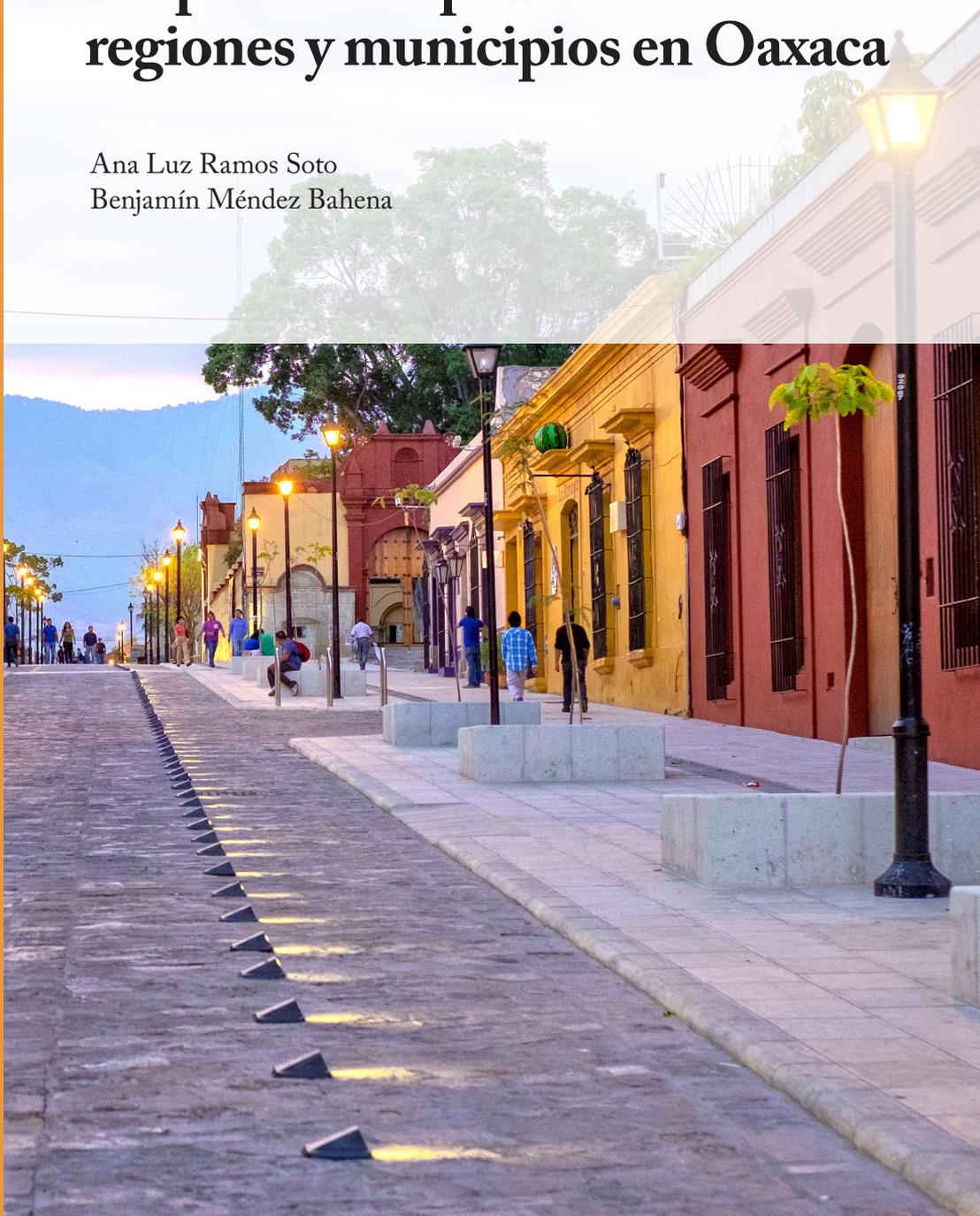


CIENCIAS SOCIALES

Propuestas de política en regiones y municipios en Oaxaca

Ana Luz Ramos Soto
Benjamín Méndez Bahena



PROPUESTAS DE POLÍTICAS EN REGIONES Y MUNICIPIOS EN OAXACA

Ana Luz Ramos Soto
Benjamín Méndez Bahena
(Coordinadores)



Diseño y producción editorial



CONACYT
Registro Nacional de Instituciones
y Empresas Científicas y Tecnológicas
Registro: 2016/17732

PROPUESTAS DE POLÍTICAS EN REGIONES Y MUNICIPIOS EN OAXACA

Dirección del proyecto: Carlos Herver Díaz, Esther Castillo Aguilar,
José Eduardo Salinas de la Luz

Producción: Laura Mijares Castellá

Arte: Laura Isabel Soler Navarro y Armando Cervantes Moreno

Preprensa: José Luis de la Rosa Meléndez

Diseño, formación de interiores y corrección de estilo: Adriana Cárdenas Ocampo

1a. edición

© 2018 Fernando de Haro y Omar Fuentes

D.R. © CLAVE Editorial (Clave Editorial es una marca de AM Editores)

Paseo de Tamarindos #400 B, suite 109

Col. Bosques de las Lomas, C. P. 05120, CD de México.

Tel: 52(55) 5258 0279/80/81

ame@ameditores.com www.ameditores.com

ecastillo@ameditores.com

D.R. © Ana Luz Ramos Soto y Mauricio Hernández Bonilla

Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca

Av. Universida sn Exacienda 5 Señores, Oaxaca, Oaxaca

ISBN: 978-607-437-461-2

Las investigaciones que componen esta obra, fueron dictaminadas por pares académicos especialistas en cada tema, con el sistema de “doble ciego”.

El libro fue financiado con recursos del Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE) 2017 de la Facultad de Contaduría y Administración (FCA) de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO).

Ninguna parte de este libro puede ser reproducida, archivada o transmitida en forma alguna o mediante algún sistema, ya sea electrónico, mecánico o de fotorreproducción, sin la previa autorización de los editores.

Impreso en México.

Índice

Prefacio	9
<i>Ana Luz Ramos Soto</i> <i>Benjamín Méndez Bahena</i>	
Prólogo	13
<i>M. C. Cuauhtémoc Paz Cuevas</i>	
Capítulo I	
Resoluciones internacionales y bienes comunales en Santa María Huatulco, México	23
<i>M. C. Alfredo Salazar López</i> <i>Dr. Benjamín Méndez Bahena</i>	
Capítulo 2	
Cohesión social y derechos humanos para el desarrollo endógeno en San José Lachiguirí	49
<i>M. C. Nina Martínez Cruz</i>	
Capítulo 3	
Aproximación a las estructuras de poder y desarrollo humano en comunidades artesanales de Oaxaca, 2000-2016..	71
<i>Dr. Joselito Fernández Tapia</i>	
Capítulo 4	
Subdesarrollo desde “Juárez” hasta “Juárez”: comparativo regional del Valle de Juárez en Chihuahua y los Valles Centrales en Oaxaca	101
<i>Mtra. Irma Victoria Ramírez Lozano</i> <i>Dr. David Vázquez Guzmán</i> <i>Dra. Ana Luz Ramos Soto</i>	

Cápítulo 5	
Valles Centrales. La confrontación de instrumentos de política hídrica, derechos y resoluciones	129
<i>Abigail Martínez Mendoza</i>	
Cápítulo 6	
Evolución del proceso de los servicios de descentralización agua potable y saneamiento.	
El caso de la comunidad media de Ocotlán de Morelos, Oaxaca . . .	147
<i>Fernando J. González Villarreal</i>	
<i>Jorge Alberto Arriaga Medina</i>	
Cápítulo 7	
El aporte de la certificación de áreas destinadas voluntariamente a la conservación al manejo integrado del paisaje en municipios de Oaxaca.	171
<i>Marco Antonio Huerta García</i>	
<i>Susana Ortega Del Valle</i>	
Autores y coordinadores	191

Prefacio

En el año 2015, inició un proceso de colaboración entre la Facultad de Contaduría y Administración (FCA) de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO) y el Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional. En ese momento, coincidimos en señalar que Oaxaca representa una entidad privilegiada para el estudio de los gobiernos municipales, debido a un conjunto de factores entre los que destacan, su elevado número, composición étnica, coexistencia de dos formas de gobierno (el sistema de partidos políticos y los sistemas normativos internos), la indignante marginación y la pobreza, así como el conflicto entre los pueblos originarios y las empresas mineras; pero también, la enorme potencialidad que para el desarrollo local representan la cultura y la persistencia de un sólido tejido social y prácticas comunitarias en muchas comunidades. Adicionalmente, apreciamos la adopción de normas ambientales en algunas actividades económicas, la implantación de mecanismos de control del gobierno estatal para el uso de recursos en los municipios, un atisbo de transparencia en su aplicación, un pequeño avance en las normas de la planeación y la decisión de implantar el voto universal en los procesos electorales.

Sobre todos estos temas, que involucran las comunidades, municipios y regiones de Oaxaca, han realizado investigaciones rigurosas, algunos académicos adscritos a diversas universidades del país, así como a otras instituciones gubernamentales. Al advertir la falta de espacios para difundir estos trabajos, nos propusimos colaborar en este campo. Así en marzo de 2016, lanzamos una convocatoria, estableciendo con claridad las normas y fechas del proceso editorial, recibimos las contribuciones, organizamos el dictamen bajo el mecanismo conocido como “pares ciegos” realizado por investigadores miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), recabamos los trabajos corregidos, los dictaminadores verificaron los cambios solicitados, dimos aviso a los autores cuyos trabajos fueron animados por el resultado y los mensajes de otros investigadores que no tenían trabajos culminados en 2016, decidimos iniciar una segunda aventura, cuyo producto entregamos ahora. Es preciso señalar que este

libro puede llegar a las manos de los lectores gracias al financiamiento del Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE) 2017 de la Facultad de Contaduría y Administración (FCA) de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO).

Referencias

Méndez, Benjamín y Ramos, Ana Luz (Coords.) Investigación y propuestas en municipios de Oaxaca. Ed. Gasca, México.

*Ana Luz Ramos Soto
Benjamín Méndez Bahena*

Prólogo

I.

Los pueblos, las sociedades, no se entienden sin el contexto del tiempo y el espacio. Cada persona, en lo individual y como parte de un colectivo, se explica y comprende a partir del tiempo en el que vive y el entorno que le rodea. Entonces, territorio y tiempo son condicionantes (me atrevo a decir, determinantes) de la identidad, la pertenencia y el sentido de vida, como individuo y como comunidad.

No hay sociedad sin territorio; y es a partir de éste que otros factores, principalmente el tiempo, dan características muy particulares a las relaciones sociales (lo social), las relaciones de producción y consumo (lo económico) y las relaciones de poder (lo político). Por este motivo cada comunidad asentada en un territorio en concreto es diferente a cualquier otra en cualquier otro punto del globo. Su cultura, economía y forma de gobierno siempre diferirán en función del desarrollo histórico que se ha dado en un territorio específico.

A partir de ello podemos comprender cómo es que a lo largo de la historia de la humanidad, la defensa del territorio en el que cada pueblo vive, con el que se ha identificado, donde se ha desarrollado, en el cual produce y se reproduce, es una constante.

El municipalismo real no puede entenderse de otra manera. No se trata del gobierno propiamente, sino de las comunidades y los pueblos. Se refiere al derecho de cada pueblo a definir sus propias normas de convivencia, de generar sus propias vías de subsistencia, y a partir de ello tener la libertad de determinar su forma gobierno, en un espacio (territorio) y tiempos específicos. Es hasta entonces cuando llegamos al tema del gobierno local, solamente en función de una sociedad, en un territorio y en un tiempo, y de las instituciones que ella misma crea para regular su convivencia, para dar satisfacción a sus necesidades y construir un futuro compartido.

Entonces, pueden comprenderse términos como la soberanía popular —esa herencia liberal de la Ilustración y de la Revolución Francesa—, la autonomía —tan llevada y traída pero poco o nada comprendida—, y la libertad municipal, tantas veces mencionada pero escasamente ejercida.

II.

En 2017 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, cumplió sus primeros 100 años. Producto de la primera gran lucha social del siglo XX, la Carta Magna todavía vigente reflejó al menos en su texto original, buena parte de las conquistas políticas, sociales y económicas de la revolución mexicana.

La libertad municipal fue una de esas conquistas; de hecho, así fue reconocido por el mismo Presidente Venustiano Carranza, cuyo decreto sobre Libertad Municipal de 1914 fue tomado como base en el Congreso Constituyente para el dictamen, discusión y redacción final del nuevo artículo 115, que hoy en día es la base constitucional del régimen municipal mexicano.

El “Municipio Libre” al que hacía referencia el dictamen y propuesta de artículo 115 presentado por los diputados constitucionalistas Heriberto Jara, Paulino Machorro y Arturo Méndez el 24 de enero de 1917, tenía al menos las siguientes implicaciones:

- 1) Por primera vez en nuestra historia constitucional se establecía al Municipio Libre como base de la organización territorial, política y administrativa de los Estados federados, administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa.
- 2) Se estableció que no habría ninguna autoridad intermedia entre el Municipio y el Estado, como respuesta a la lucha contra las jefaturas políticas del porfiriato, que ejercieron un férreo control político de parte del régimen sobre los pueblos y las autoridades locales.
- 3) Se proponía una libertad hacendaria municipal, basada en municipios con plenas facultades tributarias y recaudatorias para que fueran ellos quienes contribuyeran al gasto público de los estados. Es decir, un sistema de participaciones inverso al hoy vigente.
- 4) Finalmente, propuso que los municipios estuvieran investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Particularmente los elementos referidos a la hacienda pública y a la libertad política, daban sustancia en el dictamen a la frase “Municipio Libre”, en contraste con lo que al final de la discusión terminaría aprobándose por el constituyente¹.

Es pertinente señalar aquí que no sólo fue Carranza, con su Decreto de Libertad Municipal del 25 de diciembre de 1914 (al Jefe Constitucionalista le gustaban

¹ *Diario de los Debates: Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917 Tomo II*, (Edición Facsimilar 2016), México, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2016, pp. 632-633.

las fechas emblemáticas, pues además de este decreto, hay que recordar su Ley Agraria del 6 de enero de 1915, base también del artículo 27 que postuló la propiedad de la Nación sobre los recursos naturales del territorio), quien plasmó en una norma la demanda revolucionaria por gobiernos locales que respondieran a sus gobernados antes que a los poderes de los estados y la federación, es decir, el Municipio Libre.

El General Emiliano Zapata, Jefe del Ejército Libertador del Sur, expidió en septiembre de 1916 una “Ley sobre Libertades Municipales” como base para la construcción de un sistema democrático con mayores alcances que el planteado por Carranza, pues se basaba en la participación de los vecinos en los asuntos públicos locales, la vigilancia por parte de éstos al Ayuntamiento y la posibilidad de revocar el mandato de las autoridades municipales. En suma, la libertad municipal planteada por Zapata era resultado de la soberanía popular y de la forma en que los vecinos deciden darse gobierno, además de un planteamiento de autonomía real frente a los otros órdenes de gobierno, en particular, ante las jefaturas políticas porfiristas².

Sin embargo, los planteamientos sobre la libertad municipal en un debate constitucional en nuestro país se remontan al 16 de junio de 1856, 60 años antes, el 16 de junio de 1856, cuando el ilustre oaxaqueño —¿quién si no un oaxaqueño?—, compañero de ruta del Presidente Benito Juárez, el Licenciado José María del Castillo Velasco, en su papel de Diputado al Congreso Constituyente de 1857, presentó un voto particular en el que proponía que, a partir del principio incontrovertible de la soberanía del pueblo, se proclamara la libertad municipal en el texto constitucional que entonces se debatía.

Al proponer el citado voto particular, Del Castillo Velasco argumentó lo siguiente:

El proyecto de constitución, que he tenido la honra de suscribir, establece como principio incontrovertible la soberanía del pueblo, y el Congreso lo proclamará también. De ese principio nace que la libertad que se reconoce a las partes de la federación, que son los estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los estados, que son las municipalidades. ¿Por qué los ciudadanos han de tener la facultad, la posibilidad de proveer al bienestar y al desarrollo de su estado y no han de tenerla también para proveer al bien y al desarrollo de su municipalidad? Si para los intereses del estado basta la concurrencia de los ciudadanos que lo forman, para atender a los intereses de la municipalidad debe bastar también la concurrencia de los que componen esa municipalidad; porque el pueblo no deja de ser sobe-

² Blanca Acedo; *A cien años del municipio libre como institución constitucional, 1914-2014*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2015, pp. 9-13.

rano, ni los individuos pierden inteligencia, a medida que se circunscribe la esfera de su acción.

“Por estas consideraciones, buscando la prosperidad de los pueblos y siguiendo sin vacilar las consecuencias del principio de la soberanía popular, propongo al augusto Congreso como un artículo de la Constitución que toda municipalidad, con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio.

“De esta manera el pueblo tendrá un participio activo en la administración de sus intereses; de este modo se lograrán muchas reformas y muchas mejoras administrativas, por las cuales anhelan los pueblos; de esta manera la prosperidad de las municipalidades rebotará en los estados y el bien de las partes hará el bien del conjunto de ellas. De esta manera, en fin, señores diputados, se habrá creado en el pueblo y en el estado un interés que los obligue a defender las instituciones que vais a establecer. [...]”³.

Adquiere, hoy por hoy, especial vigencia el razonamiento de Del Castillo Velasco cuando se atreve a aseverar que “el pueblo no deja de ser soberano ni los individuos pierden su inteligencia, a medida que se circunscribe la esfera de su acción”. Bofetada con guante blanco para quienes piensan que los poderes y los gobiernos de cobertura territorial mayor son más capaces para decidir lo que debe o no ocurrir en un territorio, sin consultar, acordar, ni tomar en consideración a los pueblos y comunidades, vulnerando completamente el principio constitucional de soberanía popular.

III.

Sin embargo, la inclusión del “Municipio Libre” en el texto constitucional a partir de 1917 puede entenderse como el germen de un cambio en la concepción del federalismo mexicano, con base en el hecho de no dejar que el tema municipal quedara por completo sujeto al régimen interior de los estados, como sucede en otras federaciones del mundo —a excepción de la brasileña o la belga—, o como había acontecido en las dos constituciones mexicanas anteriores (1824 y 1857) que consideraron al federalismo como la forma de organización territorial de habría de adquirir nuestro régimen político.

