, Flor de María García Sánchez (2013), “Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LVIII, núm. 218, UNAM, México.

Zovatto, Daniel y Martha Lagos (2005), “Gobernabilidad democrática: Logros y desafíos”, en *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, invierno, núm. 13, Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá, Madrid.

### *Legislación, jurisprudencia y material jurídico*

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se emite la Convocatoria Dirigida a los Ciudadanos del Distrito Federal para la Celebración de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo, 2014, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo81948.pdf>

Acuerdo para Determinar los Proyectos Específicos en que habrán de aplicarse los Recursos Autorizados en materia de Presupuesto Participativo para el Ejercicio Fiscal 2012, en las Colonias y Pueblos del Distrito Federal, disponible en: <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2012/docs/acuerdo201110804.pdf>

Convocatoria a la Ciudadanía del Distrito Federal, a Participar en la Consulta Ciudadana para determinar los Proyectos a los que las Autoridades Delegacionales habrán de aplicar en sus Demarcaciones Territoriales, los Recursos Presupuestales que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal Autorizó como Presupuesto Participativo en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011, disponible en <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/docs/4d82e795dba1f.pdf>

*Convocatoria a la Consulta Ciudadana para el presupuesto participativo 2015*, disponible en <http://www.iztacalco.df.gob.mx/portal/images/docs/PDF/ConvocatoriaCCPP2015.pdf>

*Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011*, disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-3bbb16420a32b2e5e95ba-90a1c172819.pdf>

*Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2012*, disponible en [http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2012/decreto\\_presupuesto\\_egresos\\_2012.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2012/decreto_presupuesto_egresos_2012.pdf)

*Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2015*, disponible en [http://www.consejeria.df.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/fa47fcb66d5f7333b922319ad1f40830.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/fa47fcb66d5f7333b922319ad1f40830.pdf)

DPEF (Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal) (2014), *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal, EPDF*, México. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-c6e79a93de4da3bbba1eaa1836d5e069.pdf>

GODF (Gaceta Oficial del Distrito Federal) (2013), *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2013*, GODF, México. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-492b73db61d439d4c70b998423490af6.pdf>

IEDF (Instituto Electoral del distrito Federal) (2010), *Catálogo de Colonias y Pueblos Originarios 2010*, Nota Metodológica, IEDF, México. Disponible en: <http://www.iedf.org.mx/sites/comites2010/doc/catCol.pdf>

IEDF (Instituto Electoral del Distrito Federal) (2011a), *Frecuencia de Rubros Específicos Ganadores Nivel Distrito Federal*, del 8 de abril de 2011 respecto de la Consulta Ciudadana del día 27 de Marzo de 2011, IEDF, México. Disponible en: [http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/docs/Frecuencia\\_DF.xls](http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/docs/Frecuencia_DF.xls)

IEDF (Instituto Electoral del Distrito Federal) (2011b), *Frecuencia Rubros Específicos Ganadores Nivel Distrito Federal, del 16 de noviembre de 2011*, respecto de la Consulta Ciudadana del día 13 de noviembre de 2011, IEDF, México. Disponible en: <http://www.iedf.org.mx/sites/consultaciudadana/docs/FrecuenciaDF.pdf>

IEDF (Instituto Electoral del Distrito Federal) (2012), *Convocatoria a la ciudadanía del Distrito Federal, a participar en la Consulta Ciudadana para definir las acciones prioritarias de atención en las colonias y pueblos originarios, con los recursos del presupuesto participativo correspondientes al año 2012*, IEDF, México. Disponible en: <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2012/conv.pdf>

IEDF (Instituto Electoral del Distrito Federal) (2013), *Informe Ejecutivo Consulta Ciudadana 2012 para Definir los Proyectos Específicos en los que se aplicarán los recursos del Presupuesto participativo correspondiente al Ejercicio Fiscal 2013*, IEDF, México. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/downloads/informe.pdf>

IEDF (Instituto Electoral del Distrito Federal) (2014), *Convocatoria para la Consulta Ciudadana para el presupuesto participativo 2014*, IEDF, México. Dispo-

nible en <http://www.iedf.org.mx/sites/tenemoslaformula/documentos/convocatoria02.pdf>

IFE (Instituto Federal Electoral) (2014), *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México. Disponible en: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-EstudiosInvestigaciones/investigaciones-docs/2014/Informe\\_pais\\_calidad\\_ciudadania\\_IFE\\_FINAL.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-EstudiosInvestigaciones/investigaciones-docs/2014/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf)

*Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-2b1844f45bb3488cfe14198600c09053.pdf>

*Sentencia del Juicio Electoral del Expediente TEDF-JEL-027/2011*, disponible en [http://www.juriselectoral.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2552:d-f--2011-26-jel-104-tedf-jel-027-2011-&](http://www.juriselectoral.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2552:d-f--2011-26-jel-104-tedf-jel-027-2011-&)

TEDF (Tribunal Electoral del Distrito Federal) (2011), *Informe Anual 2011*, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México. Disponible en: [http://themis.tedf.org.mx/transp/files/art14/19/inf\\_anual\\_pres\\_2011.pdf](http://themis.tedf.org.mx/transp/files/art14/19/inf_anual_pres_2011.pdf)

TEDF (Tribunal Electoral del Distrito Federal) (2012), *Informe Anual 2012*, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México. Disponible en: [http://themis.tedf.org.mx/transp/files/art14/19/inf\\_anual\\_pres\\_2012.pdf](http://themis.tedf.org.mx/transp/files/art14/19/inf_anual_pres_2012.pdf)

TEDF (Tribunal Electoral del Distrito Federal) (2013), *Informe Anual 2013*, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México. Disponible en: [http://themis.tedf.org.mx/transp/files/art14/19/inf\\_anual\\_pres\\_2013.pdf](http://themis.tedf.org.mx/transp/files/art14/19/inf_anual_pres_2013.pdf)

### *Otras fuentes primarias*

IEDF (Instituto electoral del Distrito Federal) (2014), *Novena Tertulia Consulta Ciudadana*, Resultados y Seguimiento (2014), en Youtube, México. Disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=vMV5V1IKdNs&feature=player\\_detailpage](https://www.youtube.com/watch?v=vMV5V1IKdNs&feature=player_detailpage)

Parametría (2013), *Encuesta Comités Ciudadanos 2013*, Parametría, México. Disponible en [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4571](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4571)

Parametría (2009), *Encuesta 2009 sobre respaldo ciudadano a la democracia directa*, Parametría, México. Disponible en <http://parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4193>

### *Anexo*

#### *Preguntas de 2011 a 2014 para las Consultas Ciudadanas del presupuesto participativo del Distrito Federal*

2011. De los proyectos seleccionados por tu Comité o Consejo del Pueblo, ¿Cuál consideras prioritario realizar en tu colonia o pueblo?

2012. De los proyectos específicos preseleccionados por tu Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo, o en su caso, por el Consejo Ciudadano Delegacional, elige aquel que consideres prioritario para realizar en tu colonia o pueblo originario.

2013. De los proyectos específicos preseleccionados por tu Comité Ciudadano, Consejo del Pueblo, o en su caso, Consejo Ciudadano Delegacional, ¿Cuál consideras prioritario para realizarse en tu colonia o pueblo originario?

2014. De los proyectos específicos propuestos por tus vecinos ¿Cuál consideras prioritario en tu colonia o pueblo?

# Procesos de participación política de las mujeres en el reclutamiento legislativo: trayectorias políticas y acceso a las candidaturas. Obstáculos y estrategias para la LVI Legislatura del Estado de México\*

Silvia García Fajardo y Norma Baca Tavira

## Introducción

Los partidos políticos son los actores clave que proveen al sistema político de recursos humanos (Elizondo, 1997) y, por tanto, regulan la presencia o ausencia de las mujeres en la competencia por los cargos de representación popular en un espacio político cuya presencia ha sido tradicionalmente masculina (Astelarra, 1990). De tal suerte que, la participación política de las mujeres en los cargos de elección se ha limitado históricamente porque el acceso a la postulación de candidaturas es controlado por las élites partidistas, generalmente constituidas por varones.

Se afirma que los partidos políticos son una de las principales fuentes de discriminación para la participación política de las mujeres por las desigualdades en la representación en cargos de elección (Cerva, 2014), pues son vistas como “invitadas” más que como protagonistas (Ortiz, 2010).

En la literatura académica se señala como característica peculiar de los partidos políticos la conformación de estructuras sexistas en su organización, ya que no incorporan a las mujeres en igualdad de condiciones que los varones (Htun, 2002; Caul, 1999; Marx *et al.*, 2007; Urrutia, 2013; Ortiz, 2010; García 2011, 2012). Las desigualdades se centran en los puestos claves de decisión del partido: mientras los hombres ocupan la cúspide, las mujeres constituyen mayoritariamente las estructuras de base o nucleares y de militancia (Elizondo, 1997; Caul, 1999) y la desproporción de género en el acceso a las candidaturas de elección popular, generalmente asignadas a los varones (Htun, 2002).

\* Extractos del capítulo han sido retomados de García (2010).

En las últimas décadas ha habido cambios en cuanto al aumento de mujeres en las directivas de los partidos, gracias a la implementación de las cuotas de género, aun cuando los partidos políticos se resisten a implementarlas. La falta de voluntad política es uno de los factores fundamentales que impiden la inclusión de la otra mitad de la población en los procesos de reclutamiento político (Caul, 1999).

Se entiende por reclutamiento legislativo a los procesos de selección de candidaturas para ocupar cargos de representación política en los parlamentos (Norris, 1997). Para el análisis del reclutamiento legislativo se requieren tres niveles de análisis: i) el sistema político, que incluye a su vez el estudio del sistema legal, electoral y de partidos; ii) la estructura de reclutamiento de cada partido político, que son las reglas del juego; y iii) los procesos de preselección, selección o nominación de las candidaturas (Norris, 1997). En este último punto se centrará el presente capítulo porque nos interesa indagar cómo son los procesos de participación política en la selección de las candidaturas, en particular para las mujeres, cuando el sistema electoral contempla el establecimiento de cuotas de género en las candidaturas para la composición del órgano legislativo.

Existe consenso en que el tipo de sistema electoral y la aplicación efectiva de las cuotas de género en los cargos de representación son elementos cruciales para incrementar la presencia femenina (Matland, 2002; Matland y Taylor, 1997; Peschard, 2002; Caul, 1999; Vengroff *et al.*, 2003). De manera que, si el diseño del sistema electoral permite la discrecionalidad de las dirigencias partidistas para “burlar” las cuotas de género (al no establecer obligatoriedad, posiciones específicas y sanciones por su incumplimiento), nos encontramos frente a un sistema androcéntrico que busca incluir a las mujeres en lo formal pero que en la práctica limita su inclusión.

A pesar de los avances que los movimientos de mujeres y grupos feministas han logrado en la agenda internacional para que los estados establezcan medidas de inclusión de mujeres en las instituciones de toma de decisión, como el caso de las acciones afirmativas, entre ellas, las cuotas de género, los avances en la participación femenina en los órganos legislativos sigue siendo una tarea pendiente, pues persisten diversos obstáculos que impiden a las mujeres acceder, en primer instancia, a las candidaturas electivas y, en segunda instancia, ocupar escaños en los congresos.

Se considera como objeto de estudio al congreso mexicano, porque es el más numeroso (con 75 curules) en comparación con otros congresos locales de México, sin embargo, se ubica entre aquellos que cuentan con menores porcentajes de diputadas (ONU Mujeres, 2013). En particular, se

analiza la LVI Legislatura del Estado de México (2006-2009), ya que por primera vez se introdujo en la legislación electoral local la cuota de género, con el porcentaje de 70/30 para las elecciones de 2005, lo que impactó en la composición por sexo del congreso para 2006. Como consecuencia, el número de mujeres en dicha legislatura logró el porcentaje histórico más alto en el congreso mexiquense, pues alcanzó 20 por ciento (Cedillo, 2012). De las 15 diputadas que lograron acceder a la LVI legislatura, la distribución por partido político es la siguiente: cinco por el Partido Acción Nacional (PAN), seis del Partido Revolucionario Institucional (PRI), tres del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y una por el Partido Verde Ecologista de México.<sup>1</sup>

¿Por qué persiste la subrepresentación de las mujeres a pesar de las medidas para incrementar su inclusión? Más allá de las cifras, la reglamentación y las dinámicas institucionales al interior de los partidos políticos, surge la necesidad de investigar los obstáculos que enfrentan las mujeres así como las estrategias emprendidas por ellas en la selección de las candidaturas. Se propone indagar, desde la subjetividad de los actores, la manera en que se dan los procesos de reclutamiento legislativo, por lo cual, se recurre al paradigma cualitativo y se utiliza como herramienta la entrevista semiestructurada a las diputadas.<sup>2</sup>

El objetivo del presente capítulo es dar cuenta de los procesos de participación de las mujeres en el reclutamiento legislativo. Para ello se divide en dos apartados; el primero aborda las trayectorias políticas de las diputadas, motivaciones para incursionar en la política y la manera en que acercan a su partido político; el segundo refiere los factores que contribuyen en la selección de las candidaturas dentro del partido: los obstáculos y estrategias políticas emprendidas para la obtención de la candidatura en el que se enmarcan los procesos de reclutamiento legislativo; y finalmente se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión.

## **Trayectoria política de las diputadas y su acercamiento al partido**

Alma, “Yo no era panista me hice panista”

Fue diputada de representación proporcional propietaria, por un distrito urbano por el PAN, es originaria del Distrito Federal. Tiene 47 años de

<sup>1</sup> Es preciso señalar que en el proceso electoral de 2005 para la elección de integrantes de la Legislatura, los partidos políticos participaron mediante coaliciones electorales. Para una mayor discusión ver García (2011).

<sup>2</sup> Se entrevistaron a 10 diputadas en los meses mayo-septiembre de 2009, sus nombres han sido cambiados.

edad. Es casada y tiene dos hijos: un varón de 17 años y una mujer de 14. Se tituló como médica veterinaria zootecnista y estudió un diplomado en gobierno y administración pública municipal.

Cuenta con experiencia en cargos de elección popular, ya que fue regidora y diputada local. No ha desempeñado cargos en la administración pública. Inicia su vida en la política a través de un movimiento vecinal en contra de la instalación de una gasolinera que dañaba su patrimonio, porque al lado tenía su clínica veterinaria.

Su motivación principal para participar en la política estuvo fundamentalmente centrada en la protección de su patrimonio y en su posición como madre:

Yo empecé a moverme con mis vecinos y se lo comenté a mi esposo, le dije — voy a ser lo que sea de mi parte para ver qué podemos hacer para detener este proyecto; yo no quiero más adelante que mis hijos me digan —oye, por qué se permitió esto, poniéndonos en el contexto de que en ese tiempo las gasolineras eran peligrosas, —por qué no hiciste nunca nada cuando sabías que tenías ahí tu propiedad. Le dije —mira lo voy a hacer por mis hijos, esa fue mi motivación, mi patrimonio, lo único que tengo para dejarles a mis hijos, este negocio, esta construcción y pues voy a hacer algo. Me salí con mi niña, tenía un año, casa por casa, —Oiga ¿sabían ustedes que van a poner una gasolinera aquí? —No, no sabíamos, —¿Están ustedes de acuerdo? —No, claro que no, —Pues entonces firmele; y así me conseguí mil firmas con los vecinos. Entonces ese fue finalmente el motivo por el que ingresé, fue una cuestión de conciencia, sentí peligro hacia mi patrimonio y bueno lo compartimos con los vecinos.

Durante la entrevista, Alma dijo desconocer las funciones que tienen las autoridades municipales, ello fue esencial porque más que acercarse al partido, éste se acercó a ella, a raíz de su interés y socialización con los vecinos para detener la construcción de la gasolinera. El partido reconoció su liderazgo y la posibilidad de cooptarla para participar en una candidatura como regidora:

El PAN en ese momento vio en mí un liderazgo, dijeron —¿sabes qué? esta señora se movió y yo creo que valdría la pena jalarla [...] cuando me invitan a participar en la planilla, ni siquiera era militante ni adherente del partido. Participé como candidata a regidora y fue hasta que entré ya a la regiduría cuando dije —bueno, si ya estoy aquí y estoy representando al PAN por lo menos voy a saber qué es el PAN. De hecho, en el momento en que yo acepto la candidatura, bueno, hay una simpatía porque ellos nos habían ayudado, por lo menos en ese sentido había ya un acercamiento, pero ya adentrarse dentro lo que son

los principios de doctrina ya más a fondo, ser miembro activo, etcétera se dio hasta que yo fui regidora.

Las redes que estableció con los vecinos, el apoyo del esposo y la socialización de una problemática personal le permitieron construir un liderazgo que fue capitalizado por el PAN. El lema “Lo personal es político” recobró vital importancia. Visibilizar un asunto “privado” que no sólo afectaba su patrimonio sino a la colectividad le permitió además ocupar un espacio en lo público.

Eugenia, “A los 16 participé en ‘Acción juvenil’ y ahí voy creciendo [...] participar con jóvenes de mi edad y darme cuenta que no era la única loca que andaba por ahí queriendo tratar de conquistar al mundo”.

Fue diputada suplente de mayoría por un distrito urbano por el PAN. Es soltera de 24 años de edad. Originaria del Distrito Federal. Se tituló como licenciada en derecho y al momento de la entrevista estudiaba un posgrado en derecho fiscal. Fue su primer cargo de representación popular. Mencionó que tomaría protesta como regidora de representación proporcional en el municipio que radica para el periodo 2009-2012. Inicia su vida política en la organización juvenil del PAN denominada “Acción juvenil”.

La asistencia a eventos del partido y la red familiar, a través de su cuñado panista que la invitó a participar, le permitieron acercarse a las filas de la organización blanquiazul en su estructura juvenil. Posteriormente, la simpatía y los intereses afines con otros jóvenes la motivaron para militar formalmente en el partido:

La cotidianidad de asistir a Acción Nacional, tiene estructuras muy enfocadas, empiezo a muy temprana edad en este medio, estoy diciendo que como a los 16 participé en una organización en específico que tiene el PAN que es “Acción juvenil”. Empiezo a participar, ahí voy creciendo [...] Es una muy grata experiencia, yo te puedo decir que fueron de los primeros acercamientos reales a la política, participar con jóvenes de mi edad y darme cuenta que no era la única loca que andaba por ahí queriendo tratar de conquistar al mundo, tratar de cambiar esto, cambiar la perspectiva de un país que desgraciadamente tenemos una conciencia un poco misógina, por decirlo de alguna manera, no vemos a futuro, no visionamos, no somos gente de planeación, definitivamente el mexicano no planea, pero hay gente que tenía sus ideales en ese mismo grupo y era lo que me motivaba a seguir en esto.

Entre sus motivaciones se señalan los deseos de cambio frente a desigualdades de género y ante la inseguridad de un futuro inmediato que comienza a compartir con un grupo de jóvenes dentro del partido. El acceso

al órgano legislativo como diputada suplente le permitió darse cuenta de que la diferencia para participar en la política radica en la ubicación de los sujetos en el contexto social:

En cierto sentido lo que me enfoca a la política, yo creo, es ya estando aquí, dentro de este medio, no es lo mismo estar afuera que adentro, eso fue lo que más me motivó, el hecho de que me den la oportunidad. A mí me agrada mucho trabajar con una persona que abiertamente lo digo es un gran ser humano, una persona preparada una persona que me ha abierto brecha en este camino, dentro del mismo partido, dentro de la misma política y dentro del ambiente [en referencia al diputado propietario].

La expresión “No es lo mismo estar a fuera que adentro” define la condición desigual de los ciudadanos en la relación representantes/representados. Estar dentro de la política, en la posición de representante, indica el acceso a los recursos económicos y humanos que permiten incidir en la toma de las decisiones; “estar fuera” implica cierto acceso diferenciado por la carencia que, generalmente, en la condición de representados se tiene de las posiciones y los recursos así como en la toma de decisiones políticas. Cuando en términos democráticos tendría que ser al revés.

Gabriela fue diputada suplente por mayoría en un distrito urbano por el PAN. Tiene 31 años de edad, es soltera. Se tituló como ingeniera química farmacéutica. Hasta el momento de la entrevista era su primer cargo de representación popular. A partir de los 19 años inicia su vida política en algunos cargos dentro del PAN, realizando diversas actividades en la organización juvenil del partido, enfocadas a la organización y coordinación de campañas tanto a nivel nacional como estatal.

El acercamiento al partido se dio centralmente por el núcleo familiar, principalmente por la figura paterna, quien estaba involucrada en actividades partidistas. Además, también asistía en sus tiempos libres a cursos de capacitación ofrecidos por la sección juvenil del partido. Sin embargo, el factor decisivo para pertenecer formalmente a la organización panista, es decir, la obtención del registro como militante fue a través de la invitación de un amigo:

Realmente ni mi papá ni mamá son miembros activos [sic] de Acción Nacional, pero tuve un gran ejemplo con mi papá, se incluye en la participación ciudadana con el PAN desde 1975. Aprendo muchas cosas desde niña, yo nazco prácticamente en el núcleo de una familia panista, les digo vengo de pañales azules, vamos aprendiendo el rol político, empezamos a intervenir, previamente a ser miembros activos. Andaba en las pandillas de Acción Nacional, que

es previo a que cumplas 18 años, andaba desde los 12 a los 17 años picando, dando lata. Mi papá renuncia en 1994 a ser miembro activo del PAN por razones muy personales, pero yo ya traía la idea en la cabeza y nos empezamos a meter. Un día llega un amigo y me dice —¿no quieres ser miembro del PAN?, volteo a ver a mi papá, observo a mi mamá, nadie dice nada y digo: sí. Ese día, primero fui miembro adherente pasaron seis meses tomé mis cursos, solicité mi activación y hoy por hoy, soy miembro del PAN.

Los antecedentes familiares de participación se vuelven un referente para su motivación, a pesar de la mala experiencia de su papá en la militancia. La expresión “pañales azules” refleja que gran parte de la militancia panista se ha cimentado en los núcleos familiares, donde la preferencia política de los padres, tíos, hermanos, cuñados, etc., tiene influencia en los demás miembros. Concibe al partido como *una gran familia o una familia extensa* en cierta medida por su carácter cerrado para incluir en sus filas a miembros que no tienen vínculos familiares con la militancia panista. Gabriela decide comenzar su carrera en la política a temprana edad al combinar su vida universitaria con la asistencia a cursos de política que organizaba el PAN. La entrevistada dejó ver cierto sacrificio al destinar su tiempo libre hacia actividades dentro de la organización partidista:

Yo era estudiante cuando estábamos metidos en rollos políticos, era una estudiante muy chistosa, trabajaba, estudiaba y me iba a cursos de política, que el laboratorio, disertación, liderazgo, en realidad entraba a la política en mis ratos libres en mis fines de semana, sacrificábamos los fines de semana por el rol político.

Andrea, “Me invitan una amiga y mi esposo a cursos y actividades que había dentro del PAN a nivel juvenil y yo fui conociendo al PAN poco a poco y ya que lo conocí decidí afiliarme”.

Fue diputada propietaria por lista del PAN. Originaria del Estado de México, con residencia actual en un municipio urbano, gobernado durante varios periodos por el PAN. Tiene 35 años de edad es casada, con tres hijos, dos niñas de cuatro y nueve años y un varón de siete años de edad. Se tituló como licenciada en contaduría pública en una universidad privada y cuenta con dos diplomados. Dentro de la administración pública ha sido coordinadora del programa municipal dirigido a los jóvenes en 1997 y coordinadora de relaciones públicas en la oficina del ayuntamiento en 2000.

Dentro de sus cargos partidistas Andrea cuenta con la experiencia de coordinación y dirección nacional y estatal del sector juvenil. También ha

ocupado puestos de dirección en el sector femenino del partido en los ámbitos nacional, estatal y municipal. En 2004 coordinó estatalmente la Red de Mujeres con Felipe Calderón Hinojosa. Asimismo, participó como suplente en candidaturas de representación popular en dos ocasiones. En la LVI Legislatura del Estado de México, fue la primera vez que accedió a una diputación. Al momento de la entrevista, indicó que se incorporaría como diputada federal de lista propietaria en la cámara de diputados. Incursionó como voluntaria en una organización dirigida a atender niños de la calle e inició su vida política en el sector juvenil del partido.

El contacto con el partido se presenta por la red familiar de su esposo en el PAN. Al incorporarse encontró su *vocación política de servicio a los demás*:

Primero, aquí encontré mi vocación en la política, es decir, la verdad me siento muy bien sirviendo a los demás, me hace muy feliz poder ayudar a la gente. Realmente completa esa parte del ser humano que tiene que buscar ser feliz y poder ayudar a la gente, me hace sentir bien. Cuando ves que un niño que jamás ha escuchado y pudiste donarle un aparato auditivo, cuando ves que una ley que hiciste puede ayudar a una mujer a que deje de ser víctima de violencia, es eso es un gran logro. También poder transformar las cosas. Para mí, el poder es poder hacer que las cosas cambien, creo que estar en la política me permite hacer que las cosas cambien.

Las dicotomías entre racionalidad/emotividad y público/privado como bases en las que se han construido los roles de género han sido criticadas por las teóricas feministas, porque no existen tales divisiones. Demeritar las actividades y actitudes femeninas por la carga emocional que opera en el ámbito de lo “privado” representa un problema (Cortina, 2005: 313-314). Sin embargo, la sensibilización que adquieren las mujeres ante grupos “vulnerables” como mandato de género les permite concebir la política de una manera distinta a la de los varones, ya que representa un proceso de cambio desde lo cotidiano, donde hay racionalidad en tanto se busca el bienestar individual y colectivo. Incidir en la transformación de las mujeres a partir de la creación de una ley que impacta en la vida diaria borra las fronteras entre lo público y lo privado. Este tipo de cambios produce satisfacciones personales para estar en la política.

El trabajo de base que Andrea realizó con la militancia y el contacto directo con los delegados tanto municipales como estatales le permitió cimentar el capital político al interior de su partido. Paralelamente, al trabajar en el ayuntamiento, considerado bastión electoral del PAN, con la estructura municipal del partido, implicó tejer redes sociales de apoyo.

Además el acercamiento con los dirigentes nacionales y estatales, a partir de sus posiciones directivas dentro del partido, facilitaron a la entrevistada construir redes de apoyo con los grupos internos. Lo realmente significativo es la coordinación que tuvo en la red de mujeres previo a las elecciones presidenciales de 2006, cuyo candidato fue el presidente de la república. En la entrevista, a pesar de mencionar que no pertenecía a un grupo interno del PAN, se identificó como calderonista.

Guadalupe, “el trabajo de partido, el trabajo político ya lo traes en el alma, tardas en descubrirlo, desgraciadamente empecé muy tarde, pero dicen nunca es tarde para empezar”.

Fue diputada propietaria por lista partidista, propuesta por el PVEM. Sin embargo, participa como integrante del grupo parlamentario del PRI. Originaria del estado de Guerrero, al momento de la entrevista vivía en un municipio urbano por razones de formación escolar de sus dos hijas de 23 y 21 años. Tiene 45 años de edad y es divorciada. Es licenciada en ciencias políticas y administración pública y con estudios de maestría en economía.

Desempeñó puestos en la administración pública estatal, a lo largo de 26 años de su vida laboral. Comenzó su vida profesional al trabajar como secretaria para pagar sus estudios universitarios, porque se había casado recientemente. Dentro de su partido fue coordinadora de activismo político en diversas campañas, ha sido delegada del partido en diversos municipios. Además es consejera política municipal, estatal y nacional. La diputación fue su primer cargo de representación popular.

Su acercamiento al partido se materializa desde el ámbito universitario. Al estudiar una carrera comienza a establecer redes con los profesores, algunos de ellos no sólo eran académicos, sino que trabajaban en la administración pública y tenían vínculos con el PRI, ya que en ese tiempo en el Estado de México, el PRI gobernaba mayoritariamente los gobiernos municipales, tenía mayoría absoluta en la cámara de diputados y la gubernatura. La necesidad de combinar labores escolares con las de maternidad (porque tenía dos hijas pequeñas en ese momento), así como las actividades profesionales para mantener sus estudios, le permite ir construyendo redes sociales para desempeñarse en cargos de la administración pública. Posteriormente combinó el trabajo administrativo con el partidista:

Dentro de la administración pública siempre he sido priista y cuando se dan los procesos en el partido siempre me ha gustado participar. Me gustaba ir al partido, en ocasiones yo tenía funciones dentro de la administración pública y había periodos en la administración pública que no tienes un cargo, en ese tiempo me gustaba irme a trabajar al partido. Siempre me gustó mucho el trabajo del

partido. Mis sanas épocas de juventud donde me ponía a pegar propaganda hasta donde llegué a cargos de delegada, porque creía en los estatus, he creído en los programas de mi partido, siempre fui una defensora de mi partido [...] La verdad es que mi partido siempre me ha llamado mucho la atención. El trabajo de partido, el trabajo político ya lo traes en el alma, tardas en descubrirlo, desgraciadamente empecé muy tarde, pero dicen nunca es tarde para empezar.

La entrevistada comienza su labor dentro del partido en las actividades básicas, como pegar propaganda. La relación existente entre mujeres y partidos parece confirmar la argumentación de que “la mayor parte del trabajo dentro de los partidos ha sido realizada por mujeres [...] el problema es que su actividad ha estado circunscrita al seno de las bases, sin llegar casi nunca a los niveles de decisión” (Elizondo, 1997: 100). El combinar el trabajo administrativo con el político dentro de la organización partidista le abrió posibilidades para escalar mejores posiciones.

Aunque Guadalupe manifestó no tener un momento específico para incursionar en la política, destacó que al ser apoyada por su esposo, en primer término, para estudiar una carrera y luego por sus hijas para dejarles *un mundo mejor*, su motivación principal se centra en el discurso enfocado al *servicio a los demás*:

Empecé a trabajar en la administración pública, porque siempre me ha gustado la palabra *servicio* y yo me identifico mucho con la palabra *servicio*, servir a los demás, sentirte útil, sentir que haces algo por los demás y creo que de ahí surge. Una vez que estoy dentro de la administración pública, en diversos programas, ambientes, dependencias, surge el interés por llegar a un lugar donde me siento mucho más útil, donde de verdad puedes lograr algo para poder ser parte de un cambio, de un cambio real.

El género es el producto de prácticas sociales (West y Zimmerman, 1999). La identificación con la palabra “servicio a los demás” se ha asociado y construido socialmente para las mujeres. Es un discurso que se aprende en la interacción social. Romperlo significaría trasgredir prácticas establecidas para los géneros. Sin embargo, percibir que se sirve a los demás a través de posiciones políticas que conduzcan a transformar cambios en la vida de las personas, es una manera de desplazarse en el tejido social y político independientemente que al hacerlo se reafirmen ciertos mandatos de género.

Nancy, “Un soldado más en mi partido en todo lo que me pongan”.

Fue diputada de mayoría propietaria por la coalición “Alianza por México”, conformada por el PRI-PVEM por un distrito rural. Está casada y

tiene 31 años de edad. Es madre de dos hijos pequeños. Se tituló en administración. Contaba con la experiencia de haber sido regidora en el municipio que reside. A la fecha de la entrevista, mencionó que tomaría protesta como alcaldesa en un municipio rural. En los cargos del partido inicia como presidenta del seccional (unidad básica del partido), fue dirigente de la sección juvenil denominada “Frente juvenil”, posteriormente se convirtió en delegada nacional y estatal.

Su liderazgo comenzó en su vida escolar al socializar la problemática de las colegiaturas en una universidad privada. Sin embargo, el parteaguas fue el certamen de belleza juvenil del partido en el que concursó y ganó. Las ganadoras del concurso visitaban las comunidades:

Antes, a nivel estatal, había concursos de Señorita Frente Juvenil y todo ese tipo de cosas. Me invitaron a participar en un concurso y después del concurso me entró la cosquillita de entrarle al partido, porque después del concurso todas las reinas que ganan se iban a las comunidades a ayudar a la gente a repartir cosas e irlos a visitar y ofrecer algo de lo que nosotros tenemos. Eso me da la pauta a decir —el PRI no sólo es concurso, este partido político no es nada más “voy a concursar por algo”, es un medio para poder servir a alguien y eso me encanta y por eso me metí.

Percibe a su organización partidista como un medio para lograr objetivos más amplios, entre ellos, el servicio a la comunidad. La motivación central de incursionar en la política se centró en *luchar por un bien común*.

Nancy indicó que adentrarse en la organización partidista implicó comenzar con las labores básicas, es decir, el trabajo dentro de la estructura nuclear del partido a través de la organización seccional: *empezar de cero* y la obligatoriedad de *irte ganando un lugar*. No obstante, se enfrentó con la tensión entre sus aspiraciones personales y consejos familiares, en gran parte por su inexperiencia política:

Siempre he pensado que es así, tienes que ir trabajando para ganarte el lugar donde quieres estar y cuando entré a la política fue así. Mi deseo no era ser regidora, mi deseo, mi objetivo era ser diputada federal, pero yo decía —bueno tengo que trabajar mucho para llegar allá. Mi primer empleo, mi primer trabajo, mi primera responsabilidad fue ser regidora municipal, tenía 21 años y créeme que pues es una situación difícil para mí que empiezo. Mis papás siempre me centraron, siempre me dijeron —no corras, si ya empezaste a gatear aprende a caminar y vamos poco a poco, no te echas a correr porque te caes. Entonces, fue mi primer trabajo, afortunadamente. Además todavía no terminaba mi carrera conjugué una y mil cosas, pero como era soltera pude conjugarlo. Me costó menos trabajo, porque a lo mejor si no hubiera terminado mi carrera me

hubiera dedicado a una cosa u otra porque no puedes con todo, pero se dio esa oportunidad y así fue como quisimos crecer, salir adelante y desde que tuve la oportunidad de ser servidora pública en la regiduría, yo dije soy de aquí y de aquí no me muevo y de aquí para adelante con el objetivo que yo pretendo.

Su condición de soltería, la combinación de labores escolares con el servicio público y la edad, fueron factores facilitadores de acceso al mundo de la política. La experiencia es considerada un elemento central para adquirir posiciones de poder. Construir una trayectoria escalando “pequeños” peldaños, adquirir habilidades y conocimientos hacia el logro de mayores objetivos, le permitieron foguearse ante su novatez.

Lidia, “Me fui metiendo para inconformarme, pero además para llevar una propuesta y ya cuando me di cuenta, ya estaba adentro”.

Fue diputada de mayoría propietaria de un distrito rural por la coalición “Alianza por México” del PRI-PVEM. Tiene 48 años de edad. Estudió una carrera técnica en trabajo social. Está casada, tiene cuatro hijas adultas. Cuenta con experiencia en puestos de elección popular: fue regidora y presidenta municipal en dos ocasiones.

Su trayectoria dentro del partido es amplia. Ha ocupado cargos de dirigente nacional en la organización campesina del Estado de México, ha sido coordinadora de la liga de comunidades agrarias y sindicatos campesinos del estado, dirigente del organismo de mujeres en su municipio. También fue delegada del partido en varios municipios. Entre otros cargos. Inició su vida política a través de la socialización de problemáticas comunitarias.

La articulación con el partido se establece debido a la inconformidad con las necesidades básicas en su comunidad y la búsqueda de soluciones a las mismas, a través del contacto con autoridades municipales y candidatos que iban a visitarlos. El partido observa su liderazgo y aprovecha su capital social dentro de la comunidad:

Yo empecé a abanderar los programas sociales de mi comunidad. Era de un pueblo muy pequeño, antes de casarme, de buscar por qué no teníamos agua potable, no teníamos luz, caminos, no habían encementados, apoyos a la vivienda, teníamos muchos problemas de salud, entonces me empecé a meter en eso, empecé a abanderar los programas, en buscar que se atendiera. Cada vez que iba un funcionario, un presidente, un candidato, ahí iba a inconformarme; yo me inconformaba de todo porque yo quería que las cosas se hicieran, entonces me empezaron a decir —si quieres que se hagan las cosas métete, abandérralas, pero métete, porque tú siempre estás pidiendo que se hagan. Y es cierto, uno siempre dice que se haga esto, pero a veces no propones; me empezaron a decir —esto pero proponlo, te vamos a abanderar, pero con una propues-

ta, siempre estás inconforme, pero no das una propuesta de cómo resolverlo. Entonces me fui metiendo para inconformarme, pero además para llevar una propuesta y ya cuando me di cuenta, ya estaba adentro, ya cuando quise, ya era regidora y de ahí empezamos a querer cumplir y a cumplir.

Una de las maneras en que el partido cooptó su representación en la comunidad fue a través de la organización nuclear básica: la estructura seccional. El primer cargo partidista fue como presidenta del seccional, cuya finalidad central se dirige a las labores comunitarias y de proselitismo en favor de los candidatos para obtener votos para el partido. Dicha labor permitió que fuera incluida en la planilla como regidora. Ello tiene particular relevancia porque desde esa estructura comienza el aprendizaje de diversas prácticas políticas de su partido para la obtención del voto en las campañas electorales: las gestiones de la comunidad para lograr votos.

Aparentemente su condición de soltera le facilitó el acceso al ámbito de la política partidista. A pesar de no estar casada, ni tener hijos biológicos, al fallecer su madre se responsabilizó de sus 14 hermanos. Sus tareas de cuidado, aunque representaron tensión entre las aspiraciones personales y las de sus hermanos para estudiar una carrera (o “los preparas a ellos o te preparas tú”), logró terminar una carreta técnica.

Valeria, “Ya llevamos mucho tiempo en esto, casi 25 años de trabajo en la política, primero como independiente, como una organización social que nacimos y después entrar a la dinámica política del partido”.

Fue diputada suplente de mayoría por un distrito urbano, postulada por la coalición “Alianza por México” del PRI-PVEM. Tiene 44 años de edad. Estuvo casada y actualmente vive en unión libre, tiene tres hijas adultas y una menor de edad. Cuenta con estudios de enfermería que no concluyó por incursionar en la política.

En el PRI ha sido presidenta del seccional, consejera municipal, consejera estatal y secretaria adjunta del presidente del PRI municipal. También ocupó cargos de representación popular como *presidenta de su pueblo*, en referencia a la presidencia del consejo ciudadano, además fue regidora. Compitió en otros cargos de elección que, sin embargo, no ganó.

Inició su vida en la política a partir de un conflicto postelectoral en contra de los resultados de la elección para la integración del consejo de su pueblo en 1988, con el argumento de fraude electoral. Entonces constituyó el “Frente Democrático 30 de marzo”, independiente de los partidos, para continuar en la lucha contra la planilla ganadora. Reclamaban a los gobiernos municipal y estatal la destitución del consejo, a través de algunos mecanismos de presión como manifestaciones, marchas, cierre de calles y

vialidades por los daños ocasionados por la represión política derivada del proceso electoral. Como resultado del conflicto postelectoral se crea una organización social para la gestión de recursos y dotación de servicios públicos para el pueblo. Formalmente no dirigió la organización social, pero en la práctica llevaba los asuntos de la misma. Se afilia al PRI en 1998 a raíz de la invitación personal del dirigente estatal.

Su primera experiencia de liderazgo surgió en la escuela de enfermería, ya que fue representante de su carrera en el consejo estudiantil universitario. La motivación principal de Valeria para incursionar en la política fue a raíz de la invitación familiar, en particular de su madre, para participar en el conflicto postelectoral para la elección de la planilla del consejo del pueblo. Estaba casada y con hijas pequeñas y, a pesar de la oposición de su esposo por la responsabilidad en las labores maternas, decidió intervenir.

El liderazgo de Valeria se determina por dos momentos fundamentales: la participación derivada de un conflicto postelectoral, el cual le permitió tejer redes de apoyo con diversos grupos de oposición, particularmente de izquierda, quienes asesoraron y apoyaron las manifestaciones. *Ser escandalosos para llamar la atención* resultaba una práctica política recurrente utilizada para presionar a las autoridades. Como resultado, las diversas instancias gubernamentales comenzaron a atender sus demandas. El otro momento fue el registro formal de la organización social para gestionar recursos y dotar de servicios públicos al pueblo.