Gracias a ese pequeño, pero fundamental avance, inició la evolución histórica que hoy en día otorga a nuestro régimen federal elementos que le hacen ser considerado un federalismo tripartita, es decir, integrado por tres órdenes de gobierno.

³ José María del Castillo Velasco, “Voto particular”, en *Libertad Municipal*: José María del Castillo Velasco, México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) e Instituto de Estudios del Federalismo “Prisciliano Sánchez” del Estado de Jalisco, 2016, pp. 7-8.

¿Qué tiene que ver eso con la materia de este libro? A mi humilde parecer, mucho. No es posible un federalismo real y funcional, si no es democrático. Ello implica contar con los mecanismos para que todos los órdenes de gobierno interactúen, se coordinen y acuerden las políticas públicas nacionales, regionales y locales de desarrollo económico y social. Implica también que los gobiernos, de cualquier orden, establezcan los mecanismos reales de interacción con su ciudadanía para el acuerdo entre el sector público, la sociedad civil y los actores económicos privados, a fin de que aquellas políticas públicas sean producto de la consulta, la participación y el acuerdo.

Claro, puede haber federalismos de fachada, que en lo formal se establezcan normativamente pero que en lo real sean centralizados y autoritarios. Baste ver la mayor parte de nuestro siglo XX, aún después de que la Constitución de 1917 ratificara por tercera vez en nuestra historia que el federalismo era la forma de régimen más adecuada a nuestra extensión territorial y diversidad regional.

Pero el punto es que un federalismo tripartito, (municipios, estados y federación), necesita mecanismos de acuerdo intergubernamental multidireccionales (verticales y horizontales) y multi-actores (entre órdenes de gobierno y gobiernos del mismo orden, o entre los sectores público, social y privado), en los que sean la consulta, la participación, el acuerdo, la cooperación y la coordinación, en lugar de la imposición y el control, los mecanismos para articular las visiones locales y el destino común de la nación.

Al reflexionar a finales de la década de los noventa del siglo pasado sobre la Unión Europea como una forma de “federalismo supranacional”, el académico canadiense Thomas O. Hueglin aseguraba que la supervivencia de una estructura como la que se integraba, sólo podía asegurar su supervivencia si garantizaba los mecanismos democráticos que diera a los ciudadanos la garantía de no perder el control sobre los asuntos de su vida cotidiana en comunidad y, a su vez, ser parte de la gran comunidad de Europa.

En el marco del conflicto entre democracia y gobernabilidad planteado por la entonces nueva macro-estructura gubernativa europea, Hueglin señalaba que “el federalismo significa la organización de un compromiso equitativo entre los intereses de las grandes y pequeñas comunidades. Es democrático sólo cuando los intereses de todas las comunidades están representados de manera justa, en el proceso que conduce a acuerdos negociados y en el resultado material de los mismos”⁴.

He ahí el punto: los grandes órdenes territoriales de gobierno no pueden tomar decisiones unilaterales, sin la existencia de espacios y mecanismos para que los

⁴ Thomas O. Hueglin; “Democracia, federalismo y gobernabilidad: Lecciones de la Unión Europea y algunas observaciones del caso brasileño”, en Foro Internacional, Vol. XLI, Número 3, México, El Colegio de México, Julio-Septiembre 2001, pp. 504-505.

intereses de todas las comunidades (por más pequeñas que parezcan), se expresen y sean tomados en cuenta. En un federalismo real, por tanto democrático, la nación somos todos y en todos los espacios del territorio.

IV.

Sumarizando, la larga construcción histórica de los gobiernos locales mexicanos, y su papel en ese entramado institucional del Estado Mexicano llamado federalismo, debe contar con los mecanismos que le permitan garantizar a los pueblos su participación y acuerdo para las políticas públicas que pretendan realizarse en su territorio, el espacio donde han vivido, con el que se identifican y sin el cual no son.

Sin embargo, es larga la lista de situaciones que a lo largo del país pueden registrarse de manera histórica en los que proyectos de desarrollo definidos desde el centro del país o las capitales estatales, vulneran el derecho de los pueblos sobre su territorio.

Los proyectos, principalmente orientados a la construcción de infraestructura, a la dotación de servicios, la generación de energía, la explotación minera, la inversión turística e, incluso, la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, entre otras finalidades, particularmente se localizan en espacios estratégicos generosos en recursos naturales que son el hábitat y sustento de los pueblos vulnerados, en los que no siempre se garantiza su derecho a la participación y consulta.

La presente obra en particular recopila seis estudios de caso relativos a situaciones presentadas en el estado de Oaxaca —aunque uno de ellos hace un comparativo con el Valle de Juárez, en el estado de Chihuahua—. Cada uno de ellos aborda la relación población-territorio desde una perspectiva particular, sea desde las resoluciones internacionales que defienden los derechos de los pueblos por decidir sobre su territorio, o desde la perspectiva de la cohesión social y los derechos humanos para el desarrollo endógeno, así como desde las estructuras de poder y el desarrollo humano.

El Estado de Oaxaca sintetiza en su territorio una de las mayores diversidades de todo el país. La cantidad de población indígena, su heterogeneidad regional, climática y cultural, se expresan en una riqueza abundante en muchos sentidos, que por desgracia también abonan al caldo de cultivo de la conflictividad social. Muestra de ello son los 570 municipios (poco más de la quinta parte de los municipios del país se encuentran en Oaxaca), que responden en la mayoría de los casos a divisiones surgidas de conflictos políticos o incluso familiares, más que diferencias de lengua, costumbres o falta de conectividad.

En algunos de esos municipios, amparados en el supuesto respeto a los usos y costumbres locales, la discriminación y la violencia política de género es regla aceptada por la comunidad. El tema magisterial, es otro conflicto ampliamente difundido en la prensa nacional que tiene particular espacio de expresión en el estado de Oaxaca, por las condiciones imperantes de marginación y pobreza.

De ahí que el primer capítulo, presentado por Alfredo Salazar y Benjamín Méndez, haga referencia al añejo problema de Santa María Huatulco, cuyo origen fue la expropiación de los bienes comunales para la creación del Parque Nacional Huatulco, administrado por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y, a partir del cual, el turismo se convirtió en una actividad que hoy atrae un creciente número de visitantes y grandes recursos, pero también de migración ajena a la población originaria, presionando por espacios para la vivienda y generando asentamientos irregulares además de tensionar el tejido social. El deterioro del Área Natural Protegida, aunada a la exclusión de la mayor parte de los pobladores originales del proyecto de desarrollo, incubó un conflicto no resuelto. Los autores proponen, para este y para otros casos similares, incorporar las resoluciones procedentes del derecho internacional como instrumentos de defensa de los pueblos originarios ante el despojo.

Por su parte, Nina Martínez Cruz analiza en el segundo capítulo la interacción entre la cohesión social y el enfoque de derechos humanos en el modelo de desarrollo endógeno, en San José Lachiguirí, Oaxaca, uno de los municipios prioritarios por su alto índice de rezago social, localizado en la sierra sur del estado. Martínez Cruz concluye que es a partir de las prácticas tradicionales propias de la población indígena de San José Lachiguirí que puede propiciarse un desarrollo endógeno, lo cual evidencia el apremio de mantener la cohesión social de la comunidad, basado en la solidaridad, la confianza, la ayuda mutua y valores como el respeto y la honestidad.

La ya mencionada riqueza cultural de Oaxaca, producto del abanico de pueblos originarios que desde hace milenios han habitado su territorio, se manifiesta también en un gran número de municipios y pequeñas localidades que producen distintos tipos de productos artesanales, lo que comúnmente suele asociarse a lo indígena, a un conjunto de tradiciones organizativas y, por desgracia, también a la marginación. Joselito Fernández Tapia, en el tercer estudio de caso, aborda la relación entre las estructuras de poder y desarrollo humano en tres municipios oaxaqueños de usos y costumbres: San Bartolo Coyotepec, Santo Tomás Jalieza y San Martín Tilcajete, caracterizados por su producción artesanal. El autor encuentra que la estructura de poder tradicional transita gradualmente a la inclusión y participación –por ejemplo de las mujeres–, no sin presentar resistencias al encontrarse permeada en las formas de vida y los valores locales, aunque no sea una

resistencia que esté deliberadamente diseñada para evitar la occidentalización y pérdida de la identidad cultural de sus comunidades.

Un muy interesante estudio comparativo es el realizado por Irma Victoria Ramírez, David Vázquez y Ana Luz Ramos, al contrastar los territorios de los Valles Centrales de Oaxaca, con el Valle de Juárez, mejor conocido como Ciudad Juárez, en Chihuahua. Este trabajo explora los factores que explican en ambos casos la concentración de recursos en la ciudad que encabeza la región, en detrimento de la región semi-rural adyacente (el viejo fenómeno de las regiones que ganan frente a las regiones que pierden). Analizado desde la relación centro-periferia, los autores encuentran una mayor dinámica económica en los valles Centrales, atribuida al direccionamiento de recursos de los programas del gobierno federal, concentrando en el polo central los servicios públicos asociados al desarrollo, por encima de las periferias en las que se perpetúa el rezago y la pobreza en sus distintas dimensiones. Concluyen los autores en la necesidad de plantear una agenda para revertir la segregación espacial entre las zonas urbanas centrales y las zonas semi rurales o rurales, antes de que la conflictividad entre las mismas sea irreversible.

En el quinto capítulo, Abigail Mendoza expone el complejo panorama existente en los Valles Centrales de Oaxaca con relación al uso del agua, a partir de una veda decretada hace muchos años que ha sido confrontada en el plano legal por grupos organizados de usuarios locales. Se presenta así un conflicto entre la escasez de recursos hídricos y el derecho humano al agua.

También en el tema del agua, Fernando González y Jorge Arriaga exponen, en el sexto capítulo, un caso que sin duda retrata la realidad de la inmensa mayoría de los municipios: la incapacidad de su gobierno para cumplir cabalmente su obligación constitucional de dotar de agua potable a la población, con calidad y cobertura. El diagnóstico realizado en la comunidad media de Ocotlán de Morelos, Oaxaca, revela la insuficiencia técnica, presupuestal y organizativa que no ha podido ser revertida a pesar de las distintas intenciones descentralizadoras que han existido en el país desde los años ochenta del siglo XX. Los autores identifican la necesidad de una participación más amplia y coordinada entre los tres órdenes de gobierno, así como el acompañamiento para la generación de capacidades en las autoridades municipales, que permita superar el esquema institucional vigente y poder dar así respuesta en materia de abasto de agua potable a las comunidades.

Finalmente, en el ámbito de los temas ambientales, se presenta el séptimo capítulo en la pluma de Marco Antonio Huerta y Susana Ortega, en el que se introducen en los quehaceres de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), particularmente en lo relativo a las Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación (ADVC) en Oaxaca, entidad que destaca por tener en

su territorio el mayor número de dichas áreas en el país, con una muy considerable extensión. Los autores presentan 33 criterios para el manejo integrado del paisaje, los cuales se dividen en tres grupos: ambiental (10), socioeconómico (15) y de gestión (8) para después otorgarles puntuaciones. La finalidad de esta metodología es aportar elementos para el desarrollo regional y municipal de Oaxaca primero, para poder replicarla después en otras entidades del país.

M. C. Cuauhtémoc Paz Cuevas

Capítulo 1. Resoluciones internacionales y bienes comunales en Santa María Huatulco, México

M. C. Alfredo Salazar López¹
Dr. Benjamín Méndez Bahena²

Resumen

El uso de los instrumentos de protección ambiental emanados tanto de la reforma agraria de 1992, como de la reforma energética, aunados al desconocimiento de la Ley, ubicaron a la propiedad social mexicana (ejidos y comunidades) en una débil posición, que se agudizaba cuando el territorio contaba con recursos naturales de alto valor económico en el mercado, como el petróleo, los minerales preciosos, el agua, bellos paisajes o potencial turístico de sol y playa, que son deseados por inversionistas privados. De manera notoria, en los procesos de extracción de recursos, los pueblos originarios no participan, tampoco son consultados y finalmente desplazados. Incorporar en el Reglamento Interno del ejido o los Estatutos Comunales, resoluciones adoptadas en derecho internacional, pueden ayudarlos en la defensa de la propiedad social. En Santa María Huatulco, Oaxaca, ante el proyecto turístico implantado en su territorio desde 1984 a los comuneros, les han negado el reconocimiento a sus derechos de consulta, participación y consentimiento, que son parte de estándares internacionales vinculantes para México al haberlos ratificado el Senado. Además, muchos de ellos fueron marginados de las actividades turísticas.

¹ Estudiante del Doctorado Gestión y Políticas de Innovación, del Instituto Politécnico Nacional (IPN), México, asalazal@gmail.com.

² Profesor-Investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional (IPN), México. bmendezb@hotmail.com y bmendez@ipn.mx.

Palabras clave

Resoluciones internacionales, Áreas Naturales Protegidas, derecho a la propiedad colectiva, discriminación. International resolutions and communal goods in Santa María Huatulco, Mexico.

Abstract

The use of environmental protection instruments emanating from both the 1992 agrarian reform and the energy reform, coupled with ignorance of the Law, placed Mexican social property (ejidos and communities) in a weak position, which became more acute when the territory had natural resources of high economic value in the market, such as oil, precious minerals, water, beautiful landscapes or tourist potential of sun and beach, which are desired by private investors. Notably, the processes of extraction of resources, indigenous peoples do not participate, are not consulted and finally displaced. Incorporate in the Internal Regulation of the ejido or the Community Statutes, resolutions adopted in international law, can help them in the defense of social property. In Santa María Huatulco, Oaxaca, before the tourist project implanted in their territory since 1984 to the comuneros, they have denied the recognition to them their rights of consultation, participation and consent, that are part of international standards binding for Mexico, having been ratified by the Senate . In addition, many of them were marginalized from tourism activities

Keywords

International Resolutions, Protected Natural Areas, right collective property, discrimination.

Introducción

En México, la población poseedora de bienes comunales y ejidales en cuyo territorio se han implantado Áreas Naturales Protegidas padece un gran rezago social, no obstante la invaluable riqueza natural en términos de servicios ambientales y equilibrio ecológico que aportan a la humanidad, además de la riqueza monetaria obtenida por grupos empresariales beneficiados por concesiones en esos lugares. Al menos en parte, ese rezago se explica por la combinación de un inadecuado conocimiento de la Ley para defenderse y la falta de políticas públicas eficientes en el ámbito del desarrollo social. Eso sugiere un estudio realizado por Salazar (Estatuto, 2014) para la reforma de los Estatutos Comunales en Santa María Huatulco, Oaxaca bajo convocatoria emitida por la Comisión Nacio-

nal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en el cual se realizó un amplio trabajo de campo.

En 1984, a esta comunidad se le expropió casi la mitad de su territorio para desarrollar un centro turístico, administrado por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR). En 1988, se creó ahí el Área Natural Protegida denominada Parque Nacional Huatulco³. Actualmente, a pesar de la gran riqueza generada por los proyectos que el servicio turístico genera, los habitantes originales están excluidos y sin opciones para prosperar, pues adicionalmente algunos programas sociales han fracasado, mientras otros los excluyen.

Así, esta comunidad se encuentra en condición vulnerable ante instrumentos legales emanados de la reforma agraria de 1992 y la reciente reforma energética, que deterioran el derecho social y con frecuencia representan una amenaza para los pueblos originarios.

Este trabajo expone la necesidad de reforzar los instrumentos jurídicos de defensa de la propiedad social, encontrando que una opción es incorporar en los Estatutos Comunales, los derechos de consulta, participación y consentimiento, así como el nuevo concepto aportado por las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la propiedad colectiva, que México está vinculado a su observación, al ser parte firmante del Pacto de San José.

La línea de argumentación pasa por exponer la condición de discriminación en que vive la mayor parte de los poseedores de propiedad social en nuestro país. Después, revisa el reconocimiento de la Comunidad de Santa María Huatulco sobre la tierra y su posterior expropiación, que origina el actual polo turístico. Enseguida, examina el derecho a la propiedad colectiva que México está vinculado a su observación, al ser parte firmante del Pacto de San José y la incorporación en los Estatutos Comunales de esta población de los derechos de consulta, participación y consentimiento, así como el nuevo concepto aportado por las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la propiedad colectiva, cuya observación es vinculante para México al ser parte firmante del Pacto de San José. Finalmente, se presentan las conclusiones.

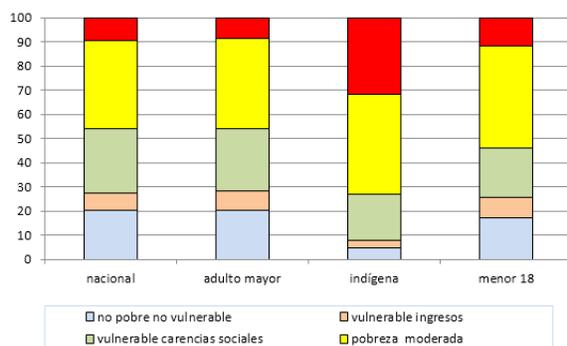
Propiedad social del suelo y discriminación en México

En México existen 6 millones 913 mil 362 habitantes que hablan alguna lengua indígena, población que equivale al 6.1% del total en el país. La mayoría, se ubica en el sur y sureste del territorio nacional, donde destacan Oaxaca con 33.8% de su población de 3 años y más, Yucatán con 29.6% y Chiapas con 27.3%. Le siguen

³ Los Parques Nacionales son una de las modalidades de las Áreas naturales Protegidas (art. 46 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) (DOF, 2017a)

Quintana Roo (16.2%), Guerrero (15.2%) e Hidalgo (14.8%). En un tercer grupo se ubican Campeche (12.0%), Puebla (11.5%) y San Luis Potosí (10.6%). En el resto de las entidades, el porcentaje es menor a 10%. Los municipios habitados por el mayor porcentaje de población indígena son en casi todos los casos, los del menor Índice de Desarrollo Humano (INEGI, 2010). En esas mismas zonas de la geografía nacional se concentra en mayor medida la pobreza, según ilustra la gráfica 1, que compara tres grupos de población y el promedio nacional.

GRAFICA 1 MÉXICO, GRUPOS DE POBLACIÓN POR INDICADOR DE POBREZA 2014



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2014.