Ante la ausencia de los representantes legales de la asociación, que por cuestiones de trabajo no destinaban tiempo a la misma, la renuncia de Valeria a la escuela de enfermería, su responsabilidad como jefa de familia y la presencia que comenzó a tener en su pueblo, implicaron la dedicación de tiempo completo al trabajo de gestión social dentro de la asociación:

A través de la asociación hicimos muchas gestiones para el beneficio y el fin del pueblo. Así crezco, así nazco, así me hago la líder. Di mi vida a la lucha social [...] Jamás tuve la presidencia de mi organización siempre fui un caballito de batalla detrás de la presidencia pero no necesitaba ser la presidenta, al paso del tiempo me di cuenta que la presidencia era bonita, pero quien hacía todo el trabajo era yo. Todo el trabajo de gestión de atención lo hacía yo. Mis compañeros, por cuestiones de trabajo, me fueron dejando sola. De repente ya era la máxima del poder, la que controlaba todo.

La participación de las mujeres va más allá de las “áreas formales de institucionalización del poder” (Tuñón, 1997: 49). Desde la esfera política crean espacios de inserción propios para influir en la toma de decisio-

nes. Aunque Valeria no presidió formalmente la organización, en términos prácticos logró dirigirla. Ello devela la práctica común quizá en muchas organizaciones: las mujeres realizan el trabajo operativo, de base y están excluidas de la cúspide. La transición entre actuar detrás de la organización como *el caballito de batalla* y estar al frente de la misma, *la que controlaba todo*, cambia la situación de los sujetos. Implicó modificar el rol de subordinación hacia uno de decisión.

La construcción de su liderazgo a través de la gestión social dentro de la organización fue un factor decisivo para insertarse al ámbito de la política formal. Aunado al establecimiento de redes de apoyo con vecinos del pueblo, las autoridades municipales y estatales y grupos de oposición como el Movimiento Urbano Popular (MUP) del Estado de México y del Distrito Federal, Asamblea de Barrios, Siervos de la Nación y el Frente Popular Francisco Villa o mejor conocido como Los Panchitos de Iztapalapa.

Los procesos de negociación con las autoridades del estado y del municipio para “tocar puertas” en la gestión de recursos le proporcionaron habilidades en la política y su crecimiento comenzó a ser paulatino: “fui aprendiendo, fui a aprender a pedir y a pedir no nada más en obras, ya después pedí en educación, transporte, vivienda y crecí y salí de mi pueblo. Crecí en colonias y en otros pueblos”.

Además, el aprendizaje de ciertas prácticas políticas o mecanismos de presión, comúnmente usados por los grupos de izquierda, fue útil en la consecución de sus demandas, las cuales se transmitieron o socializaron con sus redes de apoyo más cercanas dentro de la organización y con la gente del pueblo:

Enseñé a la gente de mi pueblo a gritar, a hacer consignas, tomar calles, pero crecimos mucho, mucho, empezamos a marcar el respeto [...] también fui creando un liderazgo para llegar al poder. Toda mi vida era ser luchadora social, siempre me inmiscuí mucho con la oposición pero jamás me afilié. Me hicieron muchas invitaciones [al Partido Revolucionario Institucional] pero no las acepté. Posteriormente me convencieron y me recibieron con bombos y platillos. Empiezo a trabajar con el PRI y decir —claro lo que dije un día: “Me voy a poner la camiseta y lo voy a defender”. Pero yo ya traía gente de la ciudad, de varias colonias, yo traía municipios para poder incursionar, también fui muy clara con quien me invitó, quieren a [Valeria] verdad, aquí está, pero mi organización no, aquí va a estar [Valeria] y los que me respalden y que están de acuerdo, pero mi organización no, porque hay reglas. Pero, ¿qué veía el PRI en mí? la líder era yo, la que movía era yo, a quién iban a seguir era a [Valeria] se viniera o no se viniera, la que tenía la convocatoria con la gente era yo, cerraba explanadas, cerraba vialidades, entonces la gente me seguía, era un liderazgo.

La representación social y el liderazgo fueron factores que la adentraron al mundo de la política institucionalizada. Los dirigentes priístas reconocieron la presencia social y el capital político acumulado al interior y exterior de la organización social. En diversas ocasiones intentaron coplarla hasta que Valeria decidió incursionar en el partido, como respuesta a los apoyos económicos que había recibido del gobierno estatal para la infraestructura de su pueblo y al otorgarle mayor número de obras a la organización así como el reconocimiento a su liderazgo por el dirigente estatal del PRI. La habilidad para negociar su ingreso personal al partido sin comprometer los fines de la organización social y transformarla en una partidista le permitió establecer ciertas reglas del juego político con el dirigente estatal.

La lucha social, el crecimiento de la organización y su posterior afiliación al PRI la llevaron a contender para ser la presidenta del consejo de su pueblo. Enfrentó a los caciques del lugar, quienes realizaron diversas prácticas para cometer fraude electoral; sin embargo, a pesar de sus intentos, ganó la elección. Las tensiones continuaron porque por primera vez en 2000 triunfó el PAN en la elección del ayuntamiento y los grupos priístas fueron relegados por el gobierno municipal panista.

El nuevo cabildo no quería reconocer la figura de autoridad en el pueblo, dicha situación la lleva a constituir otra asociación civil denominada “7 Pueblos y Dos Rancherías”. Nuevamente recurrió a las manifestaciones y cierre de vialidades, a fin de presionar al gobierno municipal. Valeria señaló que la inexperiencia política del PAN como oposición en el municipio, y la experiencia para negociar que había adquirido, así como los mecanismos de presión ejercidos, la llevaron a concertar su posición como presidenta del consejo electa a cambio de la secretaría del ayuntamiento.

Su aprendizaje político le ha permitido desenvolverse desde diversos lugares:

Yo fui de oposición y marché en contra del PRI [en referencia a los conflictos postelectorales de la elección del consejo de su pueblo], cuando fui del PRI, fui oposición con el PAN [una vez que fue electa como presidenta del consejo de su pueblo] y hoy que estoy en el PRI [como diputada en la legislatura] también fui oposición con el PRD, esto me ha permitido estar en los tres ámbitos de ese tipo, como líder, como mujer.

La colocación de las personas en el tejido social difícilmente permanece estática. Por el contrario, el cambio continuo de los sujetos se presenta en función del contexto, las circunstancias y la identificación específica y

temporal con las organizaciones. Lo que Chantal Mouffe ha denominado *posiciones de sujeto* (Mouffe, 2001:37), es decir, a la multiplicidad de identidades que junto con otras intersecciones, entre ellas, el género y la experiencia política va condicionando acciones en la práctica social.

Fortalecida por el liderazgo y el trabajo hecho, Valeria tenía aspiraciones para ser diputada local y se enfrentó a prácticas políticas autoritarias como el “dedazo” del PRI y procedimientos poco democráticos de elección interna: negoció con el dirigente estatal su aspiración de ser diputada, con la garantía de ocupar alguno de los primeros tres lugares dentro de la planilla para la elección del ayuntamiento.

Natalia, “Desde chica se me ha inculcado mucho el valor al medio ambiente, entonces desde casa empieza toda mi educación ambiental”.

Fue diputada de representación proporcional propietaria de un distrito rural por el Partido Verde Ecologista de México. Nació en Alemania, tiene 32 años y a los dos años llegó al Estado de México, donde ha vivido toda su vida. Tiene doble nacionalidad. Se tituló como licenciada en relaciones internacionales y cuenta con una especialidad en comercio y relaciones internacionales.

Su participación comienza antes de que el partido obtuviera formalmente su registro, desde que era considerado “movimiento verde”. Inició su vida en la política desde niña, por la relación central con su madre como fundadora del partido junto con el dirigente nacional de ese entonces. Colaboró en las conferencias de prensa de niños y de la juventud. Su trabajo en el partido comenzó en la coordinación de relaciones internacionales. Posteriormente fue secretaria de finanzas en la dirigencia estatal del partido y regidora de representación proporcional.

El acercamiento al partido se da en el núcleo familiar facilitado por la red de relaciones sociales establecidas, principalmente por su madre. La afiliación formal al partido se dio cuando éste obtuvo el registro a nivel nacional y coincidió cuando cumplió 18 años, edad establecida constitucionalmente para obtener la mayoría de edad y, en consecuencia, la ciudadanía política:

Desde 1992 cuando se fundó, cuando se hace partido, soy militante, afiliada al Partido Verde. Desde chica mi participación fue realmente sin ningún cargo, fue muy juvenil. Mi primera participación formal ya como militante, fue cuando empecé en la coordinación de relaciones internacionales del partido. Ahí sí estaba ya más involucrada en lo que es el Partido Verde, ya formalmente.

La red familiar en la política facilitó ocupar puestos claves en el partido. La posición como secretaria de finanzas de la dirigencia estatal es de suma importancia, porque es un área clave en el manejo de los recursos partidistas. Paralelamente, participaba en una asociación ambiental local (en el municipio urbano), enfocada a la reforestación y concientización ambiental en jóvenes.

Comenzó en la estructura básica o nuclear del partido, los “módulos verdes” cuya labor principal se dirige a gestionar apoyos y conformar redes sociales dentro del municipio al tener contacto con la gente con el fin de acumular capital político,

Tenemos módulos verdes que son las oficinas verdes y tú haces gestión con las personas que se acercan, quienes tienen necesidad. Se gestionan las ayudas, desde sacar una licencia de manejar, arreglarles la calle de su casa, hasta de problemas familiares, apoyarles con un abogado. Así es como se empieza a formar el capital político de un militante del partido.

La red familiar en el partido, la edad, su trabajo en las estructuras básicas y su condición de soltera le facilitaron a Natalia su entrada a la vida política. La organización de tiempos entre actividades escolares y trabajo en la política fue señalado por Natalia como *combinación perfecta* en la construcción de su carrera partidista en conjunción con los cargos de representación popular.

Brenda, “Fue el brinco del Movimiento Urbano Popular a todo lo que es el movimiento electoral”.

Fue diputada de mayoría propietaria en un distrito urbano por la coalición “Por el bien de todos” del PRD-PT. Es originaria del Distrito Federal. Tiene 48 años de edad, está casada y tiene una hija de seis años. Es profesora. Colaboró como tesorera municipal en 1988 cuando el ayuntamiento, por vez primera en la entidad, quedó en manos del PRD. Desde niña participó en actividades infantiles a partir de la invitación de unos vecinos que eran dirigentes de un partido de izquierda. La militancia la ha realizado en diversos partidos de izquierda que perdieron su registro como el Partido Comunista de México (PCM), el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y el Partido Mexicano Socialista (PMS), hasta 1988, cuando obtiene el registro el PRD, en el cual ha ocupado varios cargos de dirigencia tales como el de consejera política del comité ejecutivo estatal y del consejo político nacional.

Respecto de los cargos de elección popular en los que participó, fue diputada local y representante del PRD ante el órgano electoral local. Al momento de la entrevista, había participado en la elección para presidenta

municipal, cuyo territorio había sido hasta antes del 2009, bastión del PRD y en la cual perdió. Inició su vida en la política a partir de un movimiento urbano dirigido a la pavimentación del municipio hacia la gestión vecinal de recursos para el mejoramiento urbano.

Su militancia partidista en la izquierda, a través de los organismos juveniles, fue fundamental ya que sus actividades se centraron en el reclutamiento político de jóvenes. Posteriormente, con el movimiento de Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones presidenciales de 1988, y al crearse el PRD en 1989 —que aglutinó a partidos de izquierda registrados así como grupos y organizaciones que actuaban de manera clandestina generando diversas corrientes a su interior— fue como se incorporó al partido.

Narra su experiencia como tesorera desde un partido de oposición al PRI, cuya práctica administrativa generó tensiones en su actuar político. El proceso de aprendizaje fue difícil y violento, incluso hasta el grado de poner en riesgo su vida:

Yo provenía de algunos órganos de dirección del PRD, no era mi idea formar parte de una administración municipal o ser parte de una administración. Yo siempre preferí estar afuera. No prefería atarme así a un área administrativa del Ayuntamiento. Mi experiencia como tesorera municipal fue bastante dura muy, muy difícil y por esa misma experiencia, porque además fue una experiencia política enriquecedora pero también muy difícil, porque cuando el PMS empieza a ganar el primer municipio de oposición en el Estado de México, el gobierno del estado lo que hace es dar una embestida, o sea, la política municipalista del gobierno del estado era muy *perra*, presionaba mucho a los alcaldes, presionaba mucho a los tesoreros, estaban acosados los regidores, se dio una lucha muy cruenta, muy difícil con el Partido Revolucionario Institucional que desembocó en altercados muy fuertes, en el secuestro de mi oficina de la tesorería municipal en su tiempo, posteriormente en mi secuestro, después en el bote, mi desaparición por varios días, entonces preferí, a partir de esa experiencia, estar afuera como cuadro político formado.

La vinculación del Movimiento Urbano Popular con el partido se presentó como una red social de apoyo para presionar a las autoridades municipales en la gestión de las demandas vecinales por la urbanización. La escasez de cuadros al interior del partido, en el contexto de un incipiente crecimiento de la oposición, conduce a una lógica de diversificación de las actividades partidistas, es decir, el aprovechamiento al máximo de los cuadros ya formados con experiencia en la política por parte de los dirigentes partidistas, fue marcando la posición de Brenda en el ámbito de la política partidista:

Había escasez de gente, cuadros, de activistas y teníamos que hacer de todo, desde ser representantes de casilla, representantes ante un consejo distrital electoral, dar cursos de capacitación, de un área me brinqué a otra, queriendo y no queriendo, por la misma necesidad política, como éramos pocos cuadros [...] por la misma necesidad nos brincamos de un área a otra, de un movimiento urbano nos tuvimos que meter a cuestiones electorales. Ahí empezaron los andares, fue el brinco del movimiento lo que le llamábamos nosotros Movimiento Urbano Popular con esos comités [Comités de Pro-pavimentación] a todo lo que es el movimiento electoral.

La participación directa en el movimiento, la experiencia previa como tesorera, su activismo político como miembro del comité ejecutivo del PRD en el municipio, así como “hacer un buen papel en los órganos de dirección” le generó visibilización política, por lo que el dirigente estatal la propuso como candidata a diputada en 2000, cargo de elección que ganó.

Posteriormente, la posición como diputada fue determinante para desarrollarse en otras áreas de mayor trascendencia política, como fue la representación del PRD ante el órgano electoral.

Brenda manifestó que no contaba con redes familiares en la política, *de mi familia consanguínea nadie ha participado en política, la única que participo fui yo. Mi esposo y yo nos conocimos en el PRD*. Contrajo matrimonio cuando ya estaba inmersa en la política a los 37 años. Su red de apoyo principal fue el esposo, aunque resalta la presencia de algunas tensiones cuando ambos se dedican a la misma actividad. Desde lo familiar se comienzan a establecer negociaciones para continuar en la política, *tiene sus inconvenientes a veces porque se puede dar competencia política y en eso también hay que mediar, equilibrar*”.

El recorrido de las trayectorias de las mujeres políticas permite observar que hay patrones comunes para insertarse a la política: se inicia principalmente en la labor y la gestión para la atención de necesidades básicas en el entorno comunitario, en el cual adquieren reconocimiento, liderazgo, experiencia, establecen redes de apoyo vecinales para visibilizar y resolver diversas problemáticas. Asimismo, las redes de apoyo que tienden con las autoridades municipales permiten establecer el puente de comunicación entre éstas y la comunidad.

Las mujeres en un inicio no establecen como proyecto de vida inmediato incursionar en los partidos políticos. De acuerdo con las narrativas, generalmente son “invitadas” a participar en las estructuras de base o nucleares con el fin de realizar gestión social, apoyar candidatos, pegar propaganda, hacer propuestas, en pocas palabras, se reconoce que tienen que

“hacer méritos”. En general, los procesos de “invitación al partido” pueden verse como una manera de cooptación por parte de las élites partidistas en función del reconocimiento al liderazgo y presencia de estas mujeres, tanto en los organismos nucleares del partido como su contacto con la comunidad.

Las diputadas entrevistadas en su mayoría han participado en cargos de elección popular previos, principalmente en la esfera municipal por la proximidad que ésta tiene con las labores de las mujeres, la administración del hogar se equipara con el manejo del municipio como una “vivienda grande” (Lau, 2011: 44), espacio inmediato de atención de las necesidades más urgentes de la comunidad. Además, parece ser el trampolín político para las diputaciones. Asimismo, han logrado posiciones políticas al interior de sus respectivos partidos como dirigentes juveniles o de organismos de mujeres.

El estado civil es relevante. Hay una coincidencia generalizada entre las diputadas entrevistadas: ser solteras es un factor propulsor para incursionar en la política, al combinar tiempos escolares con labores dentro del partido. Las diputadas casadas presentan tensiones entre los diversos roles que desempeñan: labores de maternidad y de pareja combinados con el trabajo partidista como procesos difíciles de enfrentar. Sin embargo, las primeras negociaciones exitosas que logran en el ámbito personal son con el esposo para salir al ámbito público. Cuando no hay negociación, el divorcio puede resultar inminente.

Las diferencias se marcan cuando se considera al partido político: las priistas tienden a realizar labores centradas en prácticas comunitarias, visitas, gestión, entrega de apoyos económicos y la resolución de las demandas más cercanas de la comunidad como la catapulta para encontrar mayores oportunidades en la política.

En el caso de las panistas, recobra vital importancia centrar su trabajo político hacia el interior del partido. El proceso de reclutamiento político, el acercamiento con los militantes y el trabajo en campañas electorales les permiten formar redes internas para ir generando el respaldo de los grupos panistas hacia mayores posiciones políticas.

En el PRD se recurre a prácticas políticas distintas: participación en movimientos populares, mecanismos de presión hacia las autoridades como una *forma de ser escuchados*, diversificación del trabajo partidista cuya centralidad la tiene el activismo político, tanto interna como externamente, y la experiencia de ocupar cargos administrativos desde la oposición genera mayores tensiones. Entonces, se puede afirmar que ser mujer y

pertenecer a un partido de oposición resulta ser más difícil para participar en la política.

En cuanto al tipo de candidatura, hay grandes diferencias entre las diputadas de mayoría y las de lista partidista. Las de mayoría se perciben con mayor liderazgo dentro de su partido que se sustenta en el trabajo comunitario como su capital político principal. Las diputadas de lista sustentan su trabajo político dentro del partido, de tal suerte que establecen fundamentalmente sus redes de apoyo al interior, como los vínculos que establecen producto de su participación en cargos de la administración pública.

### ***Ser mujer, es una ventaja, obstáculos, estrategias políticas para la obtención de la candidatura y procesos de selección partidista***

El género, como construcción social, define los roles atribuidos a hombres y mujeres. De hecho está presente en los procesos de reclutamiento legislativo, pues los partidos “son organizaciones en las que se reproducen patrones de género tradicionales” (Cerva, 2014: 105).

Frente a la implementación de la cuota de género, las dirigencias partidistas controlan y determinan los perfiles idóneos que deben cumplir las mujeres, los distritos en que habrán de competir (generalmente en aquellos que ha perdido el partido y tiene muy pocas posibilidades de triunfo, o bien con alta competencia electoral), el tipo de candidaturas (principalmente las suplencias) con las cuáles participarán, así como las posiciones en la lista de partido (en lugares intermedios o al final de la lista).<sup>3</sup> A pesar de estos procesos de reclutamiento legislativo centralizados, las mujeres emprenden estrategias para acceder a las candidaturas y tienen que vencer distintos obstáculos.

La condición del género presenta una dicotomía: puede ser un obstáculo, pero también un factor decisivo en las candidaturas ante la necesidad del partido de buscar mujeres con determinados perfiles. Además del género, hay intersección con las prácticas o reglas del juego que los partidos políticos establecen. Ello es crucial para comprender los procesos de participación de manera diferenciada.

### **Las diputadas priistas**

Para las diputadas de mayoría priistas, la candidatura como propietarias surge como una *invitación desde el partido*. En todos los casos contaron con la experiencia de cargos de elección popular en sus municipios: Nancy,

<sup>3</sup> Para una mayor profundización sobre el tema ver García (2011).

Valeria y Lidia habían sido regidoras, con excepción de Lidia, quién había sido presidenta municipal en dos ocasiones.

La disciplina dentro del partido y el respeto de jerarquías es fundamental para estar en la política. Fue elocuente escuchar expresiones como: “la decisión del partido fue vete de candidata, eso hice y gracias a Dios se ganó, creo que el partido determinó que participara porque se hicieron encuestas y salí bien, es la manera como me eligieron”.

Los principales obstáculos que enfrentaron fueron:

Negociar posiciones con los precandidato/as de su mismo partido para ser candidatas y, una vez que obtuvieron la candidatura, emprender un proceso de integración con los grupos políticos a lo que denominaron “proceso de cicatrización”. Esa fue la barrera que identificaron como la más difícil de vencer.

Participar en un distrito difícil electoralmente porque los municipios que lo integraban estaban gobernados por la oposición y donde experiencias previas habían derivado en conflictos postelectorales consecuentemente *no había ánimos de votar*.

Las estrategias que les permitieron obtener la candidatura fueron muy variadas:

Nancy señaló que haber realizado trabajo político en las campañas, aún sin la presencia de los candidatos dentro de su distrito en las dos últimas elecciones de gobernador, le permitió establecer redes de apoyo con los dirigentes de los comités municipales, con los actores políticos y los líderes de las comunidades, estos últimos como ejes centrales de la estrategia electoral del partido. Ser mujer, joven, con *una carrera limpia, sin nada feo atrás y nueva* fueron atributos importantes que percibió como decisivos para el partido.

Ello es relevante porque se desentraña el prototipo de mujeres que el partido busca para las candidaturas: mujeres jóvenes, inexpertas y disciplinadas, lo cual implica contar con una imagen de pureza política, alejadas de prácticas corruptas. Lo más significativo fue *ser institucional y el respetar jerarquías en mi partido, es algo que genera que sea política*.

Para Lidia, la estrategia fue la aceptación de la candidatura *a sabiendas de que iba a perder*, porque era difícil que los priistas participaran en ese distrito ganado por la oposición. Su trabajo permanente con las mujeres dentro del municipio, los compromisos de campaña cumplidos en apoyo a las mujeres en anteriores gestiones, y su campaña centrada en ellas, le rindieron frutos electorales *porque las mujeres creyeron en mí, quienes más*

*votaron fueron las mujeres*”, además, ganó las diferentes encuestas que el PRI realizó directamente a la población:

Creo que lo que quiere el PRI es ganar y que no la tiene tan fácil, entonces tiene que mandar candidatos que la puedan ganar y hasta donde yo sabía antes de elegir, el PRI estuvo haciendo muchas encuestas a la población y viendo cómo entrábamos, quién podía ganar o ver quién salía más o menos bien.

El conocimiento de Lidia respecto a las prácticas priistas para elegir a candidatos, así como los cálculos electorales del partido le permitieron decidir la aceptación de su candidatura.

Valeria, a pesar de sus aspiraciones personales para contender como diputada propietaria, fue registrada como suplente en un proceso de negociación con el candidato propietario. La lucha interna entre diversos aspirantes en un distrito urbano con gran concentración electoral generó conflictos internos. Como estrategia, aceptó ser la suplente con el objetivo de que no quedara otra candidata en la suplencia, pues esta última tenía el apoyo del gobierno estatal por haber sido diputada local, federal y los vínculos con su hermano que también era diputado. Ambos habían sido panistas, pero se habían cambiado al PRI:

Te llamo para un asunto, Valeria, —Sí, dígame, —Quiero que nos unamos y que me permitas ser el diputado del distrito [...] pero también tengo una propuesta, quiero que seas mi suplente, ayúdame, Valeria [...] Le dije —está bien. Te voy a decir por qué acepto —porque no sea ella y sea yo [...] acepto ser tu suplente.

Con esta conversación surge otra de las prácticas dentro del PRI: la recompensa política que obtienen los sujetos que deciden cambiarse a su partido político como otra forma de cooptación del partido y el peso político que implica tener vínculos con el gobierno del estado, en particular con el gobernador para acceder a una candidatura. Sus redes de apoyo político con el candidato propietario y la cercanía de éste con el gobernador y las negociaciones con el candidato propietario le facilitaron su candidatura.

En su caso, Guadalupe, diputada que accedió por lista del PVEM, se adhirió al grupo parlamentario del PRI en la cámara de diputados. El activismo en diversas estructuras dentro del PRI, desde pegar propaganda en las campañas hasta ser delegada del partido y su trayectoria en la administración pública, fueron factores decisivos percibidos por Guadalupe para que el partido la invitase como candidata en “reconocimiento” a su labor partidista y el partido verde “le ofreció la candidatura”,

Mi partido me llama y me da la oportunidad. Me dice —queremos mujeres con este perfil, queremos invitarte a participar en una situación de alianza con el Verde Ecologista, porque íbamos en una alianza importante y llego yo como propuesta de mi partido hacia el partido Verde Ecologista y es donde me dan la oportunidad de representar en principio como candidata plurinominal del Verde Ecologista de México, propuesta, por supuesto, por el PRI. Así es como se da la situación.

La entrevista que Guadalupe tuvo con los dirigentes de ambos partidos fue central, porque valoraron su perfil y su trayectoria política. Aunque detrás estaba el cálculo electoral de los dos partidos para colocar a una candidata que se ajustaba a las necesidades políticas como “el perfil idóneo”. El escenario fue bastante claro, si no se alcanzaba la mayoría priista en la Legislatura, como fue el caso, la estrategia era que los candidatos y candidatas postulados por el PRI al PVEM, vía la lista de partido, se integrarían dentro del grupo parlamentario del PRI para conformarse como primera fuerza en la Cámara, situación que se presentó de esta manera.

### **Las diputadas panistas**

El surgimiento de la candidatura de las diputadas de mayoría entrevistadas surge por “invitación” de los líderes de los grupos internos del partido. Sin embargo, se presentaron procesos diferenciados: por un lado, el apego a criterios de selección interna y, por el otro, la designación directa.

El proceso de reclutamiento legislativo del PAN es más descentralizado en comparación con el del PRI. Los líderes de los diversos grupos presentan la propuesta de las precandidaturas en los comités municipales. El paso siguiente fue la realización de una encuesta dirigida a la ciudadanía para determinar las fórmulas por cada distrito. El comité directivo estatal hace la ratificación de las candidaturas y, finalmente, en una asamblea estatal, los delegados numerarios eligen a los candidato/as de las fórmulas, cuya votación se efectuaba por voto secreto de los delegados. Además de cumplir con otros requisitos como la presentación de exámenes de conocimiento del partido.

Para Gabriela, diputada suplente por mayoría, la candidatura surge por invitación de un amigo del grupo político al que pertenecía la diputada propietaria:

Fue muy curioso [...] un gran amigo mío, me llama y me dice —oye ¿qué harías si te propongo que fueras la suplente para competir por la candidatura dentro del partido? y le contesto —¡estás loco! ¿de qué estás hablando?, a ver

explícame, —Los muchachos y yo estuvimos platicando anoche y estábamos viendo quién puede ser el suplente, porque se quiere lanzar ella a ser candidata a diputada por parte del PAN y vimos los perfiles y eras tú o fulanito, pero fulanito tiene actitudes que no nos agradan, tú eres dinámica, eres joven, por lo que has tenido dentro del partido [...] estaba toda mi familia y se me quedan viendo, —¿puede ser aunque sea para *ridiculum* no? [risas] y dice mi papá —sí puede ser para *currículum* de manera partidista, —Está bien le voy a decir que sí. Después de diez minutos me habla y le digo —yo creo que sí.

Gabriela platicó con la candidata propietaria y el grupo determinó que ellas dos conformarían la fórmula para ese distrito. Ambas comenzaron a realizar labor de convencimiento con los demás grupos durante mes y medio. Posteriormente, se realizó una encuesta a la ciudadanía, de las siete fórmulas de precandidatos solo quedaron tres de las cuales, ellas obtuvieron la votación más alta.

El obstáculo mayor al que se enfrentaron para la elección interna fue el mismo Comité Directivo Estatal porque, según los estatutos del partido, no podían registrar una fórmula integrada por dos mujeres:

En el comité estatal nos decían —no pueden ir dos mujeres, se supone que nos piden 70 por ciento de los candidatos hombres y 30 por ciento mujeres, porque era una propuesta que traía el PAN y era un acuerdo que traíamos, —No, no pueden ser mujeres tiene que ser uno y uno. Les responde [la candidata propietaria], porque nada más la aceptan a ella, —Cómo puede ser uno y uno, ¡no! porque si dice la propuesta que sea 30 por ciento de la participación femenina, mínimo 30 por ciento y 70 de varones pero está hablando de los titulares, a ver a dónde dice. Nos ponemos a revisar toda la documentación y no decía nada. Los documentos básicos del PAN y propiamente ya del código electoral no decían que no podíamos ser dos mujeres.

La estrategia emprendida de revisar tanto la normatividad interna como la legislación electoral les permitió hacer uso de su derecho político ciudadano de ser postuladas a los cargos de representación, mismo que estaba siendo violado por la directiva estatal. La parcialidad en la aplicación de la reglamentación interna y la falta de especificación en la legislación electoral, al no establecer posiciones de mandato, consecuentemente abre prácticas discrecionales de selección interna del partido político.

Adicionalmente se observa que existe un trato diferenciado y relaciones desiguales de poder desde el cargo propietaria/suplente al darle la oportunidad y voz sólo a la candidata propietaria y no así a la suplente. Esto es indicativo de que también entre las mujeres hay relaciones de poder asi-

métricas, en términos de su condición de militantes del partido, ya que no tienen el mismo acceso.

Los obstáculos más importantes que enfrentaron en la contienda electoral fueron la competencia desigual frente a una candidata priista con amplios recursos económicos en la campaña electoral, quien recurrió a prácticas de “compra del voto”, según Gabriela, “como es el sapo es la pedrada, que se compre el voto por 300 pesos hasta 1, 100; 1, 500 hasta 3, 100 pesos” en los municipios que integran el distrito así como la campaña de desprestigio que el PRI emprendió hacia la reputación de la candidata propietaria panista.

El caso de Eugenia es muy similar al de Gabriela, su candidatura surgió por la invitación del diputado propietario quien ha tenido una “larga carrera política”, dentro del partido y contaba con conocimientos especializados en materia de planeación, además de conocerlo por sus redes familiares,

El propietario busca a alguien para que sea su suplente porque la misma legislación te pide un suplente [...] hacemos un equipo como en todos lados se hace lo mismo, formamos un equipo y ese equipo a su vez tiene que salir a convencer a otras personas para que esas personas en asamblea voten por ti y salgas electo como candidato. En mi caso, todo depende del propietario, te voy a decir por qué, porque al fin y al cabo, el que va a ser la imagen de la elección, el que realmente hace todos los acuerdos es el propietario, como que la suplente no tiene mayor trascendencia que ser la suplente.

Al igual que en el caso anterior, se observa un proceso de invisibilización de la candidata suplente frente al propietario derivado de la experiencia, trayectoria partidista y conocimientos de la política. El manejo político del candidato propietario es una práctica política panista que devela la condición diferenciada en el acceso a los derechos políticos de las y los militantes cuando se considera el cargo político, es decir, la suplencia.

El surgimiento de la candidatura para Alma fue percibido de modo distinto. El proceso de la designación tuvo mayor peso, a diferencia de las otras diputadas del PAN:

Cuando viene el proceso de 2006 me vuelven a invitar para contender. Entonces, las reglas cambiaron un poquito en ese tiempo, no era por asamblea o por convención, como generalmente le hacemos en el PAN, sino iba a ser un proceso de designación y tendría que ir avalada por una encuesta, entonces me dicen —aplica la encuesta y ve si todavía la gente te recuerda y vemos qué pasa. Con sorpresa para mí, porque estuve retirada tres años completamente sin ningún cargo, me dediqué a mi negocio, cuando salgo a la encuesta gano al

más cercano contendiente de mí mismo partido por más de 18 puntos, entonces es ahí donde me doy cuenta que la gente no olvida y si recuerda y fue lo que decidió otra vez contender.

La designación de la candidatura de Alma se puede explicar por la trayectoria política (había sido diputada en la LIII Legislatura), el liderazgo y sobre todo el reconocimiento de la ciudadanía, a través de la encuesta, fueron los factores detonantes para el registro de su candidatura. También se puede explicar su designación porque se contempla la figura de candidaturas externas dentro del PAN.

Las redes de los grupos internos del PAN están sustentadas e interconectadas principalmente por las redes familiares en la lógica de concebir al partido como “gran familia o una familia extensa”. La centralidad que tuvieron las encuestas dirigidas a la ciudadanía para posicionar a las candidatas en el Partido Acción Nacional responde al discurso de “apertura política” en la selección interna de sus candidaturas a fin de justificar lo que expuso Gabriela: “para que no se crea que no tenemos candidatos ciudadanos, ésta es una prueba de que sí los hay”.

En el pasado inmediato, las encuestas ciudadanas no habían sido relevantes para los panistas, porque su elección de candidato/as se sustentaba en los militantes. Detrás se muestra una práctica instituida por el partido como recurso de información que se obtiene del electorado en relación a su comportamiento electoral, y el posicionamiento de sus candidatos con el fin de asegurar la elección, principalmente en distritos con mayor presencia del PAN.

Andrea, diputada de lista, si bien se identifica con el grupo de Calderón, expresidente de la República, refirió no contar con un padrino político o no pertenecer a algún grupo político: “Yo no pertenezco a una fracción o no estoy casada con una fracción, yo estoy casada con el PAN”. La candidatura surgió por el interés personal para registrarse:

Participé en una asamblea, hay una contienda interna, yo me registré, participé y gané. Gané el primer lugar, pues fue participar, hice campaña, fui a ver a los militantes y tengo alrededor de doce años trabajando en el partido, eso fue para la local, hacer campaña, hacer campaña en lo interno y participar en una asamblea. La asamblea estatal elige u ordena la lista. Habíamos por decir 20 participantes y ellos ordenan del primero al último los que alcancen a entrar. Yo participe así, fui a visitar a la militancia, a los comités, pero sin duda no era la primera vez que iba, ya traía yo un trabajo de haber ido, de estar en cercanía con ellos, ya un antecedente previo de haber trabajado de cerca con la militancia y pues así fue que gané.

La trayectoria dentro del partido y el trabajo con la militancia fueron factores decisivos para registrarse. Aunque había sido suplente en dos ocasiones decidió registrarse por las redes de apoyo establecidas con la militancia. Su labor de convencimiento se dirigió a los grupos del partido y la campaña interna que emprendió fue con los militantes en el estado. Las estrategias emprendidas por Andrea fueron: construcción de consensos con los grupos políticos del PAN, establecimiento de compromisos con los militantes y con el partido, así como trabajo realizado en su posición de dirigente del sector femenino del partido.

El principal obstáculo que Andrea destacó fue la erogación de recursos propios para la realización del proceso de preselección o precampaña entre los militantes panistas:

A mí no me regalaron la pluri, no me la regalaron porque fuera la consentida o la comadre o la apadrinada de alguien, igual gastas, igual tuve que poner una oficina de campaña, igual tuve que poner una foto, una imagen, igual tuve que hacer propaganda, igual tenía que usar un carro que usa gasolina y que paga casetas y que alguien lo maneja para recorrer el estado, igual te piden apoyos, es una campaña [...] y la paga cada quien. Claro que no es como una constitucional donde gastas mucho más pero también gastas, igual dura dos o tres meses.

De acuerdo con el Código Electoral del Estado de México, los partidos tienen la prerrogativa de recibir financiamiento para las actividades de precampaña, según el artículo 144.A son “Actos realizados por los partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes, dentro de sus procesos internos de selección de candidatos a los diversos cargos de elección popular”.

Si la lógica de selección interna del PAN es la realización de actividades de precampaña con los propios militantes para el establecimiento de redes de apoyo y acceder a la candidatura, en el caso concreto de las candidaturas de la lista partidista, la pregunta obligada sería ¿influye el género en la distribución de recursos que el partido dispone para la selección de las candidaturas? Ello apunta a la realización de estudios que documenten las experiencias sobre la transparencia y criterios de distribución del financiamiento en perspectiva de género tanto en las precampañas como en las campañas políticas.

En términos generales, la ruta de acceso a las candidaturas de las diputadas del PAN entrevistadas surgió a invitación de los líderes de los grupos internos del partido. La encuesta dirigida a la ciudadanía para evaluar “la popularidad de las candidatas” fue un filtro decisivo del partido para pos-

tularlas y la asamblea vista como “órgano muy cerrado” ratificó el registro con base en la información de la encuesta. En los lugares donde no se presentaron las condiciones para llevar a cabo las convenciones o asambleas, el comité directivo tuvo la atribución de designar las candidaturas.

Para las diputadas de mayoría suplentes, la edad fue un factor decisivo en la obtención de la candidatura. Las redes familiares, la pertenencia a grupos políticos, cuyo proceso de movilidad y conformación se va modificando en función de campañas políticas previas, el conocimiento del partido en sus principios y estatutos internos, también tuvieron influencia. Los atributos percibidos por las entrevistadas como valiosos para que la candidata o el candidato propietario las considerara dentro de la fórmula fueron: juventud, disponibilidad de tiempo, carácter, liderazgo, preparación, ganas de trabajar, relaciones de amistad e integrar un equipo.

### **La diputada del PRD**

Brenda fue la única diputada de las tres de mayoría que integraron la fracción perredista que accedió a ser entrevistada, las demás por diversas razones no quisieron realizarla. El partido no contó con diputadas de lista partidista.

La primera vez que fue diputada local, la candidatura surgió por la propuesta del ex presidente municipal de oposición, quien había sido diputado y coordinador de la fracción del PRD en la Legislatura de ese entonces. En la segunda ocasión decidió participar como candidata a raíz de la conjunción de dos factores: su experiencia como legisladora local y el haber representado a su partido en el órgano electoral en el proceso electoral para gobernador en 2005:

En 2006 yo quise competir de nuevo, me gustó mucho ser diputada local. Me ha gustado mucho el área legislativa, te da más libertad para hacer cosas. Yo estaba en un grupo, en un bloque que se llama Nueva Izquierda, dentro de ese bloque yo era de las figuras representativas de Nueva Izquierda en el municipio, dentro de ese bloque se me propone para ser candidata a diputada en 2006, ya traía yo algunas diferencias de procedimiento pero dije —pues órale. Me fui a una elección interna, hicimos acuerdos, hicimos enlaces y gano la elección interna y después a la campaña constitucional.

El retroceso electoral del PRD por los resultados de la elección presidencial de 2000 llevó al partido a “recomponerse” en 2003. Ello es aprovechado por Brenda para posicionarse dentro de la dirigencia estatal. La pertenencia a una corriente del PRD, la representación del partido ante el

órgano electoral en la elección de gobernador, las redes de apoyo, negociaciones y conciliaciones tanto en su bloque interno como en otras corrientes del partido, para confrontar la elección interna con los demás precandidatos, fueron estrategias utilizadas por Brenda para lograr la candidatura.

Ganar la elección interna con los militantes del partido significó superar diversas tensiones. Por un lado, la pertenencia a una de las corrientes del partido no es un factor decisivo para asegurar una candidatura. Implicó “abrirse espacios porque si no, no te los abren fácilmente, tienes que luchar a contracorriente para abrirte tus espacios. Por muy gente del grupo que seas, también se dan muchas competencias internas”. Por el otro, la expresión “trompearse desde abajo” denota enfrentar la lucha por el acceso a las posiciones políticas con otros grupos internos, en el contexto de ser un distrito electoralmente seguro para el PRD, quizá por ello hay mayor competencia.

Una vez ganada la contienda interna, el proceso de conciliación de intereses con los que fueron precandidatos es indispensable para iniciar la campaña electoral. Resurgió el tema del financiamiento de campañas. Brenda indicó que los candidatos de mayoría “tienen que poner sus recursos particulares”, además de su equipo, “hacer enlaces” expresión que alude a las estrategias conjuntas de campaña con los demás candidato/as tanto a diputado/as dentro del municipio como a la presidencia municipal.

El acceso a los recursos económicos para enfrentar una campaña representa cierta tensión, porque la legislación electoral establece el derecho al financiamiento para los cargos de elección, es decir, no tendrían que poner recursos particulares.

Los atributos que percibió como exitosos para ser postulada como candidata fueron: abrirse espacios, capacidad, trabajo, lealtad, conciliar, negociar, seriedad en los planteamientos y desempeño propio, “no ser la esposa de...”, práctica política recurrente del PRD que refiere al reparto o asignación de posiciones políticas tanto al interior (cargos partidistas) como al exterior (candidaturas) con base en los lazos familiares.