Además, el comportamiento del Índice de Rezago Social⁴ (IRS) también es mayor, en las entidades con mayor población indígena, de acuerdo a los datos de la tabla 1, donde se aprecia la creciente distancia entre Oaxaca, Guerrero y Chiapas respecto del Distrito Federal (actual Ciudad de México y Nuevo León) que reportan los mejores resultados en el IRS.

Estos datos reflejan la existencia de una profunda desigualdad entre los grupos sociales que integran la nación mexicana. La desigualdad es un fenómeno complejo y multifactorial con una historia de siglos, vinculada a la discriminación étnica, de género y de lugar de residencia, que se manifiesta en condiciones, niveles y esperanzas de vida cada vez más diferenciados entre personas y grupos de pobla-

⁴ Indicador que en México calcula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) con información agrupada en cinco rubros (educación, acceso a servicios de salud, calidad de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y disponibilidad de activos en el hogar) obtenida de los Censos, Conteos y Encuesta Intercensal 2015 del INEGI. Las variables son: Educación (% población de 15 años o más analfabeta, % población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela, % población de 15 años y más con educación básica incompleta), el acceso a los servicios de salud (% población sin derechohabencia a servicios de salud), la calidad de la vivienda (% viviendas con piso de tierra, % viviendas que no disponen de excusado o sanitario), los servicios básicos en la vivienda (% viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública, % viviendas que no disponen de drenaje, % viviendas que no disponen de energía eléctrica) y los activos del hogar (% viviendas que no disponen de lavadora, % viviendas que no disponen de refrigerador).

TABLA 1 ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL 2000-2015 (ENTIDADES SELECCIONADAS)

	NACIONAL	ADULTO MAYOR	INDÍGENA	MAYOR 18
NO POBRE NO VULNERABLE	20.5	20.4	5	17
VULNERABLE INGRESOS	7.1	7.7	2.9	8.5
VULNERABLE CARENCIAS SOCIALES	26.3	26	18.9	20.6
POBREZA MODERADA	36.6	37.4	41.4	42.3
POBREZA EXTREMA	9.5	8.5	31.8	11.5

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2015)

ción, determinando las trayectorias laborales y educativas. Usualmente se estudia la desigualdad calculando la distribución del ingreso que la población percibe por la realización de actividades económicas, dividiendo en diez grupos que se comparan entre sí. Esquivel (2015) examina en un minucioso estudio como en México la desigualdad en la distribución del ingreso se ha acentuado, rasgo que se ha profundizado más en los trabajadores rurales y aún más en la población indígena.

Una expresión más de la discriminación en México es el acceso desigual de los individuos o los grupos sociales, que sienten vulnerados sus derechos, a la justicia cotidiana. En el sistema de justicia mexicano, obtienen apoyo quienes detentan poder económico y/o político, pero no los ciudadanos comunes y mucho menos los pobres o los indígenas (López, 2015).

La importante presencia de los pueblos originarios condujo en México, tras la guerra civil de inicios del siglo XX, a la existencia de tres formas de propiedad de tierras y aguas. El artículo 27 constitucional reconoce la propiedad pública, la propiedad privada y dos formas de propiedad social, que corresponden a los núcleos agrarios: los ejidos y las comunidades agrarias. El ejido "...es la porción de tierras, bosques o aguas que el gobierno entregó a un núcleo de población campesina para su explotación" (INEGI s/f); en tanto la comunidad "es el núcleo de población formado por el conjunto de tierras, bosques y aguas que fueron reconocidos o restituidos a dicha comunidad, y de los cuales ha tenido presuntamente la posesión por tiempo inmemorial, con costumbres y prácticas comunales" (INEGI s/f). De los 196 millones de hectáreas del territorio nacional 51% es propiedad

social, cuya organización interna corresponde a sus miembros, normada por la Ley Agraria (DOF, 2017b).

Esa situación fue vista como un obstáculo para el ingreso del capital privado en lugares en donde los recursos naturales (agua, petróleo, minerales) o el paisaje representaban opciones de buenos negocios. El ejido y la propiedad comunal también chocaron con la necesidad de tierra comerciable en las zonas donde la urbanización creció. Por ello, con las enmiendas de 1992, que significaron el fin de la Reforma Agraria emanada de la guerra civil, ocurrieron una serie de cambios en la normatividad ejidal que le acercan mucho a la propiedad privada (Pérez&Mackinlay, 2015) como se aprecia en la tabla 2.

TABLA 2 RASGOS LEGALES DE LOS DERECHOS EJIDALES PARCELARIOS Y DE USO COMÚN

CUALIDAD CONCEPTO	DERECHO AGRA- RIO INTEGRADO (1917/1992)	ACTUAL DERECHO PARCELARIO	ACTUAL DERECHO DE USO COMÚN
Alienabilidad	Inalienable	Alienable	Alienable
Prescriptibilidad	Imprescriptible	Prescriptible	No aplica
Transmisibilidad	Intransmisible	Transmisible	Transmisible
Embargabilidad	Inembargable	Usufructo embargable	Usufructo embargable
Divisibilidad	Indivisible	Indivisible	Indivisible
Usufructo	Obligatorio	Discrecional	No aplica
Dimensión	10 hectáreas	100 hectáreas o sus equivalentes	No aplica
Acumulabilidad	Inacumulable	Acumulable	Acumulable
Régimen jurídico	Inconvertible	Convertible	Convertible

Fuente: Pérez&Mackinlay (2015:63)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó⁵ el nuevo régimen agrario consistente en la capacidad que tienen los ejidatarios y comuneros para enajenar sus tierras, con base en los artículos 27, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23, fracción IX, y 81 de la Ley Agraria. La pre-

5 Parcelas y aguas ejidales. La cesión de derechos, compraventa o cualquier acto de enajenación que sobre ellas realice un ejidatario a un tercero ajeno al núcleo de población, afecta el derecho de propiedad del ejido, que es de naturaleza colectiva Jurisprudencia; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXVII, Abril de 2008; Pág. 594, Registro: 169 839 Numero de Tesis: 2a./J. 56/2008.

rrogativa que el artículo 80 de este último ordenamiento concede a los ejidatarios para compraventa, arrendamiento y permuta de sus derechos sobre las tierras parceladas que poseen, siempre y cuando la Asamblea de Ejidatarios y de Bienes Comunales lo aprueben.

Un instrumento indirecto usado para que el Estado mexicano pueda tener el control de esos territorios y los asigne al capital privado son las Áreas Naturales Protegidas (ANP), figuras contempladas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) definidas como “Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto...” (artículo 3, fracción II) (DOF, 2017.a).

El Reglamento de Áreas Naturales Protegidas, emanado de la LGEEPA, establece la regulación que se aplica a las áreas certificadas y a las decretadas con fines de conservación. Su artículo 81 establece los tipos de aprovechamientos de recursos naturales permitidos (entre los cuales figura la minería). El artículo 82 señala los lineamientos de las actividades turísticas o recreativas. Los artículos 83 y 84 indican las normas para visitantes y prestadores de servicios turísticos. El artículo 85 regula a los investigadores que ingresen para realizar colecta científica. Por su parte, el artículo 86 define las reglas a seguir para quienes cuenten con autorización para el manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre. El artículo 87 enumera las actividades prohibidas (que en algunos casos incluyen actividades campesinas habituales como la agricultura de montaña o la extracción doméstica de recursos del monte, como la leña). El listado de actividades que requieren autorización se encuentra en el artículo 88 (DOF, 2014). Una condición para que en áreas de Bienes Comunales o en Ejidos funcione este mecanismo, consiste en obtener la autorización del respectivo Comisariado de Bienes Comunales o Comisariado Ejidal.

Una historia común tras la compra, expropiación o publicación del decreto de Áreas Naturales Protegidas, ha sido el desplazamiento de los originales poseedores, quienes emigran o en el mejor de los casos obtienen empleos temporales, con bajos salarios, desligados de las inversiones en gran escala que realizan empresas, que obtienen altas utilidades.

Parte de esas historias es que las comunidades son divididas mediante dádivas entregadas a personajes relevantes; engañadas con documentos apócrifos o provocando el surgimiento de conflictos. Habitualmente las comunidades enfrentan estos problemas, con escaso conocimiento de la ley y habitualmente nulo apoyo de entes externos. Siendo personas ligadas a la tierra, que en la mayor parte de los casos no piden la expropiación, ni la ANP, el separarlos de su único bien los pau-

periza. Esto se acentúa cuando una ANP es aprobada, ellos siguen viviendo ahí pero no pueden realizar muchas de sus habituales actividades económicas. Este proceder es una forma de discriminación.

La ausencia de políticas públicas que brinden protección a los grupos vulnerables, comunidades y pueblos indígenas desplazados por la declaratoria de ANP, es un severo cuestionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en la Recomendación 26/2016, sobre el cumplimiento al artículo 67 de la LGEEPA que enuncia: “La Secretaría podrá, una vez que se cuente con el programa de manejo respectivo, otorgar a los [...] pueblos indígenas, [...] la administración de las áreas naturales protegidas”, aspecto que es violatorio al derecho de participación y de consulta. Según la CNDH, de las 177 ANP, 80 se encuentran en comunidades agrarias e indígenas y 29 carecen de programa de manejo, a fin de reconocer el derecho de participación y de consulta así como el derecho de propiedad colectiva, condición asociada a conflictos e incompreensión de las necesidades de las comunidades locales⁶ (Rec. 26/2016 párrafo 197).

Existen cerca de 900 ANP que cuentan con algún decreto federal, estatal, del Distrito Federal o municipal vigente, así como en las áreas destinadas voluntariamente a la conservación certificadas por la Federación y en las ANP privadas y comunitarias (excluyendo a los residentes de parques nacionales ubicados en las zonas metropolitanas de la Ciudad de México y de Monterrey) donde en 2005 se registraron 2 millones 591 mil 147 habitantes, (2.5% de la población total nacional), según se aprecia en la tabla 3.

TABLA 3: ANP CATEGORÍAS Y POBLACIÓN RESIDENTE 1990-2005

	1990		1995		2000		2005	
	POB	LOC	POB	LOC	POB	LOC	POB	LOC
Rural (menor 2500)	739227	2212	1293802	5321	1351480	5446	1376378	8724
Rural mixta (2500 a 15000)	372225	77	414202	90	519577	112	587907	123
Urbana (más de 15000)	441042	10	561045	13	610073	13	626862	15
TOTAL	1552494	2299	2269049	5424	2481130	5571	2591147	8862

Fuente: Elaborada con datos de Bezaury Juan y Gutiérrez, David (2006).

⁶ Recomendación 156 emitida por el Congreso Mundial de la Naturaleza, en su período de sesiones en Jeju, República de Corea, llevado a cabo del 6 al 15 de septiembre de 2012, llamó la atención al Gobierno mexicano sobre el Sitio Sagrado Huiricuta, haciendo mención de la ausencia de políticas públicas de preservación y conservación del sitio. Fuente Rec. 26/2016 párrafo 198.

Ahí, el Índice de Marginación en más de la mitad de las localidades era alto en el año 2000 (Bezaury-Creel y Gutiérrez: 2009: 387), como lo muestra la tabla 4.

Tabla 4 Índice de Marginación de la Población ANP Federales, Estatales, Municipales, Privadas y Sociales, 1995-2000

ÍNDICE MARGINACIÓN	1995				2000			
	POB TOTAL	%	LOC	%	POB TOTAL	%	LOC	%
Muy bajo	857880	37.81	235	4.33	243978	9.83	81	1.45
Bajo	169212	7.46	257	4.74	725227	29.23	297	5.33
Mediano	385690	17	681	12.46	360044	14.51	569	10.21
Alto	414495	18.27	1196	22.05	953919	38.45	2805	50.35
Muy alto	441772	19.47	3055	56.32	197962	7.98	1819	32.65
TOTAL	2269049	100	5424	100	2481130	100	5571	100

Fuente Bezaury Juan y Gutiérrez, David (2006).

Huatulco se ubica en la costa de Oaxaca, al sur del territorio mexicano como muestra el mapa 1.

MAPA 1



Tras un largo conflicto agrario entre comunidades de varias poblaciones, el territorio de Santa María Huatulco, fue reconocido a favor de un grupo de 1,523 comuneros, mediante Resolución Presidencial de fecha mayo 25 de mayo del año 1984 que fue inscrita y titulada dándoles carácter de propietarios de 51 mil 510.9 hectáreas de selva caducifolia. La Resolución se ejecutó el 28 de mayo de 1984. El artículo cuarto de la Resolución señala: “Se declara que los terrenos comunales que se reconocen y titulan son inalienables, imprescriptibles e inembargables y que sólo para garantizar el goce y disfrute de los mismos por parte de la comunidad a que pertenece, se sujetarán a las limitaciones y modalidades que la Ley Agraria en vigor establece para los terrenos ejidales” (DOF, 1984a).

Sin embargo, el 29 de mayo de 1984 le fue expropiada por causa de utilidad pública una superficie de 20 mil 975 hectáreas, equivalentes a 40% del territorio que les fuera reconocido un día antes. La expropiación fue “...a favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para destinarse al desarrollo urbano y reserva territorial en los términos del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Santa María Huatulco, Estado de Oaxaca” (DOF, 1984b).

Poco después apareció un proyecto para desarrollar un centro turístico, administrado por FONATUR, que se convirtió en el principal instrumento del gobierno federal para promover la actividad turística mediante los denominados Centros Integralmente Planeados (CIP)¹ (Talledos, 2012). Enseguida se edificó infraestructura en las nueve bahías naturales, seguido de la construcción de las zonas federales con recursos públicos, el Aeropuerto, el Campo de Golf y la Marina Chahue. Actualmente las dos primeras son manejadas por inversionistas privados y sólo la Marina conserva una administración federal.

Sin embargo, el polígono expropiado fue modificado por la irrupción de dos factores. Por un lado, el activismo y movilizaciones de la sociedad civil protestando por la exclusión². Por otro, la llegada de un creciente número de trabajadores que buscaban empleo en el sector turismo rebasó a FONATUR y surgieron asentamientos irregulares (CONAMP, 2003).

Así, en 1998, en el territorio expropiado se reconocería el Área Natural Protegida Parque Nacional Huatulco mediante Decreto Presidencial en 11 mil 890 hectáreas (DOF, 1998).

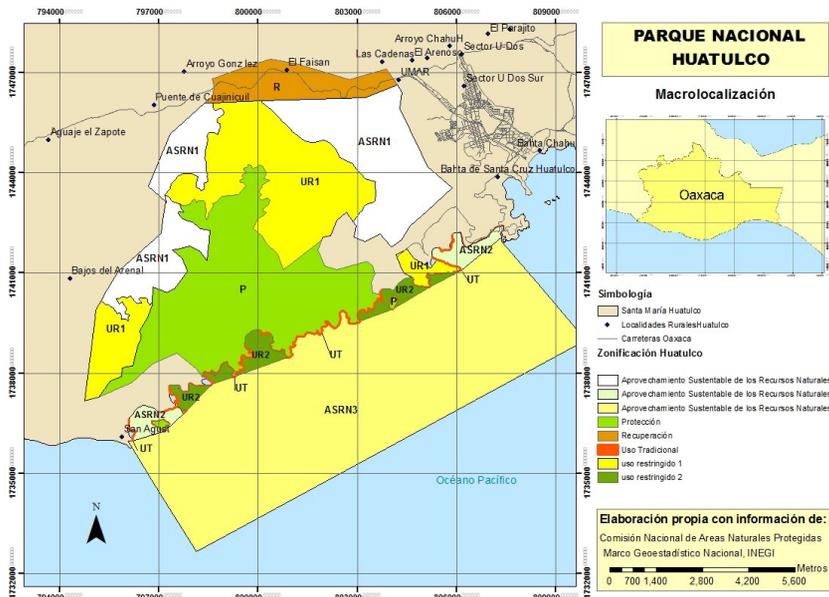
El aviso de conclusión del Programa de Manejo Parque Nacional Huatulco (PNH) fue publicado el 2 de diciembre de 2002 (DOF, 2002), rebasando el periodo de un año, señalado en el artículo tercero transitorio del Decreto. Finalmente, el

1 Así surgieron Cancún e Ixtapa en 1974, Los Cabos y Loreto en 1976 y Huatulco en 1984.

2 Leonardo Da Jandra y Agar García Artega, Premio Nacional de Literatura 1997, autor de Samahua y Huatulqueños y su pareja pintora, movilizaron al gremio de intelectuales a fin de que se reconociera por parte del gobierno federal, dentro del Polígono expropiado por FONATUR, al Parque Nacional Huatulco. En este espacio habitaron por más de 20 años.

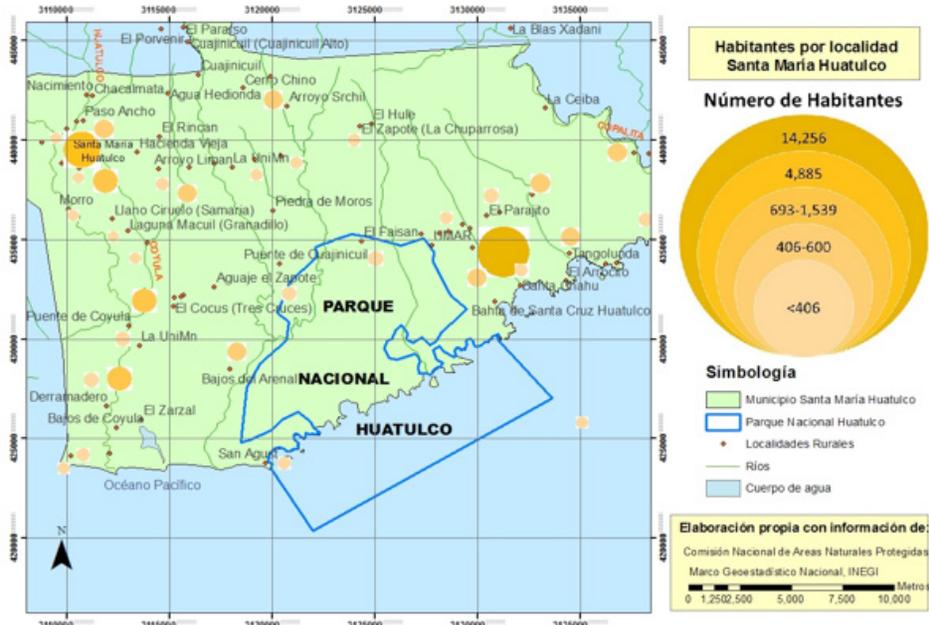
Programa de Manejo Parque Nacional Huatulco fue publicado en noviembre de 2003 (CONAMP, 2003). En este documento se detallan las actividades susceptibles de realizar. En el mapa 2 se aprecian el territorio que comprende el PNH, en el cual hay áreas de tierra y de mar. A la derecha se ubica la población de Santa María Huatulco. También se aprecia el área de mar en donde los comuneros fueron autorizados a realizar la prestación de servicio de transportación marítima a turistas, mediante lanchas.