## **La diputada del PVEM**

El proceso de selección interna del PVEM se dirigió a competir en siete distritos que se excluían del convenio de la coalición denominada “Alianza por México”, PRI-PVEM. Natalia participó en un distrito rural que comprendía varios municipios y era dominado por el perredismo. Su candidatura surgió por el cálculo electoral de los líderes del partido para competir en distritos donde el PVEM no tenía presencia electoral. Sin embargo, la

idea era restarle votos al PRD para que, en la asignación por representación proporcional, el partido pevemista obtuviera diputaciones de primeras minorías:

En el partido cada quien trabaja, tienes que contar con un capital político, tener cierta comunicación con la gente, se presenta el trabajo que se ha hecho, apoyar a la gente, cada quien en mi partido cuenta con capital político, o sea, de personas. Los líderes del partido, el comité ejecutivo es el que toma las decisiones. Había cinco lugares específicos en el Estado de México que no hubo alianza y se necesitaba gente para hacer campaña, ahí es donde me mandan a mí [...] tenía que sacar el mayor porcentaje. El zig-zag que se hace en alianza con el partido verde y el PRI que es la lista de los plurinominales y lista de representación proporcional. Realmente fue como una campaña interna donde yo iba a competir en contra de otros seis de mi partido que estaban también en los otros cinco lugares donde no hubo alianza, fueron los dos meses que fui a hacer campaña y saqué el mayor porcentaje de los siete que íbamos y con mucho orgullo puedo decir que era la única mujer haciendo campaña, eran seis hombres y yo, saque el mayor porcentaje, 5, 000 y pico de votos. Ahí entro como la número dos de diputados locales de mi partido.

La obligatoriedad de que los candidatos y candidatas del PVEM “cuenten con un capital político” es central para postularlos. Aunque contrasta con lo que la misma Natalia destacó como los obstáculos principales que enfrentó en la campaña electoral: no era su región porque ella reside en un municipio urbano y la escasa presencia electoral del partido en esa zona fue otra dificultad.

La condición de género fue un factor de éxito que influyó para que los líderes del partido “la mandaran” a ese distrito; según lo indicado por Natalia: “Ser mujer creo que tiene una gran ventaja para que me postularan a mí para hacer la campaña y entrar por el partido verde. Creo que fue uno de los principales motivos para que a mí me hayan tomado en cuenta”.

La lógica androcéntrica y las decisiones jerárquicas de los dirigentes del partido fue mandar a una mujer para “sensibilizar” a las electoras a votar por ella, porque los líderes perciben que la ciudadanía tiene mayor confianza en las mujeres.

Por ello, una de las estrategias que permitieron a Natalia obtener la votación minoritaria más alta para su partido fue centrarse en un discurso enfocado a brindar apoyos a las mujeres y reconocer el potencial que las electoras representan en las votaciones.

La verticalidad de los procedimientos internos de selección del partido y las decisiones centralizadas de la élite partidista, como hemos visto, son

prácticas autoritarias muy recurrentes en los partidos políticos. El respeto a las jerarquías partidistas y la disciplina son centrales para obtener las candidaturas en el caso del PRI y el PVEM. Para el PAN y el PRD, si bien sus procedimientos internos se perciben relativamente más descentralizados, finalmente las élites determinan el acceso al órgano legislativo basados en los cálculos electorales y en el cumplimiento formal de la cuota de género.

## Conclusiones

Los procesos de participación de las mujeres en el reclutamiento legislativo son complejos, sin embargo, el proceso de aprendizaje político a través de las prácticas y lógicas partidistas propicia que las mujeres comprendan los mecanismos de inserción, adaptación y establecimiento de negociaciones con las élites partidistas para acceder a cargos de elección.

De las trayectorias políticas de las diputadas se destaca la experiencia en la gestión social en la comunidad como el rasgo más generalizado. Realizan esfuerzos individuales para la atención de necesidades, pero también mediante su participación en organizaciones sociales, más allá de las estructuras formales de los partidos. Además cuentan con experiencia en cargos de elección popular, principalmente en el ámbito municipal.

La inserción en los partidos políticos, en muchos de los casos, comienza en los órganos juveniles y de mujeres; el activismo electoral como la organización de campañas, apoyo a candidatos, trabajo con la militancia y reclutamiento de jóvenes es representativo del trabajo de base que realizan las mujeres dentro del partido. Lo relevante es la experiencia que comienzan a adquirir en los cargos partidistas, ya sea como consejeras políticas, posiciones de liderazgo en organizaciones internas y representantes electorales del partido en los órganos electorales. Desde luego, toda esta experiencia está acotada a un grupo específico de mujeres que ha logrado llegar al congreso. Por lo que se apunta a mayores indagaciones sobre aquellas que no han logrado nominaciones como candidatas en sus respectivos institutos políticos.

La participación en procesos políticos previos y el liderazgo interno o externo, en algunos casos ambos, les han permitido tejer sus propias redes de apoyo político, como eje central para participar en las esferas de la política institucionalizada como son los partidos y el órgano legislativo.

Dentro de las motivaciones para participar en la política se enfatiza en el deseo de cambio que desde su perspectiva se logra mediante el “servicio a los demás”, el altruismo que las mueve a gestionar ayudas para los grupos “vulnerables” como son las y los niños, las personas en situación

de pobreza, las personas adultas mayores y las mujeres en situación de violencia. Ello es resultado de los mandatos de género atribuidos socialmente.

Por su parte, los líderes de los partidos buscan perfiles específicos de las mujeres para “invitarlas” como candidatas, entre éstos destacan el reconocimiento y prestigio en la comunidad, la capacidad de movilización para atender necesidades comunitarias lo que les otorga presencia política, liderazgo de las organizaciones sociales, experiencia en los cargos de elección y dentro del partido. Todo incide en el capital político que es útil para atraer votos y ganar asegurar la elección.

Los obstáculos que tienen que vencer están al interior de sus propios partidos. La ardua labor de convencimiento a los grupos políticos del partido y a la militancia para lograr la candidatura es el factor común. La pertenencia a diversas corrientes o grupos del partido es en muchos de los casos un obstáculo, aunque en determinados contextos resulta una ventaja. La prueba de fuego es convencer a las élites masculinas para la selección de candidaturas, pues controlan el proceso de reclutamiento, pues éstas son las que deciden qué mujeres acceden a las candidaturas.

Enfrentan campañas en distritos perdidos, con poca presencia electoral del partido y con escasas posibilidades de ganar, así como en aquellos altamente competitivos, pues desde la óptica de las dirigencias las mujeres “sensibilizan al electorado”. Si esto fuera así, entonces ¿por qué no eligen a mayor número de mujeres para asegurar la elección? Evidentemente, las élites del partido nominan las candidaturas basándose en cálculos electorales, compromisos políticos, encuestas de popularidad, sondeos, sobretodo, a pesar de las resistencias, el cumplimiento con la cuota de género.

Respecto de las estrategias para acceder a las candidaturas legislativas, si bien depende de las lógicas y prácticas políticas de los partidos, en general, las mujeres cuentan con experiencia en cargos de elección previos, apoyan desde el trabajo de base y con la militancia a los candidatos en la campañas electorales, aceptan las candidaturas suplentes hasta que llegue el momento “adecuado” para ser propietarias, es decir, cuando las directivas así lo decidan, construyen consensos y hacen labor de convencimiento con los grupos políticos del partido.

Periben que *ser mujer* es una ventaja, porque cuentan con atributos distintos a los de los varones por su condición de género. Las frases más recurrentes fueron que las mujeres son: “más honestas”, “mejores administradoras”, “con mayor capacidad”, “más justas”, “cumplen con lo que prometen”, “somos más de corazón”, “somos de menos rollo”, “damos la cara”, “menos corruptas”, “emprendedoras”, “dinámicas”, “con carácter”

y sobre todo “sensibles a las problemáticas sociales”. Aunque las aseveraciones de las diputadas caen en una polémica que ha suscitado debates inacabados, lo cierto es que se ajusta a los perfiles de mujeres que buscan los líderes partidistas, al menos en el discurso políticamente correcto.

Los partidos políticos, como principales proveedores de recursos humanos al sistema político, son centrales para combatir las desigualdades de género en la política institucional e incluir a mayor número de mujeres, quienes han sido excluidas de los círculos de poder. A pesar de la introducción de la cuota de género, que ha sido favorable para incrementar la representación sustantiva de las mujeres, falta mayor voluntad política de las élites en el reclutamiento legislativo para equilibrar la representación política y diversificar los parlamentos como principios centrales de la democracia.

## Fuentes consultadas

Astelarra, Judith (1990), “El espacio de la política”, en Judith Astelarra (comp.) en *Participación política de las mujeres*, Centro de Investigaciones Sociológicas / Siglo XXI, Madrid.

Caul, Miki (1999), “Women’s representation in parliament: The role of political parties”, en *Party Politics*, vol.5, núm.1, enero.

Cedillo Delgado, Rafael (2012), “El trabajo legislativo de las diputadas”, en Francisco Reveles y Miguel Ángel Sánchez (coords.), *El poder legislativo en el Estado de México: problemas del trabajo parlamentario*, IEEM / UAEM / UNAM / Gernika, México.

Cerva Cerna, Daniela (2014), “La participación política y la violencia de género en México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LIX, nueva época, núm. 222, septiembre-diciembre.

Cortina, Adela (2005), *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza, Madrid.

Elizondo, Arantxa (1997), “Partidos políticos y mujeres”, en Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), *Mujeres en política*, Ariel, Barcelona.

García Fajardo, Silvia (2011), “Evaluar la ciudadanía: impacto del sistema electoral en la representación política de las mujeres en el ámbito legislativo: estudio de cinco legislaturas en el Estado de México (1996-2009)”, en Mónica Cejas y Ana Lau Jaiven (coords.), *Mujeres y ciudadanía en México: estudios de caso*, Itaca / Universidad Autónoma Metropolitana, México.

García Fajardo, Silvia (2010), *¿Iguales pero diferentes? La participación política de las mujeres en el ámbito parlamentario a partir del tipo de candidatura en la*

*LVI Legislatura del Estado de México (2006-2009)*, tesis de Maestría en Estudios de la Mujer, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.

Htun, Mala N. (2002), “Mujeres y poder político en Latinoamérica”, en Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (eds.), *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo.

Lau Jaiven, Ana (2011), “Abriendo espacios de participación ciudadana para las mujeres. El sufragio femenino en México”, en Mónica Cejas y Ana Lau Jaiven (coords.), *En la encrucijada de género y ciudadanía: sujetos políticos, derechos, gobierno, nación y acción política*, Itaca / Universidad Autónoma Metropolitana México.

Marx, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti (2007), *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Siglo XXI / Editora Iberoamericana, Buenos Aires.

Matland, Richard (2002), “Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales”, en Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (eds.), *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo.

Matland, Richard y Michelle Taylor (1997), “Electoral system effects on women representation: theoretical arguments and evidence from Costa Rica”, en *Comparative Political Studies*, vol. 30, núm 2.

Méndez-Montalvo, Myriam y Julie Ballington (eds.), *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo.

Mouffe, Chantal (2001), “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical” en Marta Lamas (comp.), *Ciudadanía y feminismo*, Instituto Federal Electoral / Metis, México.

Norris, Pippa (1997), “Procesos de reclutamiento legislativo: una perspectiva comparada”, en Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), *Mujeres en política*, Ariel, Barcelona.

ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2013), *Participación política de las mujeres en México. A 60 años del reconocimiento del derecho al voto femenino*, ONU Mujeres / PNUD / IDEA, México.

Ortiz Gómez, Karla Jannette (2010), *El lado femenino de los partidos políticos. Un acercamiento a las secciones femeninas en México, 2006-2008*, tesis de Maestría en Estudios de la Mujer, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.

Peschard, Jacqueline (2002), “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”, en Myriam Méndez Montalvo y Julie Ballington (eds.), *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo.

Tuñón, Esperanza (1997), *Mujeres en escena: de la tramoya al protagonismo 1982-1994*, Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG)-UNAM/El Colegio de la Frontera Sur / Miguel Ángel Porrúa, México.

Urrutia Sierra, Claudia (2013), “Más poder menos mujeres: Una mirada a la democracia interna de los partidos y su relación con la participación de las mujeres en el Legislativo en Chile”, en *Revista de Estudios Cotidianos*, vol. 1, núm. 3, octubre.

Vengroff Richard, Zolt Nyiri y Melissa Fugiero (2003), “Electoral system and gender representation in subnational legislatures: Is there a national-subnational gender gap?”, en *Political Research Quarterly*, vol. 56, núm. 2, junio.

West, Candace y Don H. Zimmerman (1999), “Haciendo género”, en Marysa Navarro y Catharine Stimpson, *Sexualidad, género y roles sexuales*, FCE, Buenos Aires.



# Mujeres y migración en una comunidad indígena de Oaxaca

Renato Salas Alfaro y Yuliana Jiménez Quezada

## Introducción

Es común que en los estudios de migración se asuma que la migración femenina y masculina sea una respuesta a las carencias económicas, el ambiente cultural y otras restricciones en las que se encuentran inmersos, aunque sin distinguir cómo afectan estas circunstancias en lo particular a cada migrante, ni a los demás actores que los rodean. La distinción del efecto particular es importante, porque si bien hombres y mujeres migrantes resienten efectos que pueden ser distintos, también los otros actores sufren externalidades específicas negativas y positivas de esta actividad, en esto influye que el migrante sea hombre o mujer. En general esto incluye las circunstancias en que cada uno toma la decisión de emigrar, la forma en que emigran, los apoyos que reciben, los objetivos que se proponen, las aspiraciones y motivaciones, los logros materiales, entre otras.

En contraste, los estudios sobre migración comúnmente consideran un migrante “genérico” que emigra y retorna por causas similares, que vuelve a su localidad a gastar sus remesas en fiestas, tierras y otros, pero que al agotarse los recursos financieros vuelve para Estados Unidos a traer más (Reichert, 1981; Wiest, 1983), otros lo ven como un sujeto con ideas de progreso que emigra previo consenso con su hogar, lleva objetivos claros de acumulación de recursos, conocimientos, y que retorna al conseguirlos (Stark, 1982: 67; Lucas y Stark, 1985: 236). En otros trabajos se asume que adicional a los recursos acumulados, los migrantes retornan porque tienen preferencia para residir en el lugar de origen (Hill, 1985; Dustmann, 2001: 2). Si bien algunos estudios distinguen la migración femenina de la masculina (Baca, 2011), aún prevalece el enfoque que otorga a los varones una función productiva y razones para migrar buscando trabajo para proveer al

hogar, en esta mirada las mujeres son elementos de la reproducción biológica y doméstica, pero no actoras que buscan sus propias metas, por eso se asume que migran acompañando al marido e hijos o siguiendo los mismos patrones masculinos (Cárdenas y Ortiz, 2005).

Estos planteamientos, aunque identifican algunos efectos, tienen alto grado de generalidad y desatienden cualquier otro tipo de efecto social o cultural, además omiten que en el proceso migratorio intervienen múltiples actores (sacerdotes, caciques, prestamistas, coyotes, políticos), circunstancias e intereses personales, familiares, que frecuentemente pugnan entre sí para apropiarse de los discursos, los medios y las formas de resolver algunos temas (Zendejas y Vries, 1998), entre éstos se encuentran los relacionados a cómo salir adelante y *cómo vivir mejor*; en este sentido, es que con la migración se producen efectos particulares en las personas, los hogares y las localidades.

Esta falta de distinción y especificación de los efectos y actores contrasta con el incremento de la migración femenina, la cual en los últimos 50 años ha llegado a representar la mitad de los migrantes del mundo. En México, también han crecido, en 1970 se contabilizaban 436 mil mexicanas residentes en Estados Unidos, ya en 2012 eran 5.5 millones; ahora representan 46 por ciento de los mexicanos que residen en aquel país (Conapo, 2013: 1). Es decir, aunque en forma desigual, ambos actores son sujetos activos de la migración, las diferencias de género son explícitas en casi todos los niveles territoriales, aunque como ocurre en México, en algunos lugares esta circunstancia es más explícita.<sup>1</sup>

Además, en el caso de las mujeres, acaso igual que en los hombres en su momento, al tiempo de responder al llamado de los mercados laborales que demandan sus servicios, la situación económica de origen o destino; también es visible que portan elementos técnicos que son solicitados en los mercados laborales agrícolas, actividades domésticas, limpieza, cuidado de adultos, niños. Desde luego que ellas también tienen expectativas personales y familiares particulares que las empujan a tomar decisiones de emigración, mismas que facilitan formar en ellas una práctica autónoma

<sup>1</sup> En entidades de amplia tradición migratoria como Michoacán donde 87 de sus 113 municipios tienen migración internacional, los diputados locales alertan de que ahora 36 de cada 100 migrantes son mujeres, mientras que hace apenas ocho años solo eran 20 (Martínez, 2009). A su vez, en el Estado de México, las mujeres incrementaron su participación desde los años noventa en la migración internacional aunque ésta sigue siendo en su mayoría masculina (Salas, 2011). Otros trabajos muestran que en algunas localidades de la entidad mexiquense hay por lo menos dos hombres en promedio por cada mujer migrante; pero al sur de la entidad que es donde se advierte una mayor tradición migrante (Tonatico, Coatepec Harinas, Almoloaya de Alquisiras, Villa Guerrero, Ixtapan de la Sal), esta diferencia es menor pero sin formar una relación de uno a uno (Baca, 2011; Baca y Salas, 2015).

respecto a los hombres y la generación de efectos específicos en sus personas, hogares y localidades. Ha sido documentado que las mujeres emigran para escapar de diversas presiones sociales, huir de la obligación de casarse a determinada edad, tener hijos y cuidar de sus familias, otras van pensando ganar más ingreso y ser independientes en lo económico, salir de la violencia intrafamiliar y abusos sexuales (D'Aubeterre, 2005; Hondagneus, 2007; Szasz, 1997; Ariza, 2000).

Si bien en las comunidades indígenas como en la que nos ocupa, el entorno de relaciones socio familiares arraigadas en un sistema tradicional distribuye roles y quehaceres para hombres y mujeres en forma sesgada: para ellas, prestar obediencia al padre, esposo, hijo, hermano mayor, atender la limpieza del hogar, cuidar a los adultos mayores; para ellos el mandato de género es el de proveedor y cabeza de familia. Aun así, las mujeres tienen un margen de maniobra aunque sea estrecho, mismo que utilizan para gestar sus motivaciones y tomar algunas decisiones, hacer actividades y mantener cierta autonomía, no sin afrontar diversas fricciones tanto en su contexto familiar como en la comunidad. En la desventaja de género, desfavorable para las mujeres que evidencian los arreglos socio familiares, una consecuencia directa es que ellas se incorporan a la migración internacional tiempo después del inicio de la migración de los hombres, hasta que las redes pioneras que suelen ser masculinas relajan sus restricciones o ellas forman las suyas con base en la experiencia compartida. En este mismo proceso de ganarse un lugar en la migración, su salida, igual que en el caso de los hombres, obliga al reacomodo de labores al interior del hogar, pero en su caso se han observado conflicto porque su empoderamiento choca con la visión tradicional masculina, caracterizada por el machismo; pues la mujer migrante se mueve en diversos entornos, adquiere nuevos hábitos y experiencias, conocimientos y nuevas necesidades biopsicosociales, además del espíritu que les sirvió de base para poder desenvolverse en otro país (Baca, 2011; Baca y Salas, 2015).

El fortalecimiento de su individualidad se manifiesta incluso cuando migran en calidad de acompañantes de maridos, padres o hermanos, porque pueden direccionar los recursos que envían a sus hogares, sugerir la compra de ciertos activos, construir su casa, invertir en educación y salud de sus hijos, padres o parientes. Algunas mujeres al asumir las tareas de producción y reproducción de sus hogares pueden ampliar ese margen de maniobra para tomar decisiones en lo productivo, al interior del hogar, en sus gastos e inversiones, es decir, la migración puede ser el detonante para el inicio del proceso de empoderamiento.

Dado que existen procesos subjetivos de privación relativa en las personas (Stark y Taylor, 1991), es frecuente que las migrantes que logran cierto grado de autonomía impulsen a otras mujeres. De hecho, buena parte de las motivaciones que tienen las mujeres para emigrar se soporta en la idea de sacar a sus hijos adelante, hacerse de un patrimonio y dar educación a sus hijos e hijas, apoyar a sus padres, aprender nuevas habilidades por lo que en contextos migratorios, las remesas obtenidas suelen manifestarse pronto en casas y mejores condiciones de vida a sus hijos y familiares.

No obstante, dado que las mujeres son distintas entre sí y con respecto a los hombres, se relacionan de forma diferente con la emigración. A nivel de comunidad, se pueden reconocer al menos tres tipos: mujeres migrantes, no migrantes y esposas/madres de migrantes. Esto permite analizar por separado los cambios que sufren en sus percepciones y modos de vida ante la presencia de la migración internacional. Por ejemplo, las esposas y madres de migrantes, acceden a la migración mediante las narraciones y comentarios de sus migrantes, con el uso de las remesas, cuando asumen la jefatura de los hogares y el cuidado de los activos, organizar con sus hijos el trabajo de la tierra para obtener sus alimentos, representar al hogar en la comunidad y otras cosas a las que deben hacer frente, además del honor, y demás aspectos que les impone el entorno ante la ausencia masculina (Martínez, 2009). Esto parece un proceso que va contra ellas, pero allí mismo se encuentra el germen de cambios profundos en su ser y en su hacer. Allí pueden incluso en contra de su voluntad y sus tradiciones, introyectar funciones y otros roles asignados al jefe de familia, ganar cierta autonomía en sus decisiones y en su dinámica familiar. Por su parte, para quienes no son migrantes, la migración las alcanza cuando mejoran las calles, cuando aquéllos promueven los servicios, cuando generan problemas o traen y difunden vicios, por las percepciones que ellas tienen de cómo los hogares migrantes viven, cómo salen adelante y por un proceso subjetivo subyacente de comparación de los modos de vida entre unos y otros hogares.

En este sentido, para esta investigación se realizaron entrevistas a profundidad con once mujeres en la comunidad zapoteca de San Miguel en el estado de Oaxaca a principios de 2010; esto incluye: migrantes y sin migración. Las migrantes son casadas y solteras, con edades entre 18 y 45 años, las madres y esposas se encuentran entre 30 y 50 años, mientras que las mujeres no migrantes rebasan los 50. Dado que todas viven en un entorno caracterizado por relaciones sociales de convivencia tradicional, la distinción permite ver los cambios en unas y otras, el rol de actoras<sup>2</sup> activas

<sup>2</sup> La capacidad de procesar la experiencia social y diseñar acciones para lidiar con diversas formas de vida que se les presentan dentro de ciertos límites de información, incertidumbre, disposición de recurso y marco institucional, es una característica clave del actor social (Long, 2007: 42).

que influyen en la construcción de sus modos de vida, en las formas en que sus hogares gestionan su desarrollo y el de la localidad, en la formación de su autonomía. En las entrevistas, fueron inquiridas sobre sus condiciones de vida (comunal, vivienda, equipamiento, tierras, actividades productivas, ingresos) y las prácticas migratorias propias o de sus parientes. En el caso de las esposas de migrantes se indagó sobre las nuevas responsabilidades al frente del hogar, la forma de sentir la migración, el uso de las remesas; en las migrantes, se inquirió sobre las condiciones que las motivaron a emigrar, sus metas, los conocimientos y demás activos que trajeron consigo, así como el uso que dan a éstos, las barreras que las limitan; en las no migrantes, la intención fue averiguar cómo resentían las externalidades de la emigración por la vía de los demás actores y hogares.

Ante la perspectiva de realizar análisis particulares, se consideró que un enfoque teórico del actor constituye una buena aproximación al análisis de dichos procesos. A diferencia de las teorías que analizan y hasta proponen el desarrollo como resultado de grandes esfuerzos empresariales y/o estatales, sumados a las decisiones políticas, inversión externa, ayudas internacionales, subsidios y demás; un enfoque de actor permite indagar en ellas mismas, el origen, efectos, intenciones, intereses e incidencia de sus acciones en el desarrollo personal, familiar y social, en las formas en que sus hogares gestionan los recursos y activos que poseen, el modo en que benefician a sus parientes y demás actores, las restricciones y estímulos recibidos, entre otras cosas relacionadas a su hacer cotidiano. Es evidente que las mujeres con sus acciones contribuyen a generar cambios en sus entornos, adicionales a los que provocan las fuerzas externas (políticas, económicas, climáticas), las decisiones de individuos y hogares externos; es decir, aunque las fuerzas externas se introducen en los modos de vida de los individuos, finalmente éstos los procesan, aprenden a asimilarlos y hasta sacarles provecho (Long, 2007: 38), además las acciones son empujadas por una conciencia, que las va mejorando conforme van aprendiendo.

## **La comunidad de estudio**

Se toma como referencia la comunidad zapoteca de San Miguel Coatlán, ubicada en la sierra sur a 100 kilómetros de la capital oaxaqueña. Ésta constituye la cabecera municipal y junto con otras catorce rancherías conforman el municipio del mismo nombre; montaña, ladera y llano son sus características territoriales. La comunidad cuenta con 276 hogares y una población de 1, 394 habitantes: 48 por ciento masculina y el resto femenina. El promedio general de escolaridad es de 4.28 grados, más alto

en hombres que en mujeres. La comunidad se reconoce como indígena, no obstante menos del diez por ciento hablan el zapoteco, aunque lo entiende poco más del treinta por ciento. Cuenta con escuela primaria y telesecundaria, casa de salud, la mayoría de casas cuenta con luz eléctrica y agua potable, aunque no hay servicios de drenaje.

No es una comunidad ideal, donde todo transcurre en armonía, como señala la señora Amalia, ya se distinguen ricos de pobres, hay envidias y críticas entre la gente, aunque se siguen apoyando en las fiestas y mayordomías; pero ninguna comunidad zapoteca lo es en Oaxaca aunque esa sea la imagen hacia el exterior (De la Fuente, 1998). Aun así, el sistema de cargos por usos y costumbres, el alto valor asignado a la unión familiar, la discusión de temas prioritarios de la comunidad en asambleas abiertas, la composición pluri-religiosa, constituyen rasgos distintivos de esta comunidad. Si bien la mayoría de población es católica (76 por ciento), también hay Pentecostés, Iglesia Bautista y del Salón del Reino de los Testigos de Jehová, aun así en las mayordomías todos cooperan.

Los hogares de San Miguel viven como se vive en otras regiones rurales del país (OCDE, 2007): limitados en la posesión de activos productivos, naturales, sociales, financieros y de otros, aunque no carentes totalmente; relacionados entre sí bajo un marco institucional del cual son parte y al cual contribuyen a mantener y conservar; y altamente dependientes de las actividades agrícolas para la reproducción de los hogares desde la antigüedad, igual que en todo el estado de Oaxaca (Flannery, 1999: 11-12). La gente menciona que la agricultura de temporal fue hasta hace pocos años la principal actividad socioeconómica local, después fue surgiendo la carpintería, el comercio, la panadería y, sobre todo, la migración nacional e internacional, que ahora constituye una actividad principal y aporta remesas.

A decir de la gente de San Miguel, desde antes de 1900, los lugareños viajaban en sus ratos muertos de labor agrícola hacia comunidades vecinas, la capital del estado, la costa oaxaqueña y el interior del país, buscando trabajo. No obstante, la migración internacional es una práctica que se realiza apenas desde los años setenta, en los años noventa, toma forma sostenida y se masifica después del 2000. En general, son migrantes jóvenes con 26.6 años de edad promedio, en su mayoría hombres,<sup>3</sup> con poca escolaridad, migran al amparo de redes sociales frágiles y se insertan en mercados labora-

<sup>3</sup> El trabajo de campo permite apreciar que la migración internacional de San Miguel, se compone de migrantes masculinos (81 por ciento), la mayoría son hijos del hogar (55 por ciento) y jefes (43 por ciento), características que semejan el patrón y la tendencia nacional apreciada después de los años ochenta, cuando los migrantes cambian de jefes de hogar (hombres maduros) hacia los hijos (jóvenes menores de treinta años), situación que es visible en diversas partes del país (Quiroz, Pérez, Barrios, 2000; Lee, 2004).

les de baja calificación como la construcción, la jardinería, las actividades agrícolas y demás.

## **Resultados**

Las características de las entrevistadas son diversas y cada una aporta su perspectiva en este estudio. En el caso de Elena, tiene veinte años viviendo en Estados Unidos, allá está pagando su casa pero ansía regresar a San Miguel, se fue cuando tenía tres hijos, mismos que dejó en casa de su madre, allá se casó y los llevó después, ellos no desean volver. Por su parte, Leticia, estuvo tres años en Estados Unidos, cuando se fue, al igual que Elena, dejó a su hija al cuidado de su abuela, retornó con un hijo nacido allá, aunque son diferentes en tono de piel, lenguaje y otros aspectos asociados al contexto social en el que se educaron, ambos conviven. Asimismo, Lluvia se fue emocionada, dejó trunca la secundaria, la terminó al retorno porque volvió “decepcionada de Estados Unidos [pues] allá no es como lo cuentan”. En el caso de las esposas de migrantes pioneros, como María y Alberta, aportan la perspectiva de toda la ruta migratoria de la comunidad y los logros más notables con las remesas, como hacer la casa y dar estudio a los hijos. Las no migrantes, como Amalia, son mayores de cincuenta años y aportan una perspectiva de los cambios que han ocurrido en San Miguel con relación a la migración internacional.

## **La emigración internacional en la comunidad**

A la fecha de entrevista, poco más de un tercio (36 por ciento) de los hogares de San Miguel tenían migrantes nacionales, casi otro tercio (32 por ciento) tenía migrantes internacionales, alrededor de diez por ciento (9.7 por ciento) contaba con ambos tipos; el tercio restante (32 por ciento) no contaba con migrantes de ningún tipo; proveer de mejores condiciones de vida a sus familias, construcción de la casa, mejoramiento de la alimentación y compra de pequeña maquinaria, además de herramientas, figuran entre sus principales objetivos al migrar.

En San Miguel, emigraron al norte primero los mayores, luego los jóvenes, después las mujeres. El retardo en la incorporación de mujeres a la migración es recurrente en las localidades rurales de reciente migración; en Oaxaca y otros estados se ha detectado que esto se debe a que las redes sociales apoyan primero a los hombres (Baca, 2011; Salas, 2011). En San Miguel, la ruta es similar, ellas comentan que cuando los migrantes pioneros retornaron en los años setenta, contaban sus historias, cómo era la

vida allá, cuánto podían ganar, las cosas que habían visto, fueron quienes empezaron a llevarse parientes hombres. No se generó una corriente migratoria de inmediato, porque en aquellos años la producción de alimentos era buena y cubría las necesidades del hogar, tenían miedo a la distancia, había pocos contactos y poco dinero para gastarlo en ese viaje.

Aunque la familia se resistía a dejarlos ir, la migración internacional fue permeando en las ideas de la gente conforme sus condiciones de vida empeoraban y los norteños de ésta y otras localidades hacían ostensibles sus logros; las intenciones por mejorar se fueron imponiendo a los miedos y la desconfianza, la ruta migratoria fue tomando forma, algunos se fueron con sus familiares, otros por su propio pie. Como señalan, la socialización de vivencias, las fantasías, la necesidad, abrieron el camino:

De primero no sabían cómo era por allá, pero los primeros que regresaban de aquí y de otros pueblos luego contaban que en ese lugar ganaban buen dinero y que podía uno superarse, la gente pues rápido se animaba, además en ese tiempo era más fácil porque no había tanta vigilancia y cualquiera se iba, no había soldados, ni retenes (María, entrevistada el 16/01/2010).

Los primeros que se fueron al norte... vi pura gente grande, ahorita ya son más bien los jóvenes. Algunos migrantes se fueron cuando los primeros que regresaron empezaron a contar que allá había mucho trabajo, y que se podía ganar dinero, además se invitaban entre ellos. Primero algunos, como mi marido, tenían miedo de si se podría pasar o no, lo que se iba a gastar y todo eso, pero se terminó yendo. Nuestra casa era de barro y lámina de cartón, no había trabajo, así que mi gasto era sencillo, como no teníamos dinero comíamos así nomás tortilla y poquitos frijolitos cuando había (Alberta, entrevistada el 16/01/2010).

En esta propagación de fantasías y necesidad económica de los años noventa, se insertaron las mujeres, la corriente migratoria era más regular, aunque a las pioneras les tocó emigrar casi sin apoyos. Situación recurrente en las comunidades donde predomina la separación tradicional de roles entre hombres y mujeres, en éstas la emigración se asocia inicialmente a las tareas de proveeduría, por lo que corresponde a los hombres afrontar dichas tareas y son quienes absorben los apoyos disponibles. La señora Elena, que emigró a principios de los años noventa, ilustra las circunstancias que empujaron su decisión y las dificultades que afrontó para concretarla:

Yo me fui sola, sin amigos, sin familia, sin nada [...] era por falta de recursos, en San Miguel no había fábricas, ni trabajo, todos querían algo a cambio de meterme a trabajar: me animé a irme porque quería trabajar y hacer mi casa,

quería una vida mejor, una vida estable para mí, mis hijos y ayudar a mis papacitos; pero no iba sola, afortunadamente papá Diosito fue bueno conmigo. Iba con un propósito, Dios me puso en otro y lo aproveché (Elena, entrevistada el 16/01/2010).

En cambio, las migrantes que partieron en la siguiente década recibieron más apoyo de sus familiares. En estos años la emigración se había generalizado en ésta y otras localidades, la necesidad económica era creciente y se advertía la reducción de la importancia del ingreso y las actividades agrícolas como pilares de la vida rural, estaban también surgiendo otras actividades y fuentes de ingreso en donde las mujeres se incorporaban y asumían mayor peso en la sostenibilidad de sus hogares (Arias, 2009; Sabate, 1992; Kay, 2007). Asimismo, las empujaban sus propias aspiraciones personales que buscaban ante todo salir adelante, ayudar a sus familias y construir sus modos de vida de mejor forma.

Por ejemplo, Lluvia emigró a mediados del 2005, su tío que ya era migrante le apoyó prestándole dinero y sus primos le acompañaron en su travesía. Sus parientes le contaban de aquella vida y fue llenándose de fantasías para emigrar. En cambio Francisca, emigró en el 2000, iba en consenso con su padre y una hermana, ninguno era migrante previo, pero la necesidad y la valoración del norte los hicieron buscar esta opción. En otro caso, Lilia, madre y esposa de migrantes, ilustra cómo se forma una cadena de migración y la forma en que las mujeres migrantes toman ese rol de pilares para mejorar sus hogares:

A él [marido] y su hermano, su papá fue el que empezó a llevarlos a Estados Unidos, luego a Silvia [hija] se la llevo su papá, allá él le consiguió trabajo [...] allá están los dos. Primero se fue él porque para mejorar aquí la vida. Al principio yo no quería que ella fuera, pero pues ni modo, se la llevó, apenas tenía quince años, ahorita ya tiene diez años yendo. En la primera vez hizo la casa [la hija] y después fue para ahorrar, mi esposo nomás hecho piso a la casa de arriba (Lilia, entrevistada el 12/01/2010).

En términos generales, entre las mujeres entrevistadas la emigración es vista con temor, por diversas razones. En las migrantes, la primera confrontación que las acosó fue la idea de salir del núcleo familiar, afrontar riesgos solas, sin apoyo del hogar, lejos de éste, la sensación de incertidumbre y desconocimiento de estar en un país diferente a la comunidad, donde la pertenencia al núcleo familiar y el respeto a las normas les proveían seguridad y un lugar social. En cambio emigrar implicaba valerse de sus propios medios, ser independientes, estar lejos de su familia, tomar de-

cisiones solas. Entre las madres, se generó una mezcla de sensaciones pero todas encaminadas a proteger a los hijos, la desintegración familiar, los vicios al regreso y el despilfarro entre las mujeres que no tenían relación a la migración, los temores más bien estaban centrados en la posibilidad del no regreso, y en parte compartían las preocupaciones de las madres sobre los vicios y la desintegración. Todos los temores tenían un fundamento real; no tanto por las noticias de la radio, la televisión y los periódicos, ya que esta comunidad se encuentra enclavada en la Sierra Sur y en esos años no había energía eléctrica ni señales de este tipo, pero en cambio las historias que traían los retornados mostraban una parte positiva del norte con las remesas y la mejoría económica en algunos hogares; pero también de incertidumbre por los accidentes y muertes, los abandonos de familias, las decepciones de aquella vida.

No obstante, la falta de opciones locales para construir sus modos de vida, la motivación de mejorar la situación económica propia y familiar, fueron empujando la asunción del riesgo y las intenciones hacia el remolino migratorio. Como señalan las migrantes:

En Estados Unidos es un país donde se sufre mucho, pero fue la única opción para salir adelante (María, entrevistada el 16/01/2010).

Yo me fui porque es mucha la necesidad que tienes para comer y por lo mismo que es muy baja la situación uno debe salir fuera [...] la verdad vivía con mi papá nada más, tenía yo esta niña chiquita y mi esposo estaba allá, por eso me tuve que ir, quería hacer mi vida muy independiente, mi casa, salir adelante con mis hijos, en lo económico, porque no trabajando también no tiene uno qué comer, si trabajas se consigue algo, tiene uno de comer, de vestir, de cualquier cosa (Francisca, entrevistada el 12/01/2010).

Dos testimonios de esposas de migrantes ilustran cómo la necesidad se lleva al marido, y después entre ambos formaron el patrimonio:

Aquí trabajábamos en el campo y teníamos unos animales para cuidar, pero se fue [esposo] por la necesidad, aquí no se gana lo que uno quiere, no se gana bien, no teníamos casa, teníamos una en el rancho de madera y lamina [...] fue dos años, cuando regresó hizo la casa aquí, se invirtió como 40000 pesos [cuatro mil dólares], compró todo y pago al albañil, la primera vez compró lo de la cocina, un aparato, refri, camas, loza y más cosas (Hilda, entrevistada el 12/01/2010).

Cuando mi esposo se fue trabajábamos en el campo, matábamos chivos, él se fue porque no teníamos dinero, ni cómo hacer una casa. Queríamos salir de la

pobreza, los bebés estaban más chicos de 12 años y unos de cinco. Aquí no se gana dinero, se puede trabajar pero no ahorrar, allá pues si se puede un poco más [...] ya con eso hicimos la casa, compró terreno y todo (María, entrevistada el 16/01/2010).

No todas las migrantes buscaban mejorar su economía, por ejemplo, Lluvia era menor de edad, estaba soltera y se fue a causa de un berrinche propiciado por las fantasías del norte que ya se había formado a partir de relatos de sus parientes:

Yo me fui sin permiso con unos tíos [...] a la familia le avisé hasta que estaba en Atlanta. Acá no trabajaba, lamentablemente deje mis estudios [secundaria] para irme al norte, tenía un capricho, hice mi berrinche y me fui [...] pero nada que ver, no me gustó allá y mejor me vine a terminar mi escuela (Lluvia, entrevistada el 17/01/2010).

Resalta que las mujeres migrantes y aquellas que son madres y esposas vencen el recelo, aceptan la idea y se animan a emigrar, en su caso apoyan la salida, porque observan los beneficios materiales que podrían tener: casa, comida, vestido, estudio de hijos y hermanos, que en conjunto superan los miedos. No obstante, las mujeres no migrantes consideran que en San Miguel también podrían mejorar sus vidas. Como señala la señora Emilia, solo deben trabajar duro, ahorrar y unirse, cosas que ha visto que funcionan, porque mentir, incumplir, la flojera y las envidias no son buenas para mejorar:

Ahí está el finado Ausencio, arriaba ganados y tenía su buena casa, era trabajador y sabía administrar su dinero; otros pues, tienen la colita y de allí también hacen sus buenas casas; pero hay otra gente que tiene su buena casa y no se ausentan, no tienen la necesidad de salir y emigrar, es gente que trabaja bien, ahorran y todos trabajan como la familia del señor Ricardo. Allí toda la familia trabaja, están bien organizados con sus hijos y todo es para ellos, pero aquí también es igual, siempre existen las envidias y otras cosas (Emilia, entrevistada el 17/01/2010).