MAPA 2



Por su parte, el mapa 3 muestra que dentro del PNH hay comunidades. Para ellos, la realización de actividades, conforme a su tradicional patrón de vida, se ha restringido; pero ni los inversionistas, ni el gobierno mexicano en sus tres niveles han generado nuevas opciones. La mayor parte de la población originaria está excluida de los proyectos de servicio turístico. Un aspecto central en la indefensión de los núcleos agrarios reside en su desconocimiento del Derecho, por lo que sus instrumentos vinculantes, sus Estatutos no suelen ser actualizados.

MAPA 3



Huatulco, el polo turístico

Entre 1970 y 2015, la población de Santa María Huatulco se multiplicó por nueve, como se aprecia en la tabla 5. Este comportamiento se explica en gran medida por las actividades turísticas asociadas al Parque Nacional Huatulco, entre las que destacan las playas y las famosas nueve bahías (Santa Cruz, Órgano, Chahué, Cacaluta, Chachacual, San Agustín, Maguey, Conejos y Tangolunda).

TABLA 5 HUATULCO, POBLACIÓN 1970-2015

	1970	1990	1995	2000	2005	2010	2015
SANTA MARÍA HUATULCO	5675	12,645	25,242	28,242	33,194	38,629	45,680

Fuente: INEGI, Censos de Población y Encuesta Intercensal 2015

Huatulco es uno de los destinos de sol y playa preferidos por los turistas nacionales e internacionales. Se encuentra en la costa de Oaxaca a 277 kilómetros de la ciudad de Oaxaca y 763 kilómetros de la Ciudad de México; empero muchos de sus turistas arriban por vía aérea usando los servicios de nueve líneas aéreas³. La tabla 6 señala el crecimiento continuo de los arribos en avión, en tanto la tabla 7, aporta muy completa información para el periodo 2008 al 2015 de las actividades hoteleras en Huatulco, como el número de habitaciones y su tipo, el nivel de ocupación y la procedencia (nacional o internacional) de los huéspedes y los que realizan actividades nocturnas. Es evidente que se trata de un destino turístico en crecimiento.

TABLA 6 PASAJEROS AEROPUERTO HUATULCO

AÑO	NACIONALES	INTERNACIONALES	TOTAL
2000	277,789	53,640	331,429
2001	270,196	47,108	317,304
2002	240,924	27,430	268,354
2003	232,689	26,697	259,386
2004	240,983	29,774	270,757
2005	258,419	53,636	312,055
2006	301,757	73,519	375,276
2007	297,215	78,715	375,930
2008	292,059	73,893	365,952
2009	323,065	65,003	388,068
2010	315,362	70,231	385,593
2011	393,618	66,022	459,640
2012	404,565	68,697	473,262
2013	385,851	98,753	484,604
2014	415867	103752	519619
2015	517239	101528	618767
2016	545157	117623	662780
2017	195101	94756	289857*

Fuente: Aeropuertos del Sureste <http://www.asur.com.mx/es/inversionistas/trafico-depasajeros.html>

* Hasta abril

³ <https://www.aeropuertodelmundo.com.ar/americalnorte/mexico/aeropuertos/huatulco-salidas-llegadas.php>

Tabla 7
Actividad hotelera en Huatulco, 2008-2015 *

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 p/
Cuartos Promedio 1/	2,408	2,596	2,852	2,837	3,415	3,421	3,514	3,650
Cuartos 2/	2,585	2,771	3,056	3,061	3,560	3,561	3,676	3,801
Cuartos Disponible 3/	887,123	934,828	1,023,479	1,039,197	1,227,439	1,247,594	1,282,464	1,317,661
Cuartos Ocupados	462,882	471,198	495,828	530,082	607,355	649,834	682,907	734,643
por Nacionales	326,401	361,174	376,201	426,880	500,211	491,365	491,063	550,313
por Extranjeros	136,481	110,024	119,627	103,202	107,144	158,469	191,844	184,330
Porcent Ocupación	52.18	50.4	48.45	51.01	49.48	52.09	53.25	55.75
Nacionales	36.79	38.64	36.76	41.08	40.75	39.39	38.29	41.76
Extranjeros	15.38	11.77	11.69	9.93	8.73	12.7	14.96	13.99
Llegada de Turistas	317,560	338,796	352,834	376,701	432,630	389,364	402,733	457,814
Nacionales	275,674	307,041	318,711	345,312	397,233	346,586	360,645	413,229
Extranjeros	41,886	31,755	34,123	31,389	35,397	42,778	42,088	44,585
Turistas Noche	1,012,043	1,058,172	1,138,843	1,236,429	1,380,182	1,433,575	1,491,586	1,620,351
Nacionales	741,569	837,905	896,853	1,018,929	1,149,578	1,110,418	1,094,381	1,239,728
Extranjeros	270,474	220,267	241,990	217,500	230,604	323,157	397,205	380,623
Estadia	3.19	3.12	3.23	3.28	3.19	3.68	3.7	3.54
de Nacionales	2.69	2.73	2.81	2.95	2.89	3.2	3.03	3
Extranjeros	6.46	6.94	7.09	6.93	6.51	7.55	9.44	8.54
Densidad	2.19	2.25	2.3	2.33	2.27	2.21	2.18	2.21
de Nacionales	2.27	2.32	2.38	2.39	2.3	2.26	2.23	2.25
de Extranjeros	1.98	2	2.02	2.11	2.15	2.04	2.07	2.06

Tablas 6 y 7. FUENTE: Oficinas de Turismo de Gobiernos de los Estados y Ciudad de México, Sistema de Información Turística Estatal (SITE)- SECTUR, Sistema Nacional de Información Estadística del Sector Turismo de México-DATATUR, con información del programa de monitoreo de la ocupación en servicios turísticos de hospedaje. NOTAS: * De 1990 a 1998, se monitorearon 48 destinos turísticos; a partir de 1999 al adicionar destinos, los totales no son comparables entre años pero sí entre destinos. En 2003 inicia el monitoreo DataTur con cobertura en 2015 de 89 centros, que se ajustan año con año tanto por nuevas incorporaciones como baja de centros. 1/ Cuartos que se encuentran en servicio al mes de diciembre de cada año. 2/ El número de cuartos ocupados promedio puede no coincidir con el total debido a que para conservar la comparabilidad de la serie histórica se utilizaron los cuartos disponibles promedio al cierre del año en vez de los cuartos disponibles promedio de los doce meses del año. 3/ Promedio al cierre del año en vez de los cuartos disponibles promedio de los doce meses del año.

La tabla 8 confirma la creciente importancia turística adquirida por Huatulco, desde el número de cruceros que arriban a ese destino y el número de pasajeros que desembarcan. El descenso de ambas variables a partir de 2011 se explica por la inseguridad en todo el país.

TABLA 8 MOVIMIENTO DE CRUCEROS EN HUATULCO

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015/p
Pasajeros Totales	36,868	38,305	67,770	84,196	78,371	99,570	90,561	120,530	133,857	78,281	47,119	54,532	53,492	47,089
Arribos	29	30	46	54	53	58	62	72	84	57	37	37	34	32

Fuente: Hasta 1995, Dirección General de Marina Mercante. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. A partir de 1996 Dirección General de Puertos

En consecuencia, como ocurre en los lugares turísticos, la mayor parte de la población se dedica a actividades de servicios, desempeñándose como comerciantes, empleados de ventas, servicios personales, vigilancia, entre otros. Esta situación se aprecia en la tabla 9.

TABLA 9 HUATULCO, POBLACIÓN OCUPADA POR DIVISIÓN OCUPACIONAL a/ 2015 (PORCENTAJE)

TOTAL	FUNCIONARIOS PROFESIONISTAS, TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO b/	TRABAJADORES AGROPECUARIOS	TRABAJADORES EN LA INDUSTRIA	COMERCIANENTES Y TRABAJADORES EN DIVERSOS SERVICIOS
19 918	24.86	8.15	17.96	48.36

A pesar de la enorme cantidad de inversiones, el creciente arribo de turistas nacionales y extranjeros, las condiciones de vida de la población no mejoran significativamente. En la tabla 10 se muestra que entre 2000 y 2015, Huatulco prácticamente se mantiene en el mismo lugar nacional en el Índice de Rezago Social.

TABLA 10 HUATULCO, ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL 2000-2015

MUNICIPIO AÑO	ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL				LUGAR EN EL CONTEXTO SOCIAL			
	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015
HUATULCO	-0.37391	-0.36402	-0.53201	-0.51724	1531	1453	1597	1554

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2015)

En México, el crecimiento del empleo ha sido por mucho tiempo un grave problema. Actualmente a nivel nacional, el empleo informal, entendido como aquella actividad remunerada en donde, aunque el trabajador sea subordinado en una unidad económica formal, carece de registro ante la seguridad social, alcanza 29.8 millones de personas, que equivale a 57.2% de la población ocupada. En Oaxaca, alcanza 82.2% de la población ocupada (INEGI, 2017).

Así, la bonanza del turismo, no beneficia a toda la población. Entre los beneficiados hay dos grupos. Uno son los inversionistas, hoteleros y dueños de grandes negocios. Otro son los pobladores, que trabajan de meseros, camareros, cocineros, lancheros, entre otros. Pero hay un grupo poblacional que se encuentra al margen del turismo; lo forman principalmente, campesinos e indígenas, quienes poblaron originalmente este lugar.

El Derecho a la Propiedad Colectiva y Estatutos en Santa María Huatulco

Como ocurre en muchos otros países, las zonas donde se encuentra la mayor riqueza natural, suele corresponder con el asentamiento de comunidades originarias y grupos indígenas unidos ancestralmente al territorio de manera cultural y espiritual. Pero su permanencia en esos lugares se encuentra amenazada por megaproyectos construidos bajo la lógica del mercado, que compran, buscan la expropiación o la ocupación bajo mecanismos más sutiles como las ANP. Una opción de defensa se encuentra en el Derecho Internacional.

La sociedad internacional, a través de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) llega a finales de la década de los ochenta a reconocer el respeto a la autonomía y autodeterminación de las comunidades y pueblos indígenas. La amplitud de la definición de la importancia del derecho que asiste a los pueblos originales llega hasta 2001, a través de resoluciones que dicta la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), con el Caso Comunidad Mayagna vs. Nicaragua que a partir de la interpretación al artículo 21¹ de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), que consigna el derecho a la propiedad privada, correlacionado con el Convenio 169 de la OIT, permite reivindicar años de ausencia, dando origen al nuevo y fundamental derecho de propiedad colectiva. Esta sentencia² representa

1 El origen del artículo 21 de la CADH es reconocer el derecho a la propiedad privada, consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Se trata de derechos de primera generación. Este concepto, combinado con el Convenio 169 de la OIT son producto de la variada jurisprudencia que reconoce de manera enfática el derecho de propiedad colectiva.

2 Una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) se convierte en instrumento de cumplimiento obligatorio para los países miembros, pues tiene rango similar al de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

la punta de lanza para posicionar la base y fundamentos del derecho de propiedad colectiva (Del Toro, 2009:59).

El derecho a la propiedad territorial (OEA/Ser.L/V/II.Doc. 56/09: 2009) que enuncia el artículo 21 citado y por artículo XXIII de la Declaración Americana reconoce el derecho de propiedad colectiva. No obstante, que ambos supuestos no lo refieran de manera expresa, ambos son la base para el desarrollo de la cultura, la vida espiritual, la integridad y la supervivencia económica de las comunidades indígenas³.

A través de esta Jurisprudencia se reconoció la obligación que los Estados miembros de la CADH tienen, antes de impactar territorios y concesionar a capitales privados, de acreditar que previamente se consultó, se logró el consentimiento y participación de los pueblos originarios, para no violar los derechos consagrados en preceptos de la CADH como son: el Derecho a la Vida (artículo 4), Protección de la Honra y de la Dignidad (artículo 11); Libertad de Conciencia y de Religión (artículo 12), Libertad de Asociación (artículo 16); Protección a la Familia (artículo 17); El derecho al uso y el goce de los bienes de los miembros de la Comunidad (artículo 21); Derecho de Circulación y de Residencia (artículo 22); y Derechos Políticos (artículo 23) (Sentencia, párrafo 56). El derecho de propiedad colectiva se consolidaría también con las sentencias dictadas por la CoIDH en los casos de las comunidades Saramaka vs. Surinam, 2007; Paraguay: comunidad Indígena Yakye Axa 2005 y comunidad indígena Sawhoyamaya 2006 y comunidad Moiwana vs. Surinam, 2005.

También sirve de apoyo la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya denominación es: “Comunidades y pueblos indígenas. Todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses” (SCJN, 2013).

Como se aprecia en las resoluciones que se citan, el derecho de propiedad colectiva no se reconoce o instrumenta en ordenamiento legal nacional alguno, razón por la que deberán de invocarse por toda autoridad, las resoluciones dictadas en el ámbito nacional e internacional a fin de brindar protección a los pueblos originarios. La trascendencia de este nuevo concepto lo expone claramente la CoIDH de la manera siguiente:

³ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, decisión 2(54) sobre Australia, párr. 4; citado en: CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 130, nota al pie No. 97., Visto el 17 de mayo de 2017 en: <https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf>

“En ciertos contextos históricos los derechos de la persona humana se garantizan y se pueden ejercer plenamente sólo si se reconocen los derechos de la colectividad y de la comunidad a la que pertenece esta persona desde su nacimiento y de la que forma parte y la cual le da los elementos necesarios para poder sentirse plenamente realizado como ser humano, que significa también ser social y cultural. La contraposición de esta afirmación es que, al violarse los derechos de una comunidad de seguir subsistiendo como tal y de poder reproducirse como unidad e identidad, se violan una serie de derechos humanos básicos: el derecho a la cultura, la participación, la identidad, la sobrevivencia; esto lo han demostrado numerosos estudios sobre pueblos y comunidades indígenas en Latinoamérica. La comunidad internacional y el derecho de los derechos humanos tienen el reto de desarrollar nuevos conceptos y nuevas normas que, sin lesionar ni cercenar de ninguna manera los derechos humanos de la persona, logren enriquecer las formas de vida de los pueblos indígenas al reconocer la realidad social y cultural, en la que ocurren violaciones a dichos derechos” (Sentencia Mayagna vs Nicaragua, 2001: 27).

Esta Sentencia exige del Estado mexicano (Ferrer Mac-Gregor, 2014: 966-967), mayor atención a través de las facultades que brinda la reforma Constitucional al artículo primero, al reconocer la facultad que autoridades cuentan para ejercer el “control difuso de convencionalidad⁴” herramienta que fortalece la tutela de los derechos colectivos, consulta previa, consentimiento y participación de cualquier autoridad que tenga conocimiento de ello.

En este contexto se realiza en el año 2015 la reforma a los Estatutos de Santa María Huatulco, Bienes Comunes de Santa María Huatulco (Salazar, 2014), en beneficio de 800 comuneros (600 hombres y 200 mujeres), 2000 indirectos, hijos de comuneros y comuneras (1400 hombres y 600 mujeres). El objetivo de la reforma se definió como fortalecer las instituciones jurídicas tradicionales del núcleo agrario de Santa María Huatulco, haciendo un reconocimiento expreso a las Sentencias de la CoIDH comunidad Mayagna vs. Nicaragua, 2001; comunidad Saramaka vs. Surinam, 2007; Paraguay: comunidad Indígena Yakye Axa 2005 y comunidad indígena Sawhoyamaxa 2006 y comunidad Moiwana vs. Surinam, 2005 al Derecho de Propiedad Colectiva y por cuanto a los defensores de los derechos humanos se refiere también la Sentencia Cabrera y Montiel México 2010.

4 Para Andrés Fajardo Morales (2012), el Control de convencionalidad hace que las autoridades internas tengan la obligación de garantizar que el objeto y fin de los tratados se cumpla, enviando además con la adopción de este estándar, el mensaje de que cualquier materia judicial o de otra índole puede estar relacionada con el ejercicio de sendos derechos humanos y es difuso porque brinda facultades a cualquiera de inaplicar una norma, para ejecutar otra que brinde mayor protección a la persona.

La anterior reforma de 2004 al Estatuto, enunció áreas de reserva natural denominadas Sistema Comunal de Áreas Protegidas. Sin embargo, no se instauraron los comités de vigilancia para su cumplimiento, por lo que a la fecha continúan los asentamientos humanos irregulares, con la depredación y contaminación desmedida de los recursos naturales.

La pertinencia de la reciente reforma de los Estatutos se consideró por las reformas en materia de derechos humanos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2011. Además, tampoco se había integrado la figura de derecho de propiedad colectiva, no obstante que la Sentencia Comunidad Mayagna vs Nicaragua se haya dictado en 2001. La innovación consistió en incorporar en los Estatutos de Bienes Comunales de Santa María Huatulco los siguientes elementos:

a) En el Preámbulo: Con base en la teoría Constitucional (Tajadura, 2001: 236) se ubica el techo ideológico del régimen, anunciando que nos encontramos ante “el orden jurídico fundamental de la Comunidad⁵, por ello que se haya citado de manera literal⁶ de la manera siguiente:

“En el marco de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Pueblos Indígenas, de la Convención 169 de los Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, que su interpretación, se vincula con las Sentencias que ha emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos de la Comunidad Mayagna vs. Nicaragua en 2001, Saramanka vs. Surinam 2002, Ensek vs. Paraguay 2004 y el caso Cabrera y Montiel vs. México, 2010.” Las Comunidades Indígenas conservan en común los recursos naturales y estos se encuentran en las tierras de uso común; por tanto, el Artículo 10 de la Ley Agraria vigente permite la construcción de reglas para el aprovechamiento sustentable, cuidado, protección y conservación de los recursos forestales ejidales. El Artículo 107 del mismo ordenamiento, establece la supletoriedad en la aplicación de la ley a las Comunidades. En tal sentido, establece: son aplicables a las Comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, en lo que no contravengan lo dispuesto en este Capítulo tres. Acorde con este mismo precepto podemos establecer que el órgano supremo de la Comunidad es la Asamblea de Comuneros y Comunerías, una de sus competencias exclusivas es precisamente la

5 Las Constituciones del Reich de 1871 y 1919 contienen preámbulos en que la decisión política se encuentra formulada de manera singularmente clara y penetrante. El Preámbulo de la Constitución de Weimar contiene la declaración auténtica del pueblo alemán, que quiere decidir con plena conciencia política como sujeto del poder soberano (Tajadura: 2001: 240).

6 Se agregó como anexo el Estatuto de Bienes Comunales de Santa María Huatulco.

formulación y modificación de su Estatuto Comunal, así establecido en el Artículo 23 Fracción II del mismo ordenamiento.

b) Se agrega con base a la política pública de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) a través de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) en 2011⁷ los capítulos Quinto y Sexto, relativos a la *Conservación y aprovechamiento de los recursos naturales de la comunidad y del desarrollo y manejo sustentable de las tierras y recursos naturales*, respectivamente, que fomenta e instauro el ordenamiento ecológico comunitario, permitiendo un inventario de recursos naturales y su aprovechamiento sustentable.

c) En el marco del régimen agrario fortalece con implicaciones en el ámbito administrativo, brindando eficiencia con la creación de comités para la organización al interior del Comisariado de Bienes Comunales, haciendo referencia a las consecuencias de carácter civil, ambiental y penales por afectaciones a los recursos que integran el territorio, correlacionándolo con los ordenamientos internacionales, federales y estatales.

d) En lo tocante a la metodología utilizada se identificaron las necesidades de atención inmediata a grupos vulnerables que permita una gestión con perspectiva de equidad y género *ad hoc* al caso específico de estudio y aplicación atendiendo a los niveles de población femenino y masculino adulto mayor e infante.

e) Incorporar en la redacción los conceptos de propiedad colectiva, así como la consulta, participación y consentimiento que reconoce la Corte Interamericana es pertinente, por ser vinculante las resoluciones de ese ente internacional, además de prevenir la toma de decisiones donde pueda afectar el interés común de las personas originarias.

Conclusiones

Aunque en países donde el Estado de Derecho no es una realidad cotidiana, como ocurre en México, el conocimiento y uso de instrumentos vinculantes, permite dar la batalla el respeto de los derechos de grupos vulnerables, como las comunidades y pueblos indígenas.

Saber que esto existe y que algunos pueblos han persistido y se preparan frente a diversas amenazas para proteger sus territorios, mediante una sentencia, quizás anima también a otros a estar dispuestos a acudir a instancias internacionales como

⁷ Visto el 18 de mayo de 2017 en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121380/Terminos_de_referencia_Elaboracion_o_modificacion_de_reglamentos_internos_y_estatutos_comunales.pdf

la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El rezago de las políticas públicas en México para el reconocimiento del derecho de propiedad colectiva así como de la consulta y participación se ha hecho patente por organismos de derechos humanos y por el más alto tribunal de justicia.

El caso de Bienes Comunales de Santa María Huatulco en estado de Oaxaca es emblemático por la movilización de sus integrantes que desafían el futuro a través de la incorporación del derecho de propiedad colectiva por medio de los Estatutos Comunales. Empero, puede tener mayor relevancia al señalar un camino poco conocido en la defensa de los derechos de los pueblos y de la propiedad colectiva.

Referencias bibliográficas

- Bezaury Juan y Gutiérrez, David (2006). Áreas naturales protegidas y desarrollo social en México. En: Capital natural y bienestar social. Ed. Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad, México. <http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/edo-Conservacion.html>
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONAMP) (2003). Programa de Manejo Parque Nacional Huatulco. México. En: http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/pdf/programas_manejo/huatulco.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2016). Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016). Recomendación General número 26, sobre la falta y/o actualización de Programas de Manejo en Áreas Naturales Protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos. En: http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15003/RecGral_026.pdf
- Del Toro Huerta, Mauricio Iván (2009). Derecho de Propiedad Colectiva en Jurisprudencia CIDH. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. X, 2010, Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 2017a) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). En: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_240117.pdf
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 2017b) Ley Agraria. En: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_270317.pdf.
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 2014). Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas. En: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_ANP.pdf
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 2013). Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Uni-

- dos Mexicanos se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294184&fecha=02/04/2013&print=true
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 2002). “Aviso mediante el cual se informa al público en general que ha concluido la elaboración del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con el carácter de Parque Nacional Huatulco, ubicada en el Municipio de Santa María Huatulco, Oaxaca, así como se da a conocer un resumen de dicho programa y el plano de localización y zonificación de dicha Área”. En: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=715276&fecha=02/12/2002&print=true
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 1998). “Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de parque nacional, la región conocida como Huatulco, en el Estado de Oaxaca, con una superficie total de 11,890.9800 hectáreas”. En: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4888031&fecha=24/07/1998&print=true
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 1984a). Resolución sobre reconocimiento y titulación de bienes comunales del poblado denominado Santa María Huatulco (sic), ubicado en el municipio del mismo nombre, Oax. En: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4670457&fecha=28/05/1984&print=true
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 1984b). “Decreto que por causa de utilidad pública, se expropia una superficie de 20,975-01-65 Has., a favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ubicada en el ejido Santa María Huatulco, perteneciente al municipio del mismo nombre, Oax”. En: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1984&month=05&day=29>
- Estatuto de Bienes Comunales de Santa María Huatulco, 2014.
- Fajardo Morales Zamir Andrés, 2012, El Control Difuso de Convencionalidad en México: Elementos Dogmáticos para una Aplicación Práctica, documento inédito, en proceso de edición e impresión. INEGI (s/f). http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/presentacion_propiedadesocial.aspx
- Estatuto de Bienes Comunales de Santa María Huatulco, 2014.
- Fajardo Morales Zamir Andrés, 2012, El Control Difuso de Convencionalidad en México: Elementos Dogmáticos para una Aplicación Práctica, documento inédito, en proceso de edición e impresión. INEGI (s/f). http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/presentacion_propiedadesocial.aspx
- Jusidman Clara (2009). “Desigualdad y política social en México”. En: Revista Nueva Sociedad No. 220, marzo-abril. En: http://www.nuso.org/upload/articulos/3602_1.pdf.

- López, Sergio (2015). Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas. En: http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2015/04/Documento_JusticiaCotidiana_.pdf
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, 2011, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, núm. 131, pp. 917-967.
- Pérez, Juan & Mackinlay, Horacio (2015). ¿Existe aún la propiedad social agraria en México? En Revista Polis, Vol. 11, No. 1. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México. <http://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/228>
- Recomendación General No. 26/2016 sobre la falta y/o actualización de Programas de Manejo en Áreas Naturales Protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos Derechos Humanos. http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_026.pdf
- Sentencia Mayagna vs Nicaragua, 2001, Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Sentencia Saramaka vs Surinam 2002, Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2013). Comunidades y pueblos indígenas. Todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses. En: Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXIII, Agosto de 2013, Pág. 736. <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2004/2004170.pdf>
- Tajadura Tejada, Javier (2001). La función política de los preámbulos constitucionales. Cuestiones Constitucionales, núm. 5, julio-diciembre. Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México.
- Talledos Sánchez, Edgar (2012), La imposición de un espacio: de La Crucecita a Bahías de Huatulco, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Año LVII, núm. 216, septiembre-diciembre de 2012, pp. 119-142.

Capítulo 2. Cohesión social y derechos humanos para el desarrollo endógeno en San José Lachiguirí

M. C. Nina Martínez Cruz¹

RESUMEN

El objetivo de este capítulo es analizar la interacción entre la cohesión social y los derechos humanos en el municipio de San José Lachiguirí, desde el modelo de desarrollo endógeno. Estadísticas oficiales ubican al estado de Oaxaca como una de las entidades federativas con mayor rezago social. En particular San José Lachiguirí se incluye en la lista de los municipios considerados de zonas de alta prioridad en la sierra sur. El municipio conserva prácticas de solidaridad, ayuda mutua, reciprocidad, y confianza que se sintetizan en cohesión social. En este sentido, el concepto de desarrollo endógeno cobra importancia en el hecho de que no condiciona directamente las políticas de desarrollo, sino que las combina de forma única en cada localidad promoviendo los cambios desde las personas, desde los municipios, y en su conjunto, de la capacidad de organización tradicional y propia que estos poseen.

Palabras clave: Cohesión social, Derechos humanos, Desarrollo endógeno, San José Lachiguirí.

¹ Instituto de Estudios Municipales, Universidad de la Sierra Sur, Guillermo Rojas Mijangos S/N Esq. Av. Universidad. Col Ciudad Universitaria, Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca CP: 70800
nyna_12@hotmail.com, marcny12@gmail.com

Social cohesion and human rights for endogenous development in San José Lachiguirí

ABSTRACT

The aim this chapter is to analyze the interaction between social cohesion and human rights in the municipality of San José Lachiguirí from the endogenous development model. Official statistics place the state of Oaxaca as one of the states with the greatest social backwardness. In particular San José Lachiguirí is included in the list of municipalities considered as high priority areas in the southern highlands. San José preserves practices of solidarity, mutual help, reciprocity, and trust that are synthesized in social cohesion. In this sense, the concept of endogenous development gains importance in the fact that it does not directly condition development policies, but rather uniquely combines them in each locality by promoting changes from the people, from the municipalities, and as a whole, of the capacity of traditional and own organization that they possess.

Key words: Social cohesion, Human rights, Endogenous development, San José Lachiguirí.

Introducción

Los elementos que han caracterizado los municipios de usos y costumbres de Oaxaca son sus tradiciones de solidaridad, confianza y trabajo comunitario, manifestados a través de sus costumbres como el tequio, el sistema de cargos y la asamblea comunitaria. Dada las precarias condiciones de marginación de estos municipios, la cohesión social en interacción con la garantía de los derechos humanos, representa la posibilidad de promover mejores niveles de bienestar. El objetivo es analizar la interacción entre la cohesión social y los derechos humanos en el municipio de San José Lachiguirí desde el modelo de desarrollo endógeno. En el marco de este modelo es necesario utilizar las capacidades, habilidades y recursos propios de la comunidad para el desarrollo.

El capítulo se divide en cuatro apartados. En el primero, se examina el modelo de desarrollo endógeno y su validez conceptual para el estudio. En el segundo apartado, se hace una revisión general del término cohesión social, en donde se retoma un enfoque integral. En la tercera parte se hace una exploración sobre los derechos sociales y su relación con el desarrollo. El cuarto elemento se integra de un diagnóstico y análisis sobre los índices de marginación y la cohesión social del municipio de San José Lachiguirí, y se presentan resultados de una encuesta aplicada a los pobladores. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Las condiciones de marginación del municipio de San José Lachiguirí evidencian la urgencia de fijar acciones para su desarrollo apoyándose en la cohesión social de la comunidad. Cuando se produce sinergia entre los factores locales y los que vienen desde la federación, surge un efecto favorecedor para el desarrollo en cada territorio. San José Lachiguirí presenta un Índice de Desarrollo Humano medio de 0.6373 y un grado de marginación muy alto. El índice de rezago social es de 2.7694 y el municipio es catalogado con muy alto grado de rezago social. La titularidad de los derechos representa la efectiva pertenencia a la sociedad, es decir, que todos los ciudadanos estén incluidos en la dinámica del desarrollo, sin embargo, las estadísticas de marginación dejan al descubierto la desigualdad que viven las personas en el municipio con escasas oportunidades de beneficiarse del desarrollo.

El modelo de desarrollo endógeno

Anteriormente se entendía al desarrollo como crecimiento económico, orientado al aumento del ingreso. Después de la Segunda Guerra Mundial se fue creando una nueva conceptualización que se refiere a procesos de crecimiento y cambio estructural que persiguen satisfacer las necesidades y demandas de la población y mejorar su nivel de vida. Recientemente, las investigaciones revisan el desarrollo con un enfoque integral y más humano; que incluye tanto variables cuantitativas como cualitativas como son: ingreso, salud, longevidad, libertad, empoderamiento, participación, etc. El término desarrollo evoluciona y se adecúa en la sociedad a medida que ésta se transforma.

Al inicio de los años ochenta, surgió la corriente del desarrollo endógeno que impulsa la participación de los actores locales y regionales en la implementación de acciones encaminadas al crecimiento de las economías locales. Desde principios de los años ochenta se presenta un cambio en la política económica cuando los actores locales y regionales implementan acciones encaminadas al crecimiento de las economías locales. Se inicia la política de desarrollo local como respuesta a los desafíos de la industrialización. Las acciones han sido diversas, unas se dirigen a la mejora de la infraestructura física, otras tratan de impulsar el surgimiento y desarrollo de empresas y, otras por último, se proponen fortalecer la capacidad organizativa del territorio fomentando la creación de redes de empresas y la coordinación de instituciones (Vásquez, 2001).

Los procesos de desarrollo están condicionados por factores culturales como el espíritu del trabajo, la capacidad de ahorro, y la tolerancia, así como las normas y reglas que regulan las relaciones entre las personas y las organizaciones del territorio. En este sentido, el desarrollo endógeno significa desarrollo desde adentro,

un modelo socioeconómico en el que las comunidades desarrollan sus propias propuestas, donde las decisiones parten desde la comunidad (UNESCO, 1995).

Sin embargo, los mecanismos que favorecen los procesos de desarrollo tienen que ver con la proyección y utilización de las capacidades de los ciudadanos, así como la facultad creativa y emprendedora de la población. Por ende, el núcleo del proceso de desarrollo residirá en la ampliación de las capacidades humanas y de la habilidad creadora de la población (Vásquez, 2007). Desde esta perspectiva Amartya Sen propone un cambio importante en el concepto de desarrollo mediante el enfoque de capacidades. El desarrollo humano planteado por Sen, se encuentra íntimamente vinculado con la expansión de la libertad de los individuos. Lo realmente importante para Sen es que las personas lleven a cabo aquellas funciones y actividades que desean y sean capaces de realizar, el desarrollo se consigue mediante la utilización de las capacidades que las personas han desarrollado gracias a los recursos materiales y humanos, y a la cultura que posee el territorio (Vásquez, 2007, PNUD, 2010, Sen, 2000).

El desarrollo es ante todo un proceso territorial en el que la capacidad del ser humano y la actividad emprendedora de la sociedad son los mecanismos impulsores de transformación (Vásquez, 2007). El enfoque de Sen confiere al desarrollo endógeno una nueva extensión, con la integración de las capacidades del ser humano. Un proceso que permite ampliar las oportunidades de las personas con el acceso al empleo, a la educación y a la salud. Se trata entonces de partir desde lo local, es decir, promover los cambios desde las personas, desde los municipios y en su conjunto de las capacidades de organización tradicional y propia que estos poseen.

Así como lo señalan Vivas, Rodríguez y Mendoza (2010) frente a la deslegitimación de los modelos prescritos desde lo externo y dada la heterogeneidad de espacios locales y la complejidad implícita en cada localidad, es fundamental establecer relaciones desde abajo hacia arriba. El desarrollo es posible mientras se tomen en cuenta las expectativas, necesidades y aptitudes de los propios actores locales en el ambiente en el cual predomine una cultura de cooperación entre el sector público y privado y respondan al consenso. Urge rearmar un sistema productivo desde lo local, en función de las potencialidades de desarrollo de cada región y que no desfavorezca la incorporación de las zonas más oprimidas.

Lo expuesto conlleva a la afirmación central; la mayoría de los municipios regidos por los usos y costumbres de Oaxaca conservan prácticas de solidaridad, ayuda mutua, reciprocidad, y confianza que se sintetizan en cohesión social. En este tenor, retoma validez el concepto de desarrollo endógeno asociada con el hecho de que no condiciona directamente las políticas de desarrollo, sino que las combina de forma única en cada localidad, en cada municipio y en cada territorio.

Cohesión social para el desarrollo endógeno

El concepto original de cohesión social surge con Emilio Durkheim en su obra la “La división del trabajo social” en 1893 cuando expone los dos tipos de solidaridad; la mecánica y la orgánica. Actualmente la cohesión social se considera un cuasi-concepto conformado por un híbrido de componentes contradictorios suficientemente flexibles (Bernard, 2000). Existe una confusión conceptual del término cohesión social, algunos pueden entenderlo como solidaridad, confianza y ayuda mutua, mientras que otros le dan una orientación de inclusión, capital social, y de integración.

Para Durkheim la cohesión social parte de la idea sobre las condiciones o factores que favorecen o impiden la unión de los individuos que conforman una sociedad. Para el sociólogo francés la división social del trabajo constituye un eje articulador de un nuevo tipo de solidaridad social en las sociedades modernas. En las sociedades complejas la cohesión social es posible por medio de la coordinación, cooperación y solidaridad que, por necesidad, establecen los individuos para atender las tareas de reproducción social. En este sentido, la cohesión social es entendida como “un atributo de la sociedad, emanada de los vínculos sociales duraderos que establecen los individuos entre sí con las instituciones sociales vigentes” (CONEVAL, 2015, p. 19).

Por una parte, recientemente surge un enfoque europeo de cohesión social orientado al diseño de políticas públicas que contrarresta los problemas sociales que la erosionan, y a la vez fomenta las condiciones que la favorecen. Asimismo, surge la visión cepalina que considera la cohesión social en una congruencia entre elementos objetivos y subjetivos; los primeros serían el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de los derechos, el bienestar y la protección social, mientras que los segundos se refieren a la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y la solidaridad, la aceptación de las normas de convivencia y la disposición de participar en proyectos colectivos (CEPAL, 2007).

Por otra parte, existe un enfoque holístico centrado en la unidad social desarrollado por Joseph Chan, Ho-Pong To y Elaine Chan que plantean la cohesión social en dos tipos. El primero de corte académico conformado por las aportaciones de las ciencias sociales e identifican a Durkheim como un autor pionero y, el segundo, proveniente de las formulaciones de política pública. La particularidad del concepto de los autores es que se aleja de las propuestas normativas que homologan la cohesión social con el ideal de una buena sociedad y sostienen que esta puede generar tanto efectos positivos como negativos en una sociedad. Para ellos la unión social debe entenderse como el estado de cosas que refiere a qué tanto las personas de una sociedad se mantienen unidas (CONEVAL, 2015).