Otra esposa de migrante, que antes de casarse era jornalera agrícola, valora que emigrar es bueno por los beneficios materiales, incluso la partida del esposo se acordó entre ambos, no obstante mantiene sus reticencias:

Entre los dos decidimos que él se fuera y yo me quedaba a cuidar la familia, no estábamos esperando que nos hiciéramos ricos, pero sí que nos alcanzara para comer. Queríamos así, de poquito a poquito, ir haciendo algo para estar mejor, yo me sentía bien a gusto porque él me dijo que iría a trabajar pa' salir ade-

lante, eso me dio gusto porque ya quería tener algo, mi casa y dinero, porque ya íbamos a poder tener comida, ¡pero el desierto es duro! y siempre están en peligro, mucho calor, sed, hambre, tomar agua con orines de animales y con lo que sea, con cacas de vaca y otros animales, tomas agua caliente o sucia, no más la tapas con un trapo pa' no ver. Yo prefiero Sinaloa (Gloria, entrevistada el 20/01/2010).

En el caso de las migrantes, la perspectiva que tienen es que con el norte solo algunos mejoran, no es sencillo y no siempre se encuentra lo que se busca:

Creo que ir a Estados Unidos es bueno para algunos porque mejoran sus familias, pero a otros se les olvida y se meten en otras cosas, de todas formas irse al norte es duro porque cada quien, aunque se va por un motivo u otro, no siempre encuentra lo que busca, no es igual que como te lo platican, nada que ver ya cuando estas allá (Lluvia, entrevistada el 17/01/2010).

Incluso, como señala Elena, es recomendable mejor no ir:

¡Que la gente no se vaya!, que no deje a sus familias. México tiene forma, lo que pasa es que el gobierno necesita poner más atención, allá es bonito, pero es triste, lo más triste es que allá no puedes tener un trabajo, menos quedarte viendo a un policía porque ellos tienen poder, cuando matan un inmigrante haga de cuenta que matan una lagartija o un perro, es una humillación y discriminación (Elena, entrevistada el 16/01/2010).

## **Beneficios observados y esperados de la migración**

El migrar beneficia al hogar, llena hasta cierto punto sus expectativas materiales y de subsistencia, ya con los envíos la situación del hogar mejora y se hacen de ahorros; pero a la vez genera sufrimiento porque algún miembro se encuentra ausente y con posibilidades de no volver. Algunos beneficios y perjuicios de esta práctica laboral se extienden hacia la comunidad como un todo.

Las esposas y madres de migrantes, las propias migrantes y las no migrantes, reconocen los beneficios materiales que se obtienen con esta práctica laboral, pero destacan que en cada beneficio se advierte un contrapeso hacia la cotidianidad comunal y familiar. En general se muestran renuentes a aceptar la migración internacional como una forma de vida en el largo plazo. Por un lado, familia e hijos tienen comida, pero con base en una convivencia familiar a distancia, un aspecto que entre los zapotecos es muy valorado y que de poco en poco mina la confianza de las quedadas, va car-

comiéndoles la vida y forzándolas a aceptar formas de vida medio junta y medio separada.

Un testimonio de esposa de migrante narra cómo le afecta la mezcla de beneficio/perjuicio y cuestiona la separación que sufre:

Yo diría que no es recomendable ir a Estados Unidos, pienso que no porque no sabemos qué pasará, si ellos pueden regresar, o que las mujeres sufran abandono como ahora estoy, ¡que ya va hacer tres años que anda para allá! [esposo], yo creo que ya se acostumbró...vivimos como separados... ¿Cómo sabemos que van a regresar? (Alberta, entrevistada el 16/01/2010).

En otros casos destacan que lograron hacer la casa, tener comida, comprar herramientas, pero en este caso han dejado de trabajar las tierras, las remesas les cubre el gasto en alimentos y prefieren ya no realizar las labores agrícolas, otrora sostén y pilar del funcionamiento comunal, de las enseñanzas de vida a los hijos, de la práctica solidaria de la *guelaguetza* y demás cosas que identifican a los zapotecos. Aunque en el abandono de las tierras también incide el poco rendimiento agrícola que arrojan los terrenos inclinados de la comunidad, de cualquier modo es una contrariedad en razón de que los esposos y otros paisanos emigran por falta de empleo e ingresos para asegurar los alimentos:

El dinero que él gana allá es importante para nuestros gastos, comprar maíz, frijol, comida, todo lo de la cocina [...] Antes el gasto era sencillo, como no teníamos dinero, comíamos así nomás pura tortilla y poquitos frijolitos cuando había. Ahorita alcanza pa' más. En la primera vez, ganó nomás para hacer la casita de material, porque antes era de barro y de lámina de cartón, ya luego en la segunda ahorró y se hizo otra. Con lo de Estados Unidos ha comprado varias herramientas para el campo, como machete, pala y más; hasta cuando sembramos todo lo que gastamos es dinero ahorrado de allá. Pero ya ahorita ya no trabajamos las tierras, ya solo cuando él viene, porque cuando anda por allá mejor se dejan descansar porque los mozos cobran caro y no costea pagar tanto pa' lo que sale (Alberta, entrevistada el 16/01/2010).

Las tierras se dejaron y ya no se trabajaron, por lo mismo que él ya no está; y si mando a trabajar a un mozo le tengo que pagar y mejor compro, porque ya no lo puedo trabajar (Hilda, entrevistada el 12/01/2010).

Cuando él se fue yo me hice cargo de la siembra, ocupaba unos dos o tres mozos por semana, les pagaba 200 pesos por semana y les daba también la comida (María, entrevistada el 16/01/2010).

Algunos [hogares y migrantes] abandonan sus terrenos porque sus hijos les mandan para que compren todo lo que necesitan; prestan sus tierras para que otros las siembren y reciben un canasto de maíz y frijol para ellos y cuatro para quien siembra, con eso poquito les alcanza para sus necesidades. El préstamo de las tierras no es a cualquier gente, nomás pura familia, tío, hermano; también a conocidos de San Miguel que quieran sembrar (Isabel, entrevistada el 10/01/2010).

Sobre este punto, vale decir que cuando las mujeres se retiran de las actividades agrícolas, también se restringen en lo personal para tomar decisiones e independizarse, algunas de ellas respecto a las tradiciones y roles que les impone la localidad. Como señalan los especialistas del aprendizaje (Domjan, 2010), esto de alguna forma trunca el proceso que les implicaría introyectar el aprendizaje para decidir sobre algunos gastos y tareas relacionados a la parcela, sus animales, adicional a la que ya podrían estar tomando en relación al cuidado de sus hijos, el gasto de las remesas, el patrimonio y demás.

Otras migrantes señalan con orgullo que con la migración pudieron comprar terrenos, hacer una casa propia, y sienten que ahora viven mejor, pero han retornado y con eso muestran que no ven la migración como algo permanente:

Con el dinero de la migración me pude comprar aquí este terreno, y hacer esta casa [material] [...] Pues mejoré más que nada mi casa, porque yo la verdad pues no tenía nada, yéndome estos tres años pude invertir como unos trescientos mil pesos [30, 000 dólares], ya siento que vivo mejor (Francisca, entrevistada el 12/01/2010).

En otro caso, la esposa de un migrante no se detiene en los aspectos negativos y se siente a gusto con su casa que pudieron hacer con la migración de su esposo:

Pues él sí pudo superarse algo, ganó dinero para hacer la casa de material, la hizo con dinero del norte. Hizo más cosas, juntó dinero, antes había más trabajo allá. En el pueblo las casas eran de lámina y tejamanil contorneadas con barro, casi no había de material [...] ahora ya es puro material, como muchos andan fuera hacen su casa, es lo primero que se ve (María, entrevistada el 16/01/2010).

Otro rasgo destacado entre las migrantes, es que al salir del núcleo familiar, también salen de sus tradiciones y entorno cultural donde tenían roles definidos. En el extranjero dispusieron de mayor soberanía en su hacer

y pensar, tuvieron que valerse por sí mismas, adecuarse a otros estilos de vida y tipos de presiones biopsicosociales. Esto mismo, que en principio fundamentaba sus temores, fuera de la localidad les representó una oportunidad de mejoramiento personal. Como señala Elena, una migrante pionera “allá no dependemos de nadie, allá cada quien busca su camino, aprendes a hacer tú las cosas, a salir adelante, pero aquí somos dependientes de todo [...] en Estados Unidos es diferente, porque le puedes echar ganas y muchos así progresan”. Derivado de este proceso de adaptación, también pueden observarse procesos de mayor valoración sobre las cosas y los logros que tuvieron, en conjunto se producen nuevos comportamientos que al retorno se manifiestan en la cotidianidad. Al respecto, Francisca reconoce: “allá aprendí a valorar cada cosa que tienes, porque pues no es fácil tener algo [...] acá pues lo cuido más y trato de que alcance y que rinda porque aquí no se puede tener algo, aquí no rinde”. Otro rasgo a destacar es que las migrantes, cuando partieron hacia Estados Unidos, viajaron con el sentimiento de solidaridad característico de sus relaciones comunales; en este caso lo desplegaron cuando apoyaron económicamente a algún paisano, a buscar empleo y vivienda en aquel país y, sobre todo, cuando les compartieron sus conocimientos labores y de adaptación básica en el entorno para que a los recién llegados les costara menos trabajo que a ellas.

Igualmente el esfuerzo migratorio propio y de parientes se extiende hacia la promoción de algunos servicios públicos que han sido impulsados por los migrantes, igual las calles, la carretera, las escuelas, la clínica de salud, algunos pequeños proyectos productivos:

Cuando me fui no había nada de lo que ahora hay en San Miguel, apenas un centro de salud chiquito, la primaria, telesecundaria, las calles eran puro lodo, no había pavimento, no había agua potable. En cierta forma San Miguel va progresando pero no creo que con apoyo del gobierno, aunque mucha gente tenga sus casotas de material, es el esfuerzo de cada ciudadano, de una u otra forma consiguen hacer sus casitas, sus carritos, pero no hay modo de decir que el dinero viene del trabajo en tal o cual fábrica. No hay modo de sacar dinero. Yo pienso que el progreso más grande es la clínica y la iglesia que fue en base a la ayuda de los mismos de aquí del pueblo (Elena, entrevistada el 16/01/2010).

Cuando yo emigré, pues yo he visto ahorita también que el pueblo ha ido mejorando un poco, porque ya hay más escuelas, ya están pavimentando la calle. ¡Uh! pues en ese tiempo no había antes [...] no había tantas escuelas, tantas calles (Francisca, entrevistada el 12/01/2010).

Sobre este punto, las migrantes y madres/esposas de migrantes, con base a su experiencia señalan que podría darse un mejor desarrollo en San Miguel si el gobierno apoyara con más ganas y recursos, porque observan que solo les dan algunos programas (Oportunidades y Procampo), pero perciben que eso solo ayuda para mantenerse y no para hacer cambios que les dejen desarrollo duradero. En cambio, para las actoras no migrantes, estos apoyos son muy valorados porque les resuelven sus necesidades inmediatas y se sienten a gusto con eso, aunque no dejan de criticar el uso dispendioso. Podemos contrastar dos sentires sobre este punto: Elena, una migrante señala

En México el gobierno tiene la culpa, teniendo tantos recursos y dinero, no se lo hacen llegar a la gente [...] más bien los engaña [...] a San Miguel lo vienen a engañar que con ladrillos, cemento, pollitos, láminas y con eso ya decimos: ¡qué bueno que el gobierno nos está ayudando! [...] pero es explotación a su misma gente”.

Mientras, una lugareña menciona que:

La gente aquí se alegra mucho cuando reciben un apoyo de la autoridad, la gente es agradecida, se entera de la autoridad, de los apoyos. La autoridad ayuda a la gente para que ponga sus puestos [en las fiestas]. Pero yo creo que para mejorar, la gente debe hacer mucha lucha, ya nomás son poquitos los pobres del pueblo y eso porque son dejados ya que todos pueden salir adelante (Amalia).

En sintonía, la señora Emilia, otra actora no migrante, refiere que el gobierno sí ayuda y que es la gente la que no aprovecha los recursos, pero siempre piden más; es decir, la gente tiene responsabilidad en esa situación de pobreza de la comunidad porque siempre están pidiendo más.

Por ejemplo, cuando el Presidente promete dar despensas, proyectos de pavo, pollos, de hortalizas; el Presidente les informa, comenta de los proyectos, comunica por las bocinas, coordina, pero la gente quiere que les den, que les regalen todo, se enojan cuando no llegan apoyos, y cuando llegan no lo aprovechan, porque es trabajar en equipo y no quieren. Cuando el dinero está la gente no lo trabaja, son muy flojos, no lo distribuyen como debe ser, les falta interés de trabajar. No le ven interés, porque si le vieran interés, la gente sobresa, pero por eso no progresan, porque no trabajan (Emilia, entrevistada el 17/01/2010).

Para quienes no son migrantes ni parientes de éstos, la emigración internacional tiene sus beneficios en el hogar y la comunidad; aprecian sobre

todo la facilidad para financiar las fiestas, la mayordomía y otras cooperaciones. Aunque con la migración se van implantando cambios en la organización tradicional; ahora se permite que alguien realice una fiesta a nombre de otra persona, sólo con que aquella cubra los gastos. Esta acción es frecuente en Oaxaca. En la Sierra Norte igual se verifican prácticas de pagar con dinero para que alguien más sustituya y desempeñe el cargo, mientras el responsable se encuentra en Estados Unidos (Salas y Pérez, 2007). En San Miguel, como señala una lugareña:

Muchos que se van es para mandarles dinero a sus familias para que compren lo que necesitan y tengan que comer [...] con eso los migrantes pueden construir casas de material, se van dos o tres años para allá y sus familias compran terrenos como inversión para cuando vengan; ya que llegan se ve el cambio [...] en la mayordomía ellos apoyan aunque no estén, cuando les toca buscan a alguien que no esté sirviendo y que los cubre pero ellos ponen el dinero de las cooperaciones y lo que le dan al otro. Ellos siguen sirviendo aunque no estén aquí y se les toma en cuenta. (Isabel, entrevistada el 10/01/2010).

Una esposa de migrante atestigua este hecho:

Mi esposo participó y fue mayordomo del patrón [San Miguel Arcángel], cooperó como 70,000 pesos [siete mil dólares] por todo, no había que gastar tanto, nomás la misa y las flores, pero era algo que tenía ahorrado de su trabajo [...] fue una fiesta bonita y salió bien (Lilia, entrevistada el 12/01/2010).

Otros beneficios se observan en áreas de la formación personal propia y de parientes cercanos, así como en la de apoyar la emigración de alguien más en esa idea de ayudar a determinada familia, como en el caso de Elena que ayudó a emigrar a sus hermanos, también Lluvia menciona que con sus remesas contribuyó a la educación de sus hermanos:

Con lo que gané en Estados Unidos, ahorré dinero y ayude básicamente al hogar, en la comida y los gastos diarios de mis papás, pero también apoyé con la educación de mi hermano. Después, con lo mismo que tenía ahorrado, entré de nuevo a la escuela en Miahuatlán [secundaria] con mi propio dinero cubrí mis gastos y terminé la escuela (Lluvia, entrevistada el 17/01/2010).

Respecto a los conocimientos que traen de retorno y su utilización, la mayoría de mujeres que emigraron exhiben aprendizajes laborales. Destaca Lluvia en sus propias palabras, “Allá aprendí a hacer pizzas, pero también tengo la disciplina de obrera y alcancé a aprender cómo se maneja la máquina de extrusión que hacia los moldes de plástico”. Igualmente la señora Gloria comenta que,

él [esposo], aprendió la carpintería en Estados Unidos, pero acá no la usa, bueno, sí la usa pero no trabaja en eso, me dice que aquí le hacen falta herramientas, sabe hacer cosas, muebles, casas, pero como no tiene equipo cuando viene pues no trabaja eso.

En cambio, el esposo de la señora Alberta “aprendió a cuidar marranos, darles de comer, engordarlos, limpiarlos, sabe asistir los partos a las marranas, las vacunas, las medicinas para tal o cual enfermedad [...] pero es difícil; aquí no hay recurso para eso, se necesitaría algo grande y poner una granja”.

Asimismo, en el caso de las mujeres esposas, al salir el marido también deben lidiar con las habladurías, envidias, chismes y demás que se gestan cuando se quedan solas. Como fue referido, las comunidades zapotecas no son un conjunto de relaciones sociales ideales. En este caso, la señora Hilda menciona que “cuando uno está sola la gente critica mucho, luego hablan mal de uno por la envidia, hay muchos envidiosos, ¿qué porque va uno al pueblo?, ¿qué porque platica uno con alguien en San Miguel?, ¿qué porque va uno sola a las compras?”. En este caso, las actitudes y acciones de las mujeres que se quedan son de alguna forma vistas por los demás residentes de San Miguel y de alguna forma llegan hasta Estados Unidos.<sup>4</sup> La señora Alberta asienta que “algunos maridos que vienen de Estados Unidos, unos llegan buscando pleito con sus mujeres por los chismes que les dicen sus familias [...] otras veces no se acostumbran a estar ya en sus casas”. En este sentido, en la comunidad la obligación de portarse bien, respetar las normas y la vigilancia social son circunstancias con las cuales deben lidiar las hijas, pero sobre todo las esposas de migrantes, situación también observada en otros estados con mayor y menor tradición migratoria (Baca, 2011; D’Aubeterre, 2000; Hulshof, 1991; Martínez, 2009).

## **Discusión y comentario final**

Sobre cómo puede promoverse el desarrollo existen varias teorías generales, la mayoría están orientadas a sistemas económicos y sociales más grandes que una comunidad o unos pocos hogares. En éstas, las fuerzas que mueven el desarrollo son ajenas a los propios actores, en pocos casos

<sup>4</sup> Un hogar se relaciona con los demás siguiendo un orden institucional, el cual no es estático y conforme los hogares incrementan o reducen sus activos, modifican sus acciones y su forma de relacionarse, esto da lugar a nuevos contextos. En algunos trabajos, a este orden que en ocasiones se transforma en presión social, se le llama el tercer actor (Martínez, 2009). Uno más que incide en el migrante y familia, en razón de que las ideas y expectativas de parientes y vecinos se manifiestan conforme los logros alcanzados por los migrantes y por sus hogares; si viven mejor, si aprovechan lo que les mandan, si respetan a los ausentes, entre otras.

se menciona la acción directa de éstos para empujar los procesos de cambio social y económico. En ninguna teoría, el desarrollo se genera a partir de una receta infalible, aunque cada uno aporta elementos que lo promueven. Los especialistas del tema creen que es mucho muy probable que en realidad nadie sepa cómo generarlo (Easterly, 2001), también señalan que es más bien un proceso de cambio socioeconómico huidizo y huraño a la acción humana y que más que lo económico incluye un vasto componente de adecuación mental en las personas (Peyrefitte, 1997), históricamente son más los periodos de pobreza y desigualdad que los que ha registrado la humanidad como desarrollo. Este pesimismo no implica que no se pueda incidir sobre el proceso de cambio en el corto y largo plazo, a nivel de localidades, hogares y personas, ni tampoco que no se pueda analizar dicha incidencia, quizás lo que debe hacerse es emplear una perspectiva adecuada al objeto de estudio, como en este caso el enfoque del actor, aunque con eso se deja fuera el análisis de la incidencia de las fuerzas y determinantes externos que emplean los modelos generales.

Con base en las perspectivas de tres tipos de mujeres que se relacionan de manera directa e indirecta a la migración internacional; este trabajo analiza la forma en que cada una gestiona su desarrollo, los activos que posee y sus perspectivas de vida, se revisaron algunos beneficios y perjuicios que se advierten ante la presencia de la migración. Como era previsible, con la migración internacional se genera una variedad de efectos específicos en cada una de las mujeres, en los hogares, en la localidad como un todo y en los demás actores. En lugar de concluir si la migración apoya el desarrollo en la comunidad de San Miguel, como podría esperarse al emplear un enfoque general y homogeneizar a las actoras, con el enfoque del actor, puede distinguirse que con la migración la mayoría de efectos que se producen son más bien contrastantes entre sí y particulares en razón de que cada tipo de mujeres gestiona su cotidianidad de manera distinta, la mueven intereses y motivaciones particulares diferentes. Con base en sus testimonios, con la migración, más los esfuerzos de las madres y esposas, las migrantes y las no migrantes, pueden distinguirse una urdimbre de efectos a nivel personal, en la familia, en lo productivo y en lo social.

Efectos personales. En términos personales, tanto las migrantes como las madres y esposas se ven empujadas a asumir y tomar decisiones que les afectan su persona tanto en lo positivo como en lo negativo. Las primeras tuvieron que vencer las resistencias en sus familias para dejarlas ir, luego asimilar y vencer los miedos, desconfianza e incertidumbre que representaba salir del núcleo familiar, y la comunidad donde en forma se-

gura tenían un lugar social, pero no sabían en qué situación podrían estar en el otro lugar. Señalan que al retorno otorgan una mayor valoración a las cosas que tienen, sienten que adquirieron mayor independencia en sus decisiones, impulsan la idea de una mayor solidaridad en la comunidad y que se trabaje más en equipo, además de que tienen logros en casa y en la forma de vida que también les levanta la autoestima y confianza. En el caso de las madres y esposas, igual primero tuvieron que aceptar las preocupaciones de la separación y posible fractura familiar, los vicios y demás cosas asociadas que podrían generarse. Entre ellas se generaron dos procesos que afectan a sus personas. Por un lado, la ausencia del esposo les presionó para asumir ocupaciones de proveeduría y administración, tareas que si bien incrementaron su carga de trabajo en un primer momento, también fue el medio para aprender a tomar decisiones e independizarse del varón y obtener un crecimiento personal y social. Quienes así lo hicieron pudieron imprimir un sello personal en las tareas de la parcela, cuidado de animales, organización del hogar, los hijos. Es destacable porque en San Miguel, aunque las mujeres ya se integran más en la generación de ingreso, en general están sujetas a la norma sociocultural de realizar las tareas domésticas y reproductivas, acompañar en las tareas agrícolas aunque sin decidir ni recibir compensación social, atender el traspatio y demás, mientras que el hombre toma las decisiones, hace las faenas productivas y asume el reconocimiento social aun sin llevar a cabo tal trabajo. Por otro lado, las remesas les permiten dejar de lado las faenas agrícolas, ya que pueden comprar los alimentos que antes producían. Esto es contradictorio porque éstas además de proporcionar los alimentos, también constituían áreas de convivencia familiar, de enseñanza y transmisión de las normas comunales, además era en el campo donde más se practicaba el apoyo mutuo y la *guelaguetza*. No realizar las actividades agrícolas es dejar ocioso un activo generador de ingreso vía alimentos, evidentemente como señalan los teóricos e impulsores del desarrollo, el subempleo y falta de uso de los activos condiciona cierta fragilidad de los hogares para salir de su situación de inestabilidad económica (Chambers y Conway, 1992). Asimismo, cuando las esposas y madres de migrantes dejan de cultivar sus tierras y frenan el proceso de asumir más tareas y decisiones, también truncan el proceso introyectivo de crecimiento personal por esta vía, aunque igual pueden iniciarlo por otro camino.

A nivel de hogar pueden derivarse efectos en las comodidades de las que ahora pueden disfrutar: enviar a los hijos a la escuela, financiar la educación propia y de alguien más; cuestiones que sin duda representan

ampliación de capacidades futuras en la localidad y los hogares. Asimismo hay pequeños negocios formados, ampliados e iniciados con remesas (carpintería, panadería, otros). Además, la migración de las mujeres y los esposos ayudó a sus hogares a hacerse de activos (casa, terreno, educación, alimentación, salud), en algunos casos, esta actividad constituye la mayor provisión de ingreso a sus hogares, pero igualmente otras mujeres no migrantes pudieron hacerse de éstos con base en el trabajo local, organización y ahorro disciplinado, en otros casos con actividades ilegales. Puede discutirse que los mejoramientos logrados por las mujeres que migran y las que son madres o esposas de migrantes sean sostenibles en el largo plazo, y que puedan mantener el modo de vida con la gestión de esos activos; pero es indiscutible que han mejorado en sus vidas porque ahora tienen una casa de material y otra perspectiva de cómo hacer y gestionar las cosas de su cotidianidad.

En lo productivo, destaca el abandono de las tierras en los hogares donde hay migrantes mujeres y en aquellos de las esposas de migrantes. Esto ocasiona sub empleo de activos y menor generación de ingresos para vivir. Otra cuestión de amplio efecto socio productivo, sin duda, es lo mencionado sobre la existencia de chismes, envidias, flojera y que la gente se está acostumbrando a trabajar por su cuenta y sobre todo a que le den las cosas, apoyos y demás. Como es sabido, estos aspectos minan el capital social, la confianza, elementos que entre otras cosas, las teorías del desarrollo mencionan como necesarias para iniciar los procesos de cambio social y económico, sobre todo en las zonas rurales (Durston y López, 2006; Kliksberg, 1999; Vásquez, 2005; Echeverría, 2000). Asimismo, es posible notar que la mayoría de conocimientos que traen de retorno las mujeres migrantes, además de que son de baja calidad y no especializados, tampoco encuentran donde emplearlos. Por ejemplo, quien sabe hacer abono orgánico con cáscaras de naranja y otras frutas considera complicado obtener algún apoyo y emprender alguna actividad relacionada; en el caso de Elena, ella tiene la ansiedad por establecer alguna granja lechera y dar trabajo a la gente de San Miguel, pero será hasta que decida volver definitivamente, cosa que parece difícil. Pero igual pasa en los conocimientos que traen los esposos y que en su caso son de mayor calificación y utilidad práctica, como señaló la esposa de uno de ellos, aprendió carpintería de casas y de construcción en general, otro sabe cuestiones de una granja de engorda de animales, pero a la fecha no han decidido establecer alguna actividad relacionada. En esta comunidad, sin embargo, destacan los carpinteros hombres y los panaderos, quienes han empleado sus remesas en refaccionar sus pequeños

talleres de muebles y establecer panaderías con un enfoque más comercial, sobre todo los panaderos (Salas, 2013: 107).

A nivel social, destacan los impulsos a las madres/esposas y migrantes, a los proyectos comunitarios de agua potable, luz eléctrica, escuelas, caminos rurales y transporte. Las ideas que estas últimas empujan sobre la necesidad de formar equipos de trabajo y gestionar proyectos en grupo, la confianza que han adquirido para manifestar cuestionamientos a los tipos de apoyo y manipulación política a que está expuesta la comunidad. Vale decir, en San Miguel las asambleas son abiertas y todo mayor de edad puede asistir, opinar y cuestionar, aunque es la costumbre la que indica que al final los hombres decidan los aspectos importantes; sin embargo, aunque asisten pocas mujeres, las de experiencia migratoria destacan entre ellas por volumen y manifestación de sus ideas. En otro aspecto están los cambios a la mayordomía a razón de que ahora la gente puede aportar el dinero y recibir el reconocimiento social de la fiesta y organiza todas las actividades correspondientes. Mención aparte merece la situación social a la que tienen que acomodarse las esposas de los migrantes, también llamado “el efecto del tercer sector” (Martínez, 2009); como ellas señalan: al estar solas el control social sobre ellas se exagera y el desacato genera fricciones con los maridos mientras están en el norte y cuando vuelven, además de los parientes y vecinos.

## Fuentes consultadas

Arias, Patricia (2009), “La pluriactividad rural a debate”, en Hubert De Grammont y Luciano Martínez (comps.), *La pluriactividad en el campo latinoamericano*, Flacso, Quito.

Ariza, Marina (2000), *Ya no soy la que dejé atrás... Mujeres migrantes en República Dominicana*, UNAM/Plaza y Valdés, México.

Baca, Norma (2011), *Lógicas de circulación y migración femenina del sur mexicano a Estados Unidos*, tesis de Doctorado en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, México.

Baca, Norma y Renato Salas (2015), “Configuraciones familiares y género en un contexto de alta migración internacional en el sur mexicano”, en Patricia Román (coord.), *Hogares y familias en el Estado de México*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Cárdenas, Isabel y Dora Ortiz (2005), *Entre el amor y el odio*, Síntesis, Madrid.

Chambers, Robert y Gordon Conway (1992), *Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st Century*, Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido.

Conapo (Consejo Nacional de Población) (2013), *Boletín de migración internacional*, núm. 1, Conapo, México.

D'Aubeterre, María (2000), "Arbitraje y adjudicación de conflictos conyugales en una comunidad de transmigrantes originarios del estado de Puebla", en Leigh Binford y Eugenia D'Aubeterre (eds.), *Conflictos migratorios transnacionales y respuestas comunitarias*, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la BUAP, Puebla.

D'Aubeterre, María (2005), "Mujeres trabajando por el pueblo: género y ciudadanía en una comunidad de transmigrantes oriundos del estado de Puebla", en *Estudios Sociológicos*, vol. XXIII, núm. 1, enero-abril, El Colegio de México, México.

De la Fuente, Julio (1998), "La cultura zapoteca" en Manuel Ríos (coord.), *Los zapotecos de la Sierra Norte de Oaxaca*, Instituto Oaxaqueño de la cultura/CIE-SAS, Oaxaca.

Domjan, Michel (2010), *Principios de aprendizaje y conducta*, Wadsworth, Cengage Learning, México.

Durston John y Eduardo López (2006), "Capital social y gestión participativa en la cuenca del lago de Pátzcuaro", en *Revista de la Cepal*, núm. 90, diciembre.

Dustmann, Christian (2001), *Return Migration, Wage Differentials, and the Optimal Migration Duration*, Instituto para el Estudio del Trabajo (IZA)/Universidad de Kent, Canterbury, Reino Unido.

Easterly, William (2001), *En busca del crecimiento*, Antoni Bosch, Barcelona.

Echeverría, Rubén (2001), "Opciones de inversión en la economía rural", en Rubén Echeverría (ed.), *Desarrollo de las economías rurales en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Echeverría, Rubén (2000), "Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe", en *Revista de la Cepal*, núm. 70, abril.

Flannery, Kent (1999), "Los orígenes de la agricultura en Oaxaca", en *Cuadernos del Sur*, año 5, núm. 14, mayo, INAH/Ciesas/Universidad Autónoma Benito Juárez, Oaxaca.

Hondagneu-Sotelo, Pierrette (2007), "La incorporación del género a la migración: 'no sólo para feministas' —ni sólo para la familia", en Marina Ariza y Alejandro Portes (coords.), *El país transnacional: migración mexicana y cambio social a través de la frontera*, IIS/UNAM, México.

Hill, John (1985), *Immigrant Decisions Concerning Length of Stay and Frequency of Visit*, Historical Library of the Federal Reserve Bank of Dallas, Dallas.

Hulshof, Marije (1991), "Zapotecs moves. Networks and remittances of bound migrants from Oaxaca, Mexico", en *The Nederlandse Geografische Studies*, núm. 128, Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap, Amsterdam.

Kay, Cristóbal (2007), "Pobreza rural en América Latina: teorías y estrategias de desarrollo", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 69, núm. 1, El Colegio de México, México.

Kliksberg, Bernardo (1999), “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”, en *Revista de la Cepal*, núm. 69, diciembre.

Lee, Alison (2004), “¡Vivimos de las piedras!” la industria del ónix y la migración internacional, Zapotitlan Salinas Puebla, 1960-2000”, en Leigh Binford (edit.), *La Economía Política de la Migración Internacional en Puebla y Veracruz. Siete estudios de caso*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla.

Long, Norman (2007), *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*, Ciesas/El Colegio de San Luis, San Luis Potosí.

Lucas, Robert y Oded Stark (1985), “Motivations to remit: evidence from Botswana”, en *Journal of Political Economy*, núm. 93.

Martínez, Diana (2009), “Tan lejos y tan cerca: dinámicas familiares de migrantes, desde una localidad michoacana en contexto transnacional”, ponencia presentada en *Meeting of the Latin American Studies Association*, Río de Janeiro.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2007), *Rural policy Reviews: Mexico*, OCDE, París.

Peyrefitte, Alain (1997), *Milagros Económicos*, Andrés Bello, Barcelona.

Reichert, Joshua (1981), “The migrant syndrome: seasonal U.S wage labour and rural development in central Mexico”, en *Human Organization*, vol. 40, núm. 1.

Sabaté, Ana (1992), “Trabajo, género y diversificación económica en zonas rurales”, en *Treballs de Geografia*, núm. 44, Departament de Ciències de la Terra-Universitat de les Illes Balears, Palma, España.

Salas, Renato (2013), “Actividades productivas y migración internacional de retorno: los panaderos de San Miguel Coatlán, Oaxaca”, en *Desacatos*, núm. 41.

Salas Renato y Mario Pérez (2007), “Transformaciones socioeconómicas en la unidad doméstica campesina de San Miguel, Oaxaca”, en *Revista Sociedad y Desarrollo*, año XIII, núm. 20, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia. Consultado en <http://economyysociedad.umich.mx/> [22 de octubre del 2014].

Salas, Renato (2011), “La migración de retorno desde Estados Unidos hacia el estado de México: oportunidades y retos”, en *Cuadernos Geográficos*, núm. 49, Universidad de Granada, Granada.

Stark, Oded (1982), “Research on rural to urban migration in LDCs: the confusion frontier and why we should pause to rethink afresh”, en *World development*, vol. 10, núm. 1.

Stark y Taylor (1991), “Migration incentives, migration types: the role of relative deprivation”, en *The Economic Journal*, vol. 101, núm. 408.

Szasz, Ivonne (1997), “La pobreza estudiada desde la perspectiva de género: estado del conocimiento”, en *Las mujeres en la pobreza*, Grupo Interdisciplinario sobre Mujer-Trabajo y Pobreza/El Colegio de México, México.

Vázquez, Antonio (2005), *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch, Barcelona.

Wiest, Raymond (1983), “La dependencia externa y la perpetuación de la migración temporal a Estados Unidos”, en Revista *Relaciones*, vol. 4, núm. 15, El Colegio de Michoacán, Zamora.

Zendejas, Sergio y Pieter de Vries (1998), *Las disputas por el México rural, T1*, El Colegio de Michoacán, Zamora.

## **Autoras y autores**

### *Acela Montes de Oca Hernández*

Doctora en Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales por la Universidad Autónoma del Estado de México. Profesora-investigadora del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la misma Universidad. Sus líneas de interés son: gestión local del agua, sistemas políticos en el regadío y organización social en pequeña y gran irrigación. Miembro del Sistema Nacional de investigadores Nivel I. Integrante de las siguientes Redes: Investigadores Sociales del Agua (Red-ISSA), Red Temática del Agua Conacyt (RETAC), Red de la Asociación Mexicana en Estudios Rurales (AMER) y Red de The Latin American Studies Association (LASA).

### *Alejandra Mata Larre*

Maestra en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Autónoma de México y Candidata a Doctora en Estudios Jurídicos por la Universidad Autónoma del Estado de México.

### *Esmeralda Pliego Alvarado*

Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM); maestra en Ciencias Sociales con especialidad en desarrollo municipal (2011) por El Colegio Mexiquense A.C., licenciada en Sociología (2007) por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Ha participado activamente en colectivos y organizaciones civiles como El Grupo Cultural Águila (2000) y Andanza Colectiva (2014). Sus líneas actuales de investigación son: gestión local del agua, estudios socioterritoriales y sociedad civil.

### *Felipe Carlos Betancourt Higareda*

Doctor of Philosophy (DPhil) por la Universidad Metropolitana de Manchester y maestro en Teoría política por la Universidad de Manchester, ambas en Reino Unido. Actualmente es profesor-investigador en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Sus líneas de investigación son derecho constitucional comparado, política comparada, teoría sobre la democracia y métodos de investigación cualitativos y múltiples en las ciencias sociales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y Líder del cuerpo académico “Desarrollo social y político en México y América Latina”

*Francisco Herrera Tapia*

Investigador del Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Sus líneas de trabajo se enfocan en los temas de desarrollo, desarrollo rural, análisis de políticas públicas y sus procesos de gestión territorial. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM, cuenta con varias publicaciones y ponencias nacionales e internacionales relacionadas con diversos fenómenos sociales, económicos e institucionales propios del medio rural mexicano. Miembro de la Red Temática Conacyt sobre Gestión Territorial para el Desarrollo Rural Sustentable.

*Josefina Calzontzi-Marín*

Maestra en Agroindustria, Desarrollo Territorial y Turismo Agroalimentario por el Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales de la Universidad Autónoma del Estado de México, donde obtuvo el grado con mención honorífica en 2015. Ha sido profesora de la Universidad Mexiquense del Bicentenario de 2010 a 2013, y colaboró en la Universidad Intercultural del Estado de México. Actualmente se encuentra realizando acciones de extensionismo rural en la localidad Guarda de la Lagunita, San José del Rincón, México, colaborando con pequeños productores a quienes ha capacitado en temas de producción agroecológica. Sus áreas de interés son: Agroecología, desarrollo territorial, seguridad alimentaria y extensionismo universitario. Es autora y coautora de capítulos y artículos científicos.

*Lucia Montserrat Fuentes Hernández*

Planificadora territorial por la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), especialista en Género, Violencia y Políticas Públicas en la misma universidad y Maestra en Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales por el Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales de la UAEM. Ha realizado diversas presentaciones en el área de infraestructura rural, desarrollo territorial, participación por género en el norte y sur del Estado de México, también ha realizado trabajo de gestión como servidora pública en el Programa proyectos productivos en localidades indígenas.

*Norma Baca Tavira*

Doctora en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es investigadora-profesora de tiempo completo en la Universi-

dad Autónoma del Estado de México (UAEM). Las líneas de investigación que desarrolla son migraciones internacionales, mercados de trabajo y la participación por género. Ha publicado libros y diversos capítulos y artículos en revistas especializadas sobre estas áreas de investigación. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, líder del Cuerpo académico “Género, migraciones y desigualdades”; integrante del Comité académico de la Especialidad en Género, violencia y políticas públicas. Actualmente coordina el Centro de Investigación y Estudios en Movilidades y Migraciones Internacionales de la UAEM.

*Renato Salas Alfaro*

Profesor investigador en el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México (CICSyH-UAEM). Es Doctor en Ciencias en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional, con una estancia posdoctoral en el Centro de Estudios Rurales de El Colegio de Michoacán. Su línea de investigación contempla el análisis de la relación socioeconómica que guardan la migración internacional y las remesas, con las actividades productivas a nivel de comunidad, así como los conocimientos, activos y habilidades socio personales que traen consigo los migrantes internacionales de retorno en el Estado de México.

*Rosa María Sánchez Nájera*

Doctora en Ciencias Económicas, profesora-investigadora en el Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Planeación Territorial, Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México.

*Silvia García Fajardo*

Politóloga egresada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Autónoma del Estado de México. Especialidad en Derecho Legislativo por el Instituto de Estudios Legislativos del Poder Legislativo del Estado de México, Especialista y Maestra en Estudios de la Mujer por la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha participado en diversos grupos de investigación relacionados con los temas género, ciudadanía, violencia y políticas públicas. Cuenta con publicaciones de artículos en revistas especializadas así como diversos capítulos de libro.

*Yuliana Jiménez Quezada*

Licenciada en Psicología por la Facultad de Ciencias de la Conducta de la Universidad Autónoma del Estado de México, tiene amplia experiencia en el trabajo clínico en atención a adolescentes, niños y adultos en el Centro de Atención Primaria a las Adicciones y en el Centro de Estudios y Servicios Psicológicos (CESPI), así como en la Unidad de Atención Pedagógica Integral y colaboradora en proyectos de investigación referidos a la migración internacional en el Estado de México.

Impreso por Editorial MNEMOSYNE  
en talleres gráficos digitales propios  
500 ejemplares- Abril de 2016  
México 1470 PB 4 - (C1097ABD)  
Buenos Aires - Argentina  
(5411) 4381 4270  
*info@mnemosyne.com.ar*  
*www.mnemosyne.com.ar*

La selección de temas del libro *Procesos Participativos, Desarrollo y Género en México* da cuenta de la complejidad que caracteriza a los desafíos de las comunidades locales. Esta obra convocó a reconocidos y reconocidas especialistas de México en temas transversales de actualidad interdisciplinaria como el desarrollo, visto como una categoría teórica sobre el progreso de la sociedad en distintas dimensiones y escalas territoriales, el enfoque de género, que reconoce la construcción desigual de los roles sociales entre mujeres y hombres, y la importancia de los procesos participativos como mecanismos que le permiten a la ciudadanía tomar decisiones de manera colectiva en contextos urbanos y rurales. El propósito de las autoras y autores es poner en valor estos aportes y seguir fortaleciendo la construcción interdisciplinaria del conocimiento.



ISBN 978-987-1829-37-8



9 789871 829378