La cohesión social se entiende como el estado de cosas concernientes a las interacciones horizontales y verticales entre los miembros de una sociedad que se caracterizan por un conjunto de actitudes y normas que incluyen confianza, sentido de pertenencia y voluntad de participar y ayudar. Las relaciones horizontales son las interacciones y vínculos de individuos y grupos entre sí en donde entran elementos subjetivos como la confianza, voluntad de cooperar y ayudar y sentido de pertenencia. Las relaciones verticales son las que se encuentra entre el Estado y la sociedad en donde se considera aspectos como la confianza en las figuras públicas y en las instituciones políticas y sociales (Chan et al, 2006).

La confianza social se entiende como la relación que existe entre los habitantes de una comunidad y que se manifiesta en su interacción a través de instituciones de solidaridad, respeto y colaboración. La confianza social se encuentra asociada con la confianza política, ésta última entendida como la relación que existe entre la población y sus autoridades, basada en el respeto y el reconocimiento del trabajo que desempeña cada uno (Noya & Clarence, 2009). “La confianza social es el elemento central en un complejo círculo virtuoso en el cual un conjunto de actitudes, como la mutualidad, la reciprocidad y la confianza, se asocian con la participación social y la implicación en asuntos comunitarios” (Montero et al, 2008, p. 13).

La asamblea general, el sistema de cargos y la práctica de los trabajos comunitarios- tequio, faena, fajina- son las instituciones que caracterizan a los municipios regidos por el sistema normativo interno de Oaxaca (Hernández y Hernández-Díaz, 2012). Se considera que la existencia y conservación de estas tres instituciones integra la cohesión social de la comunidad de estudio, si se realizan asambleas con participación integración y respeto; los representantes son electos por la confianza en su experiencia mediante el sistema de cargos y; el tequio se realiza continuamente en diversas obras y trabajos comunitarios, entonces las relaciones e interacciones entre los habitantes se fortalecen y los mantienen unidos para el bienestar de la comunidad.

Así, Moyado (2016) señala que las características propias de la región sierra sur de Oaxaca, orientan el análisis de la cohesión social en tres dimensiones: la primera es política, que comprende factores como el sistema de cargos y la asamblea general para la toma de decisiones; la segunda dimensión es organizacional, consta de la estructura de redes de colaboración entre el gobierno local y; la tercera es normativa y se enfoca en la descripción y análisis en materia de derechos sociales. Es importante revisar la cohesión social de los municipios de usos y costumbre de Oaxaca desde las tres dimensiones.

Derechos humanos para el desarrollo

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su primer artículo señala “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”, esta dignidad es reflejo del respeto recíproco entre los individuos, de protección de la vida y la integridad personal. La garantía de derechos hace que el ser humano pueda desarrollarse hacia su libertad física, de pensamiento, de elegir y de determinar su vida. El individuo necesita ser dueño de su propio destino, y el Estado está para proteger su vida y su propiedad en un marco jurídico seguro (Cieslik, 2007).

Sin embargo, el hecho es que 42.6% de la población mexicana se encuentra en situación de pobreza y para el estado de Oaxaca el porcentaje incrementa a 66.8% (CONEVAL, 2014), realidad que debe ser entendida como una deficiencia en los derechos sociales del ciudadano a la alimentación, salud y vivienda. La situación de marginación se agrava en los municipios rurales indígenas de la sierra sur de Oaxaca, en donde urgen estrategias eficaces desde lo local. El municipio es el ente más cercano a la sociedad, quien conoce mejor de las herramientas con las que se cuentan para impulsar el desarrollo. La desigualdad también se observa en el coeficiente de Gini, que refleja la distribución de la riqueza, mientras que el país presenta un valor 0.491, en Oaxaca el coeficiente es de 0.511. La entidad federativa se encuentra entre los 10 estados con mayor nivel de desigualdad (INEGI, 2015; CONEVAL, 2012). Se requiere avanzar en la garantía de los derechos humanos.

Los elementos que han caracterizado las localidades de Oaxaca son sus tradiciones de solidaridad, confianza y trabajo comunitario, manifestados a través de costumbres como el tequio, el sistema de cargos y la asamblea comunitaria.

Dada las precarias condiciones de marginación, la cohesión social —unidad de la sociedad— en interacción y complemento con la plena garantía de los derechos humanos —estado de derecho— representan la posibilidad de promover mejores niveles de desarrollo. Se habla de un desarrollo endógeno que parte de las condiciones propias de la comunidad.

La garantía de los derechos humanos como parte de un estado de derecho es la base para la armonía y desarrollo de la sociedad, la persona como ciudadano es el sujeto central del proceso de desarrollo. La preocupación se observa con la brecha entre personas pobres y ricas, de allí que se puede considerar al derecho del desarrollo como una técnica jurídica destinada a instrumentar normativamente la lucha contra el subdesarrollo. La titularidad de los derechos encarna la efectiva pertenencia a la sociedad. Esto implica que todos los ciudadanos estén incluidos en la dinámica del desarrollo y gocen del bienestar que este promueve.

El desarrollo es un derecho de todo individuo. Cada persona tiene derecho de vivir y el derecho de vivir mejor. Así, el estado de derecho y las libertades individuales son las condiciones previas (Contreras, 2000).

La CEPAL (2007) reconoce el papel de los derechos como parte esencial de la cohesión social, en la medida que los derechos sean prescritos como deber de los estados, la promoción de una mayor integración al trabajo, a la educación, a la información e integraciones sociales y otros activos dirigidos a los grupos más vulnerables que permiten mejorar las capacidades de los ciudadanos para participar en el intercambio cultural. En esta línea de reflexión, Boisier (2004) entiende al desarrollo como el logro de un contexto, medio, situación, entorno que facilita la potenciación del ser humano directamente dependiente de la autoconfianza colectiva en la capacidad para inventar recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio. Entonces, la exigibilidad de los derechos tiene relación directa con la cohesión social y el desarrollo, y hace que cada ciudadano se sienta parte efectiva y no sólo formal de la sociedad, que se perciba a sí mismo como ciudadano pleno.

En este contexto, se trata de buscar óptimos, complementos y sinergias entre la titularidad de derechos y la cohesión social. Se considera en principio que la garantía de los derechos humanos influye en el desarrollo de los pueblos indígenas, asimismo, la cohesión social como un mecanismo interno y tradicional de las comunidades indígenas contribuye a complementar el desarrollo. Es claro que no se puede alcanzar un pleno desarrollo si las personas en principio no disponen de alimentación, salud y autonomía para impulsar su propio bienestar.

Cohesión social y derechos humanos en comunidades indígenas de Oaxaca

Organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señalan que la desigualdad social se muestra con mayor grado en los municipios rurales, la mayoría de ellos considerados indígenas.

En el contexto nacional el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) coinciden que la población indígena es uno de los grupos con los mayores rezagos en los distintos ámbitos del desarrollo. Actualmente, un grado de marginación de las entidades federativas persiste en el sur del país.

Estadísticas del CONEVAL ubican al estado del Oaxaca como una de las entidades federativas con mayor rezago social. Para el 2014 la población en situación de pobreza asciende a 66.8%. Diversas instituciones públicas aseguran con datos duros, que la marginación se acentúa en la medida en que nos acercamos hacia las

zonas con mayor densidad de población indígena. Comparado con el resto de las regiones oaxaqueñas, la sierra sur presenta con mayor severidad los rezagos asociados a la marginación social (CDI, 2008; CONAPO, 2010).

Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2010, Oaxaca es considerado el estado con más población indígena, una tercera parte (34%) de su población total. El elevado porcentaje de población indígena no es la única peculiaridad de Oaxaca; es la entidad federativa con mayor número de municipios y localidades, en total se habla de 10 496 localidades con un reconocimiento jurídico, político y administrativo agrupadas en 570 municipios, dispersos en todo el territorio oaxaqueño. Del total de los municipios, 153 eligen a sus autoridades por el sistema de partidos y 417 lo hacen por el Sistema Normativo Interno (CONAPO, 2010; IEEPCO, 2011)².

Diagnóstico municipio San José Lachiguirí

El análisis de información que brinda este apartado pone de manifiesto la profunda desigualdad que existe en el proceso de desarrollo del caso de estudio. San José Lachiguirí se encuentra localizado aproximadamente a 45 kilómetros de Miahuatlán de Porfirio Díaz —la ciudad más importante de la sierra sur— y a 147 km de la capital del estado. Cuenta con una superficie de 162.69 kilómetros cuadrados que representa el 0.01% de la extensión estatal. San José se constituye por una cabecera municipal y cinco localidades; dos agencias municipales, Lachivigoza y Río Mijangos; dos núcleos rurales, Rancho el Carrizal y Rancho Nuevo y; una agencia de policía, Nizagoche (INEGI, 2015).

Rancho Nuevo es el núcleo rural más lejano de la cabecera, se encuentra aproximadamente a 12 km, mientras que la agencia Río Mijangos es el lugar más próximo a 5 km. Todas las localidades conectan con la cabecera en terracería y en la mayor parte son caminos en mal estado. Para acudir al tianguis los domingos y/o asistir al Centro de salud, los habitantes de las agencias comúnmente se trasladan a la cabecera a pie y pocos lo hacen en camionetas.

San José Lachiguirí cuenta, para el año 2015 con una población total de 3, 251 habitantes. En el año 2010 la población total era de 3,849 habitantes, cinco años después el número total de pobladores ha disminuido. La migración hacia la ciudad de Miahuatlán de Porfirio Díaz, los estados del norte y a los Estados Unidos de América ha contribuido a este fenómeno. En la cabecera municipal se asienta el 41.2% de la población, el restante, 58.8%, se encuentran dispersos en las cinco localidades; siendo Lachivigoza la agencia municipal más grande en número de habitantes (SEDESOL, 2016).

² Usos y costumbres.

Lachiguirí se encuentra entre los tres municipios de la región con menor grado de escolaridad, el segundo con mayor rezago social, y se incluye en la lista de los municipios considerados de zonas de alta prioridad en la sierra sur. Según el INEGI, CONEVAL y PNUD, San José ha sido uno de los municipios de usos y costumbres con mayor rezago social y bajo Índice de Desarrollo Humano. En este sentido surge la iniciativa de revisar datos estadísticos y de campo en los rubros de educación, derechos económicos, derechos sociales y sistemas normativos internos que permitan conocer por un lado, el contexto de marginación del lugar y por el otro lado, las interacciones entre los miembros de la comunidad en los usos y costumbres.

a) Educación:

Indicadores recientes sobre rezago social integran los siguientes datos; la población de 15 años o más analfabeta representa 34.2%; la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela 2.5%; y la población de 15 años y más con educación básica incompleta asciende a 72.1%. El grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más en el municipio es de 3.7 años, cuando a nivel estatal es de 7.5 años (CONEVAL, 2015). Se cuenta con cinco escuelas preescolares, cinco primarias y tres secundarias. Además, en la cabecera funciona un bachillerato, Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyTE) Número 39.

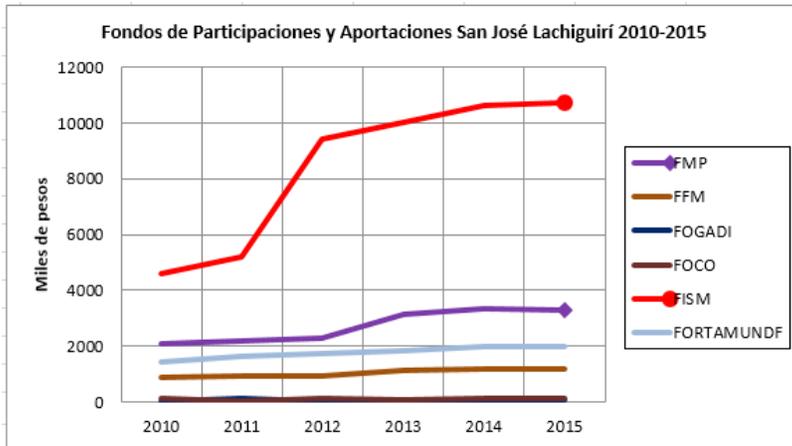
Los padres de familia manifiestan que la necesidad de buscar una fuente de empleo los obliga a migrar y llevar a sus hijos a trabajar, por lo que los niños no logran completar sus estudios básicos. Al revisar los datos estadísticos el problema sigue siendo el bajo grado promedio de escolaridad, la educación se relaciona con la capacidad de las personas de comunicarse de manera oral y escrita para realizar actividades que desean, de no poder llevar a cabo estas acciones se limitan las posibilidades del individuo para impulsar el desarrollo por sí mismo.

b) Derechos económicos

En el análisis de los derechos económicos, se contempla las finanzas públicas municipales, el ingreso mensual y los programas sociales. En primer lugar, si se revisa las finanzas municipales, en los últimos cinco años San José Lachiguirí ha recibido más de 84 millones de pesos a través de las participaciones y aportaciones federales. En la gráfica 1 se observan las transferencias de cuatro fondos del Ramo 28 y dos fondos del Ramo 33 del año 2010 a 2015.

Es el Fondo de Infraestructura Social en su vertiente Municipal (FISM), el que representa mayor cantidad de dinero transferido —en términos nominales—, en

GRÁFICA 1 FONDOS DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES SAN JOSÉ LACHIGUIRÍ 2010-2015

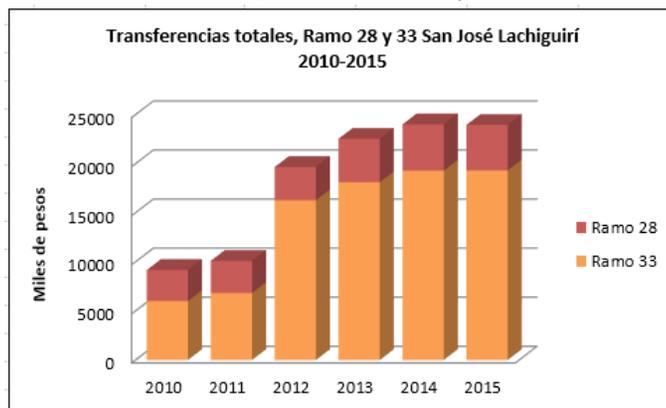


FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas, Oaxaca 2016.

el 2010 comienza con poco más de 4 millones de pesos y para el 2015 se duplica a más de 10 millones de pesos. Le sigue el Fondo Municipal de Participaciones (FMP) del Ramo 28 para el 2015 con la transferencia de un poco más de 3 millones de pesos, aunque este último fondo no ha incrementado tanto como el FISM. El Fondo Municipal sobre la Venta Final de Gasolina y Diesel (FOGADI) es el fondo con menor cantidad transferida, para el 2010 el municipio recibía de este rubro \$49,425 y para el 2015, \$64,136.

De manera general en la gráfica 2 se presenta las transferencias totales, en Ramo 28 y 33. Las entregas del Ramo 28, han permanecido relativamente cons-

GRÁFICA 2 TRANSFERENCIAS TOTALES, RAMO 28 Y 33 SAN JOSÉ LACHIGUIRÍ 2010-2015



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas, Oaxaca 2016.

tantes; del año 2010 al 2015 se incrementaron en poco más de 1 millón de pesos. Mientras que con el Ramo 33 de 2011 a 2012 se observa el mayor incremento de recursos de 6 a 16 millones de pesos, y para el 2015 la transferencia suma 19 millones de pesos. El ingreso total por transferencias en el 2015 para el municipio de San José Lachiguirí en los dos ramos suma \$ 23, 960, 070.

Las fórmulas de distribución del FISM están diseñadas para favorecer a los municipios con altos índices de rezago y un mayor número de personas en pobreza extrema, al igual que los demás fondos del Ramo 33. Los Estados y municipios no pueden hacer libre uso de los recursos que reciben de las aportaciones federales. Estos recursos tienen etiquetas de aquellos rubros en los cuales pueden erogarse: financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población en pobreza extrema (SEGOB, INAFED, 2011).

San José Lachiguirí no tiene ingresos propios, sino que, depende de las transferencias federales lo cual ha disminuido la capacidad de respuesta del gobierno municipal para resolver los problemas económicos, y manejarse con total autonomía.

En cuanto el ingreso mensual de los habitantes en el municipio, la mayoría de los encuestados manifestaron tener un ingreso mensual de menos de 1 000 pesos (79.7%), un porcentaje de 15.6% obtiene entre 1 000 y 2 000 pesos y solamente 4.7% tiene un ingreso de más de 2 000 pesos. Además, SISPLADE (2016) señala que un 92.92% de la población total cuenta con un ingreso menor a la línea de bienestar. Al examinar las carencias en cuanto al ingreso, una mayor proporción de personas lo complementa o incluso lo compone de los recursos que reciben de los programas sociales.

Por último están los programas sociales que se integran como una fuente importante de ingreso. Los resultados de la encuesta a la población muestran que más del 90% de los entrevistados reciben apoyos del programa Prospera, 4.3% el programa 60 y más, y 1.1% el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), los beneficiarios de estos programas son mujeres, adultos mayores y hombres campesinos, respectivamente. Los datos evidencian que una de las fuentes principales de ingreso de las familias es el programa Prospera. La disponibilidad de ingreso en las viviendas se encuentra relacionada con las posibilidades de contar con alimentos, estos a su vez, asociados con la salud que permiten el bienestar del individuo.

c) Derechos sociales

En cuanto a los derechos sociales se consideran la salud, la vivienda y la alimentación. El desarrollo confiere la integración de las capacidades del ser humano, un proceso que permite ampliar las oportunidades de las personas con el acceso a la educación y a la salud, una vivienda digna y buena alimenta-

ción. El individuo que mantiene un buen estado de salud tiene una buena calidad de vida, de lo contrario, los problemas de salud dificultan las relaciones con los demás miembros de la comunidad. Del mismo modo, la vivienda y la alimentación determinan las oportunidades de las personas para gozar de una vida larga y saludable.

Al examinar las carencias en el acceso a los servicios de salud, se distingue que a partir del 2015, la población sin derechohabencia a servicios de salud suma un porcentaje relativamente menor, 5.5%. Sin embargo, los datos estadísticos pueden ser engañosos, es decir, un porcentaje mayor de la población puede tener derechohabencia, pero en los hechos la atención es deficiente. Habría que revisar las condiciones reales de los servicios de salud que los ciudadanos reciben.

Recientemente en la cabecera del municipio se construyó un nuevo Centro de salud que cuenta con los servicios de un médico general y dos auxiliares de área médica, y una ambulancia para situaciones de emergencia que maneja el esquema básico de medicamentos. Las personas que viven en las agencias y núcleos rurales al no tener un médico que los atienda, deben trasladarse a la cabecera municipal. La integración de los habitantes a los servicios de salud ha sido por solicitud del programa Prospera, al obligar a los beneficiarios a participar en los talleres y pláticas médicas.

Por su parte, la vivienda es determinante para el desarrollo de capacidades de toda persona. En consecuencia, examinar las condiciones de las viviendas resulta esencial para tratar la marginación. Un 32.2% de la población cuenta con pisos de tierra; 3.7 % de las viviendas no disponen de excusado o sanitario; 53.8% de las viviendas no disponen de agua entubada de la red pública. La insuficiencia del agua ha sido un problema latente en la comunidad. Aunado a esto, un 96.4% de las viviendas no disponen de drenaje; 6.9% de las viviendas aún no disponen de energía eléctrica; las viviendas que no cuentan con lavadora y refrigerador suman 99.5% y 82.3%, respectivamente. En general un 99.71% de la población tiene carencia por acceso a los servicios básicos en vivienda (CONEVAL, 2016).

El índice de rezago social es de 2.7694, el municipio es catalogado con un muy alto grado de rezago social, posicionándose en el lugar 16 en el contexto nacional. San José presenta un Índice de Desarrollo Humano medio de 0.6373 y un grado de marginación muy alto (PNUD, 2010; SISPLADE, 2016). En síntesis, los datos dejan al descubierto la desigualdad en cuanto a servicios públicos donde viven 3, 251 personas con escasas oportunidades de beneficiarse del desarrollo.

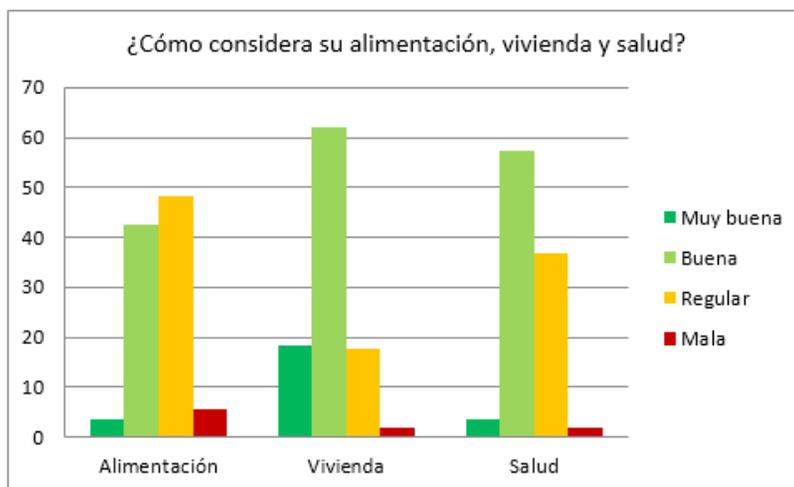
A pesar de los altos índices de marginación llaman la atención los resultados que se presentan en la gráfica 3 sobre la percepción de los habitantes en cuanto a su alimentación, vivienda y salud. Se observa que el 3.7% de los encuestados con-

sidera Muy buena su alimentación, 42.6% Buena y 48.1% Regular, solo un 5.6% cree que su alimentación es mala o insuficiente. Mientras que, mediante la observación se percibe que las condiciones de alimentación no son satisfactorias. La dieta común está basada en tortillas, frijoles, chile, algunos insectos y frutas de temporada de la región. Los porcentajes de percepción ciudadana en vivienda y salud muestran que la mayoría considera tener buenas condiciones, sin embargo, en términos estadísticos y objetivos se muestra lo contrario.

d) Sistemas Normativos Internos

Por otra parte, los mecanismos que favorecen los procesos de desarrollo tienen que ver con la capacidad de organización de la población, de la relación

GRÁFICA 3 ¿ CÓMO CONSIDERA SU ALIMENTACIÓN, VIVIENDA Y SALUD?



FUENTE: Elaboración propia.

que existe entre los habitantes de una comunidad a través de instituciones de solidaridad, respeto y colaboración. San José Lachiguiri se rige por el Sistema Normativo Interno mejor conocido en la comunidad como usos y costumbres. Es necesario examinar la cohesión social en el municipio para el desarrollo.

Los usos y costumbres consisten en un conjunto de prácticas tradicionales sociales y políticas que se conforman con ciertas particularidades en la forma de organización, convivencia social y en la elección de autoridades municipales.

Para Recondo (2007), estos son un conjunto de normas y prácticas que regulan la designación de las autoridades municipales y el ejercicio del gobierno local en los municipios del estado de Oaxaca. Hernández y Hernández-Díaz (2012) aseguran que en estos municipios se reconocen tres instituciones fundamentales: la asamblea general, el sistema de cargos y la práctica de los trabajos comunitarios.

En San José Lachiguirí las asambleas comunitarias se realizan en promedio tres veces al año, en donde se reúnen los habitantes para deliberar asuntos comunitarios y/o hacer la elección de sus representantes.

No se establecen fechas para su realización, actualmente cada localidad lleva a cabo su asamblea de manera separada. En la cabecera municipal el sistema de cargos ha sido transformado pues las condiciones sociales, económicas y políticas han obligado los cambios —por ejemplo la migración de los habitantes de la comunidad—, mientras que en las agencias sigue en pie el nombramiento de autoridades por sus méritos. Anteriormente, el tequio había sido una práctica ancestral reconocida en la comunidad, pero ha perdido dominio en la última década, solamente en las agencias municipales se conserva.

Las estadísticas sobre la cohesión social son las siguientes: el 55.6% de los encuestados no conoce de los problemas comunes de sus vecinos. Un 25.9% comentó que sabe de los problemas de sus vecinos y estos suelen ser comúnmente por falta de dinero. El porcentaje restante no sabe o no se quiere involucrar, esto puede significar que no hay confianza social ni unidad para resolver los problemas. No obstante, cuando se cambia la pregunta a ¿cómo considera a sus vecinos? el 72.2% considera que sus vecinos son buenas personas, 11.1% señala que los vecinos se defienden cuando es necesario y 7.4% no sabe ni conoce a sus vecinos. Cuando existe un problema, 68.5% considera que los vecinos sí se apoyan entre sí. Los lazos familiares —solidaridad mecánica según Durkheim— no permiten la desunión total entre los habitantes.

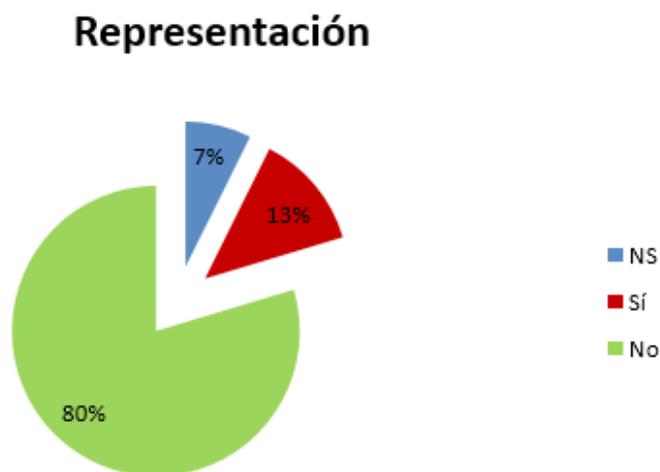
La vida comunitaria se observa con complicaciones y se agravan con los problemas en los servicios públicos principalmente con el agua potable y con los fenómenos naturales —sequía—. En cuanto al tequio, entre las principales causas por las cuales las personas consideran no quieren dar servicio en la comunidad es por la falta de pago, pues les quita tiempo para realizar otras actividades y además representa un gasto. Ahora bien, los datos que se presentan a continuación tienen que ver con la forma de elección de autoridades.

En los resultados de las encuestas un 67% manifestó no cambiar la forma tradicional de elección de sus representantes, mientras que una cuarta parte sí lo haría. Asimismo, en la gráfica 4, se observa que un porcentaje mayor (80%) de quienes no se sentirían mejor representados mediante el sistema de partidos políticos.

En cuanto a la solidaridad en los resultados de las encuestas, un alto porcentaje coincide que todos o la mayoría, apoyan en las fiestas patronales, 42.6% y 35.2%, respectivamente. Algunos no apoyan (14.8% y 5.6%), porque argumentan ser de otra religión o no tienen dinero para cooperar.

En San José es posible rescatar prácticas tradicionales como son las formas propias de elección de autoridades, las expresiones de trabajo solidario y ayuda mutua que se traducen en cohesión social como mecanismo para el desarrollo.

GRÁFICA 4 SENTIRSE MEJOR REPRESENTADO MEDIANTE EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS



FUENTE: Elaboración propia

Por una parte, entre las prácticas propias de la comunidad, que influyen positivamente en el desarrollo están la confianza y la ayuda mutua entre vecinos; existe una confianza social cuando los vecinos se apoyan entre sí y cuando confían en sus representantes al señalar que no se sentirían mejor representados por el sistema de partidos políticos. Por otra parte, existen condiciones que lo obstaculizan como el alto porcentaje de pobreza y los altos índices de marginación.

Así, la forma en que los derechos humanos interactúen con las prácticas propias de la comunidad determina en gran medida los resultados para el desarrollo. En principio es necesario dotar al individuo de las capacidades necesarias —alimentación, salud y educación— y después fortalecer las prácticas de ayuda mutua y confianza entre los habitantes de la comunidad como mecanismos para

el bienestar. La revisión se centra en examinar la interacción y la relación entre los derechos humanos y la cohesión social para el desarrollo, un desarrollo que se apoye de herramientas propias de la comunidad y del territorio del municipio.

Conclusiones

El enfoque del capítulo, es el desarrollo endógeno buscando el bienestar de los municipios indígenas con prácticas tradicionales propias. Dada las condiciones de marginación de la mayoría de los municipios de usos y costumbres resulta necesario partir desde lo local con iniciativas que funcionan en territorios propios. Para el desarrollo se requiere de la articulación de la cohesión social de la comunidad con la garantía de derechos sociales por parte del Estado. Las condiciones socioeconómicas del municipio de San José Lachiguirí evidencian la urgencia de fijar acciones para su desarrollo apoyándose de la cohesión social de la comunidad. A pesar de las transferencias federales y los programas sociales para el desarrollo, los resultados no han sido satisfactorios, pues los habitantes aún no han logrado participar y ser agentes de su propio desarrollo.

Generalmente, los procesos de cambio se generan desde arriba y la interacción con lo local puede resultar difícil, sumado a esto, en el Estado de Oaxaca existe una heterogeneidad de municipios lo que aumenta la complejidad de estudio. Cuando se produce sinergia entre los factores locales y los que vienen desde arriba, surge un efecto favorecedor para el desarrollo en cada territorio. La cohesión social en San José Lachiguirí se observa en el tequio, la asamblea comunitaria y el sistema de cargos que se siguen practicando. En el marco del modelo de desarrollo endógeno es necesario utilizar las capacidades, habilidades y recursos propios de la comunidad.

Es por ello que esta investigación invita primero a conocer y rescatar las prácticas y valores de la comunidad donde prevalece la solidaridad, la confianza, la ayuda mutua entre vecinos y valores como el respeto y la honestidad. Pero, también es necesario promover el bienestar desde arriba con un estado de derecho que garantice los servicios públicos. Para aprovechar el potencial de los municipios indígenas es menester conocerlos y a partir de allí desarrollar estrategias innovadoras.

Referencias bibliográficas

- Bernard, Paul (2000), *Social Cohesion: A Dialectical Critique of a Quasi-concept?* Strategic Research and Analysis. Canada: University of Ottawa.
- Boisier, Sergio (2004), *Desarrollo endógeno: ¿para qué? ¿para quién?* (el humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo). Chile: Universidad Católica de Chile. Extraído desde http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/ponencia_boisier.pdf (21 de septiembre de 2016).
- CDI, (2008), *Región Sur. Tomo I. Oaxaca. Condiciones Socioeconómicas y Demográficas de la Población Indígena*. México: CDI, PNUD.
- CEPAL, (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chan, Joseph, Ho-Pong To y Chan, Elaine (2006), *Reconsidering Social Cohesion: Developing a definition and analytical framework for empirical research*. *Social Indicators Research*, vol. 75, núm. 2, pp. 273-302. Extraído desde <http://www.jstor.org/stable/27522534> (21 de agosto de 2016).
- Cieslik, Thomas (2007), *La libertad, la cohesión social y los Derechos Humanos en México* [Liberty, social cohesion and Human Rights in Mexico], in: Programa de Cooperación sobre derechos humanos, México – Comisión Europea (ed.): SRE, p. 45-55. Vol. 12, Internet: <http://www.pdhumanos.org/libreria/libro12.html> (10 de agosto de 2016).
- CONAPO, (2010), *Índice de marginación por localidad*. México: CONAPO. Extraído desde https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112592/Indice_de_marginacion_por_localidad_2010.pdf (01 de agosto de 2017).
- CONEVAL, (2015), *Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico metodológica*. México: Coneval.
- , (2015), *Índice de Rezago Social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal*. Extraído desde http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx (21 de septiembre de 2016).
- , (2014), *Análisis y medición de pobreza, Porcentaje de la población en pobreza según entidad federativa, 2010 Estados Unidos Mexicanos, Oaxaca*. México: Coneval. Extraído desde http://www.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/interactivo_entidades.swf, (14 de junio de 2016).
- , (2012). *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Oaxaca 2012*. México: Coneval.
- Contreras, Miguel Ángel (2000), *El derecho al desarrollo como derecho humano*. México: CNDH.
- Cuéllar, Óscar, y Florita. Moreno (2009), "Del crecimiento económico al desarrollo humano. Los cambiantes usos del concepto de desarrollo en América Latina, 1950-2000", *Revista Carta Latinoamericana* No. 70, pp. 83-114, disponible en: <http://www.otrodesarrollo.com/desarrollohumano/SaavedraArmellaCrecimientoDesarrolloHumano.pdf> (15 de agosto de 2016)

- Hernández-Hernández, J. y Hernández-Díaz, J. (2012), “Las disyuntivas de los gobiernos locales indígenas en Latinoamérica”. En Hernández-Díaz Jorge y Selee Andrew, (Coord.) Organización política y gobernabilidad en territorios indígenas de América Latina. México: Porrúa. Pp. 17-54.
- IEEPCO, (2011), Catálogo Municipal de Sistemas Normativos Internos. Extraído desde <http://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos/catalogo-municipal> (16 de abril de 2017).
- INEGI, (2015), Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades - consulta y descarga. Extraído desde <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/catalogoclaves.aspx> (16 de abril de 2017).
- Montero J.; Newton K. y S. Zmerli, (2008) “Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia”, en Ries. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 122, pp. 11-54. Centro de Investigaciones Sociológicas España. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99715236001> (26 de marzo de 2017)
- Moyado, Socorro (2016), Desafíos de cohesión social para el desarrollo municipal en Oaxaca. En F, Salvador et al (Coordinadores) El desarrollo local y la responsabilidad social. México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Noya, A. y E., Clarence, (2009), “Putting Community capacity Building in Context”, en Antonella Noya, Emma Clarence & Gary Craig (eds.), Community Capacity Building. Creating a Better Future Together, France: OCDE, pp. 15-35
- PNUD, (2010), Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades. México: PNUD.
- , (2012), El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas, disponible en: www.undp.org.mx/desarrollohumano. (15 de agosto de 2013).
- Recondo, David (2007), La política del gatopardo: Multiculturalismo y democracia en Oaxaca. México: CIESAS.
- UNESCO, (1995), Desarrollo endógeno. Desde adentro, desde la Venezuela profunda. Manila: Unesco.
- Gobierno de Oaxaca, (2016), Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo de Oaxaca. SISPLADE. <http://sisplade.oaxaca.gob.mx/mun/IndicadoresMunicipioPeores.aspx> (13 de septiembre de 2016).
- SEDESOL, (2016), Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2016. México: SEDESOL.
- SEGOB, INAFED, (2011), Manual de transferencias federales para municipios. México: SEGOB, INAFED.
- Sen, Amartya (2000), “El desarrollo como libertad”. Alfred A. Knopf, Inc., Traducción de Luz María Mohar. Gaceta Ecológica, núm. 55, pp. 14-20. México: SEMARNAT

- Vásquez, Antonio (2007), "Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial". Investigaciones regionales, núm. 11, pp. 183-210. España: Asociación Española de la Ciencia Regional.
- , (2001), "Desarrollo endógeno y globalización". En Madoery, O. y Vázquez A. (eds.) Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Extraído desde www.redalyc.org/pdf/196/19607903.pdf (21 de septiembre de 2016).
- Vivas, Arelis; Rodríguez, María y Mendoza, Ermelinda (2010), Desarrollo endógeno. Opción para el rearme humanizado del sistema productivo latinoamericano. No. 231, Mayo-agosto. 9-31. Extraído desde <http://www.scielo.org.mx/pdf/cya/n231/n231a2.pdf> (20 de abril de 2016).

Capítulo 3. Aproximación a las estructuras de poder y desarrollo humano en comunidades artesanales de Oaxaca, 2000-2016

Dr. Joselito Fernández Tapia¹³

Resumen

El objetivo del capítulo es presentar la relación entre las estructuras de poder y el desarrollo humano en los municipios de usos y costumbres de San Bartolo Coyotepec, Santo Tomás Jalieza y San Martín Tilcajete, teniendo como eje la dimensión de participación. Entre otros hallazgos se encuentra: la estructura predominante es la tradicional, aunque las estructuras positiva e informacional están impactando cada vez más en las percepciones y prácticas del desarrollo humano local, transitando hacia formas más incluyentes de desarrollo y participación, como el de las mujeres; aunque debilitando otros como su identidad tradicional, sus prácticas y valores comunitarios, pero también generan resistencias; mostrando que cuando más fuerte es una estructura de poder, mayor es su influencia en las formas de vida y valores locales.

Palabras clave: *poder, estructuras de poder, desarrollo humano local, democracia, ciudadanía.*

¹ Profesor Investigador de la División de Estudios de Posgrado de la Universidad de la Sierra Sur, Oaxaca.

Approach to the structures of power and human development in craftmaking communities of Oaxaca, 2000-2016

Summary

The objective of this chapter is to present the relationship between power structures and human development in the municipalities of usos y costumbres of San Bartolo Coyotepec, Santo Tomás Jalieza and San Martín Tilcajete. Among other findings, we realized that the predominant structure is the traditional, although positive and informational structures are increasingly impacting local human development perceptions and practices, moving to more inclusive forms of development and participation, such as women's; though weakening others as their traditional identity, community practices and values, but also generate resistance, showing that the stronger a power structure, the greater its influence on local life forms and values.

Key words: power, power structures, local human development, democracy, citizenship

Introducción

El objetivo del artículo es analizar las estructuras y relaciones de poder, principalmente políticas y simbólicas, de los municipios artesanales de San Bartolo Coyotepec, Santo Tomás Jalieza y San Martín Tilcajete, desde una perspectiva comparada y a la luz de la teoría de las estructuras de poder weberianas y del desarrollo humano de Max Neef, en el periodo 2000-2016. En los dos casos, se aporta a las referidas teorías elementos propios, a la primera la *estructura informacional* del poder y en el segundo caso, la pobreza digital.

Los mitos sobre la bondad de las comunidades, de sus sistemas normativos internos, de sus usos y costumbres, el valor intrínseco de su cultura como buena, el estigma de su peligrosidad, de ser sinónimo de subdesarrollo, violencia y de violación de derechos humanos, son prejuicios que pueden entorpecer un trabajo de investigación, de cuyas concepciones se busca mantener neutralidad y distancia. A la vez que no se pretende generalizar los hallazgos, sino como una aproximación a los hechos, con el fin de motivar otros estudios que nos permitan conocer mejor lo que sucede en estos municipios.

Atreverse a conocerlos, quizás nos lleve a encontrar que estas sociedades son menos violentas y salvajes que las sociedades liberales representativas, llamadas hoy "democracias"; o tengan los mismos y similares problemas, virtudes y vicios. A su vez, que a partir de ellas podemos aprender a mejorar nuestras relaciones de poder y nuestras formas de organización, participación, democracia y desarrollo.

El estudio es parte de una investigación mayor, con una primera fase concluida hacia el 2014 y la segunda parte en proceso y que culminará en el 2018. Proyecto que incluye a otros seis municipios, entre ellos, dos con actividades principalmente agrícolas y/o forestales, y uno con una economía agrícolas-artesanal. El presente tratado se limita a las comunidades artesanales, aquellas en las que la actividad económica principal que dinamiza la economía local es la producción y comercialización de artesanías, la cual además les da identidad y reconocimiento en Oaxaca, México y el mundo.

El capítulo aborda en una primera parte la metodología; en la segunda, el marco teórico que incluye las estructuras de poder y sus vínculos con la democracia, la ciudadanía, las formas de participación alternativas a la hegemónica, y el modelo de desarrollo humano local que se utiliza; la tercera el análisis del tema, que incluye la localización de los municipios, así como la descripción y análisis desde una aproximación de los índices vinculados al desarrollo humano y social, el análisis con base a los datos cualitativos, la parte central sobre las relaciones entre las estructuras de poder y el desarrollo humano con relación a las dimensiones y subdimensiones de la pobreza. El último apartado es sobre las conclusiones en las que se enfatiza los logros y limitaciones, como también las resistencias manifiestas que transforman la realidad y los aspectos pendientes.

Metodología

La investigación corresponde a un enfoque cualitativo con entrevistas no estructuradas, grupos focales y análisis documental, que nos ofrece información de primera fuente. Las entrevistas y grupos focales fueron realizados con autoridades y ciudadanos (campesinos y artesanos, hombres y mujeres), considerando actores claves de las comunidades. Así como documentos de las elecciones en estos municipios para observar la evolución de la inclusión de la participación política de sus diferentes actores.

Se parte del análisis de las estructuras de poder y la selección del modelo de desarrollo humano local, que se basa en el enfoque de desarrollo a escala humana y de las capacidades y ejercicio de libertades, con una orientación intercultural y de construcción de ciudadanía. Para el análisis de la información se construye la matriz de dimensiones y subdimensiones de la pobreza, que luego se contrasta con la teoría, para observar los avances y rezagos.

Marco teórico de referencia

Sobre las estructuras de poder y la participación

El poder es entendido como la capacidad de elección para construir y transformar la realidad actuando de manera directa sobre los procesos u objetos en interacciones sociales que determinan los cambios. Es decir, es una fuerza dinamizadora de lo social y lo político que circula en las relaciones sociales (Foucault, 1992) que son determinadas por las estructuras de poder establecidas o revolucionadas en coyunturas traumáticas. En consecuencia, el poder es la capacidad de transformación social que genera autoridad y desarrollo integral, contrario a la dominación que produce temor, violencia y destrucción, aunque también puede existir un tipo de desarrollo capitalista o solamente crecimiento económico, generalmente característico de regímenes autoritarios de diferente tipo, como de los liberalismos democráticos y del capitalismo, hegemónicos.

Las estructuras de poder son patrones simbólicos, contruidos socialmente que rigen las relaciones y comportamientos de los seres humanos de manera consciente o inconsciente y que se consolidan como una forma de acción social. Estos patrones caracterizan a una determinada comunidad y producen ciertas formas del ejercicio del poder: dominación, imposición, democratización, negociación, etc. Se manifiestan con relación a la clase, género, etnia, edad, condición social, cultura, ideología, formas de gobierno, modos de participación, escolaridad, familia, etc. Se agrupan en cuatro tipos: a) la tradicional, b) la carismática, c) la positiva o legal (Weber 2012; 2007), a la que se agrega una cuarta, d) la informacional (Fernández-Tapia, 2013).

La estructura tradicional se fundamenta en la tradición sacralizada de cómo debe estar organizada e interactuar una sociedad, ya sea en cuanto la religión o en la costumbre socialmente simbolizada. En México y en particular en Oaxaca, en los municipios indígenas con sistemas normativos internos, es una estructura hegemónica en lo local y de resistencia a las otras, en las que dominan relaciones centradas en el mercado.

La estructura carismática se sustenta en el carisma de un líder (personaje reconocido, admirado o de influencia natural, como un profeta, un guerrero, un anciano o un dirigente que se presenta como salvador frente a los problemas de la gente o pueblo). A nivel de comunidades no se excluye, porque también se presenta y son quienes, asociados a elementos de la estructura positiva adquiridos por la educación o la emigración, logran transformaciones locales de diverso tipo.

La estructura positiva que se construye en torno a la ley, el fortalecimiento del individuo y una forma de gobierno, que se expresa en el estado de derecho liberal o democrático (Weber, 2007, 2012). Éstas generan transformaciones importantes,

algunas positivas como los derechos de las mujeres, otras negativas como el paso a sistema de régimen de partidos políticos de democracias electorales mínimas y prácticas de corrupción en la administración local. Se busca la implantación de la democracia y ciudadanía liberales, las que en las comunidades pueden resultar infructuosas y hasta desestabilizadoras.

La estructura informacional, que se soporta en la organización en red, las relaciones horizontales y circulares, en la que se busca el desarrollo y ejercicio de capacidades basado en el acceso, manejo a la información y al conocimiento (Fernández-Tapia, 2013). No obstante, la pobreza digital y brechas informacionales son graves porque cada vez penetran más en los municipios indígenas de Oaxaca, a través de la tecnología móvil, laptop y centros comunitarios de aprendizaje, televisión y radio digitales, como de otros medios que se usan para comunicación y acceso a la cultural nacional y global actual, principalmente el acceso e influencia de la música, el cine y el ocio, de mayor impacto en los jóvenes.

En toda sociedad estas estructuras no se presentan puras o solas, aunque una es la hegemónica. En la práctica, estas estructuras de poder han estado presentes a lo largo de la historia y aportan elementos que pueden ayudar a la construcción de sociedades democráticas e incluyentes, respetando las construcciones culturales y políticas locales. Es decir, la dimensión política y cultural simbólica, al relacionarse, permite analizar las relaciones interculturales, la construcción y ejercicio de una ciudadanía alternativa no convencional, en la que la participación es más democrática e incluyente, a la vez que es diferente a las ciudadanías de la democracia liberal (Barber, 2004; De Sousa, 2004; Bilbeny, 1999). En esta perspectiva, considerando que la diversidad cultural, la democracia y la participación, son procesos sociopolíticos en los que la soberanía y el poder emana de los ciudadanos, e incluye, además de la representación, la elección con voto informado y público así como la participación (en asambleas o de otro tipo) con el fin de influir en el gobierno y sus políticas o involucrarse en ellas, controlarlo y producir desarrollo o bien, acceder a sus derechos. Es por lo tanto una concepción incluyente que permite entender mejor las relaciones de poder y su relación con el desarrollo en Oaxaca.

En consecuencia, siguiendo la clasificación de Lizcano-Fernández (2012), es posible observar y analizar las diferentes formas de gobierno local en Oaxaca; de las que: a) algunas pueden ser representativas porque se eligen representantes en asamblea, en los que gobiernan en nombre de los ciudadanos, quienes tienen escaso control sobre sus gobernantes; b) directa, cuando se eligen en asambleas los gobernantes y reciben un poder delegado para ejecutar las acciones que la asamblea ha decidido y los ciudadanos tienen alto control sobre los que han sido elegidos, pudiendo ser destituidos cuando no cumplan con el mandato que se les

ha asignado; y c) la democracia participativa, aquella que articula elementos de la democracia directa y representativa, con cierto grado de control de los ciudadanos, espacios de participación en la toma de decisiones, elaboración y ejecución de las políticas públicas. En cada una de ellas, a su vez, se puede manifestar la clasificación que hace Lizcano solamente para la democracia directa (Lizcano-Fernández, 2012): una democracia de varones adultos, cuando se excluye a las mujeres y a los jóvenes; solo democracia de varones, incluyendo a los jóvenes; o una democracia incluyente, aquella que incorpora a las mujeres y a otros grupos que tradicionalmente no son considerados ciudadanos plenos. En este sentido, la dimensión política del desarrollo humano (ver cuadro 1), como la económica y cultural son espacios de construcción y ejercicio de ciudadanía, entendida como desarrollo de capacidades y ejercicio de derechos y libertades, buscando mayor autonomía frente a cualquier jerarquía que limita o inhibe el desarrollo humano. En contextos de diversidad, se fundamenta en relaciones y ciudadanía interculturales, en las que la participación política es una forma de involucrarse en la vida política y social de una comunidad política o cultural, para desarrollar capacidades y ejercer derechos y libertades que les permita ser parte de la construcción organizada de la comunidad, de su administración y gobierno, así como de deberes, derechos y compromisos cívicos.

Es una concepción que se basa en el diálogo intercultural nacional-global-local, incluyente y de ciudadanía activa, que se construye a partir de un nuevo pacto social, en el cual los elementos culturales y las diferencias juegan un papel central y definitorio de ciudadanía (Bilbeny, 1999; Taylor, 1993). Ésta se corresponde con las dimensiones culturales simbólicas y políticas del desarrollo humano, como se ve más adelante². Esta ciudadanía se concibe como un proceso de construcción y de lucha contra las diversas jerarquías para alcanzar mayor autonomía frente al Estado (Held, 1997) como ante el mercado y otras jerarquías sociales que limitan el ejercicio de derechos, deberes y compromisos cívicos, que son parte de un real desarrollo humano.

Sobre el del desarrollo humano local

“El desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos. Este es el postulado básico del Desarrollo a Escala Humana” (Max-Neef *et al*, 1986: 25). Este planteamiento y el de Desarrollo Humano Local, difundido desde el PNUD a partir de las ideas de Sen (2000), Mahbub ul Haq (1995), de Richard Jolly (2006), han reorientado la concepción del desarrollo para pasar de su centralidad en el

² Es preciso señalar que no se profundiza en la democracia y ciudadanía, porque no es el eje central del trabajo sino se aborda como parte del modelo de desarrollo humano que se utiliza.

crecimiento económico, a otra que está centrada en el desarrollo de capacidades y libertades humanas para la realización humana (Sen, 2000), no se limita a la satisfacción de necesidades básicas o materiales, sino a un desarrollo integral del ser humano y su entorno. Para el PNUD (2010) el desarrollo humano es la expansión equitativa de la libertad de las personas para generar más opciones de vida entre las que se pueda elegir; no es solamente acumulación de recursos sino de reducir los obstáculos para ser o actuar con el fin de alcanzar objetivos propios; en el que la riqueza, ingreso o consumo son medios para un fin: elegir libremente entre diferentes formas de vida alternativas y con igualdad de oportunidades.

En lo local va más allá de incrementar la economía personal o del municipio, sino de la realización de obras urbanas o de infraestructura. Impulsar la salud, la educación, la participación socioeconómica y política, además de todas las capacidades y libertades, deberes y derechos, que exigen las comunidades políticas y culturales en su propio contexto. Se aleja de las teorías capitalistas excluyentes, en las que el único desarrollo posible es el modelo occidental de acumulación.

También debe entenderse como proceso para ampliar las oportunidades y creación de capacidades humanas, a través de la participación activa en la determinación y mejora de sus vidas (PNUD, 2016); es decir, ampliación de libertades y opciones que involucra beneficios materiales y capacidades que las personas le dan mayor valor: identidad, libertades de expresión, ausencia de violencia y de explotación, tener un sentido de propósito en la vida y una identidad como las de afirmar sus tradiciones y cultura propia (PNUD, 1996); lo que se puede sintetizar en la superación de los diferentes tipos de pobreza (Max-Neef et al, 1986), que se clasifica en las siguientes dimensiones y subdimensiones (ver cuadro 1).

La dimensión económica es el soporte tanto material como inmaterial del crecimiento económico y del bienestar físico-emocional. Son las carencias o déficits de condiciones físicas y de necesidades individuales y de la sociedad, infraestructura material o aspectos derivados de la economía y la cultura, pues las estructuras sociales y simbólicas de poder se vinculan dialécticamente con lo que podemos llamar bienestar económico. La dimensión económica también incluye el desempleo, el subempleo y el recargo de trabajo. Es el mundo de relaciones económicas. La dimensión cultural-simbólica involucra los procesos culturales que se legitiman socialmente, que incluye la pobreza de identidad por diferentes tipos de relaciones sociales; la pobreza de género y autoridades, como la pobreza de conocimiento y de creación, las que afectan directamente el desarrollo de capacidades, ejercicio de libertades y derechos y por lo tanto la calidad de vida individual colectiva. Es el mundo de las relaciones socioculturales, en las que se construyen las diferentes estructuras de poder.

CUADRO 1. DIMENSIONES Y SUB-DIMENSIONES DE LA POBREZA

	Dimensión económica	Dimensión cultural-simbólica	Dimensión política
subdimensiones	Pobreza de subsistencia: ausencia de alimentación, vestido y vivienda básicos.	Pobreza de identidad, por exilio político, imposición de valores extraños, emigración forzada, imposición y reproducción de culturas patriarcales y autoritarias o matriarcales y autoritarias.	Pobreza de derechos civiles y sociales, responsabilidades cívicas, de información y de conocimiento.
	Pobreza de protección: ausencia de sistemas de salud de calidad, contaminación ambiental, inseguridad y violencia	Pobreza de relaciones de género: por relaciones autoritarias, ausencia de autonomía en la toma de decisiones, dependencia y subvaloración de la mujer por parte del hombre (padre, hermano, pareja, <i>vecinos</i> , <i>comunidad</i>).	Pobreza de libertades relacionadas al poder: ausencia de libertad de expresión, opinión, religión y de autonomía en toma de decisiones.
	Pobreza de ocio y diversión: por sobrecarga de trabajo, por carencias económicas, cuestiones culturales y autoritarismo. Carencias por falta de infraestructura.	Pobreza de conocimiento (entendimiento): por deficiente calidad educativa, analfabetismo, brecha informacional, ausencia o deficiencia de cultura informática e informacional.	Pobreza de autoestima o afecto: por los autoritarismos, opresión, violencia, patriarcalismo o matriarcalismo.
	Pobreza tecnológica: brecha tecnológica, brecha digital, por carencias económicas, principalmente.	Pobreza de creación: por deficiente calidad educativa carencias económicas.	Pobreza de participación (directa y digital): marginación o exclusión de las mujeres, jóvenes menores de edad, minorías.

Elaboración propia. Fuente: Max-Neef et al (1986), y Fernández, Joselito (2012).

La dimensión política incluye la pobreza de derechos y libertades, carencia de autoestima-afecto, pobreza de participación, que abarca la ausencia o déficits democráticos y de ciudadanía, uno de los aspectos no evaluados en los índices de desarrollo humano. Es el mundo de las relaciones políticas y de ejercicio del poder político. Esta se relaciona dialécticamente con las relaciones cultural-simbólicas, las que legitiman unas y excluyen otras formas de participación y formas de vivir la ciudadanía. Las relaciones de poder existentes van a determinar las formas del desarrollo, de la democracia y la ciudadanía, por lo que no deben verse como procesos excluyentes.

La subdimensión digital como infraestructura, infocultura o nuevo espacio en el que se realizan prácticas, derechos, deberes y compromisos cívicos, está en las tres dimensiones, se manifiesta y se construye a través de relaciones de multinivel (individual, comunitario, local, nacional, global, etc.), que en la actualidad es un elemento determinante de mayor o menor desarrollo humano en la actualidad.

Estas dimensiones y subdimensiones afectan el desarrollo humano individual y colectivo, creando problemas sociales que se hacen endémicos y se naturalizan, de tal forma que los propios individuos, quienes son víctimas, no pueden identificarlos. Es decir, se pueden convertir en *habitus* y se reproducen de manera inconsciente como prácticas, como señala Bourdieu (1986, 2000, 2007), o se constituyen en una forma de sobrevivencia consciente porque las estructuras sociales de poder son tan fuertes y no se tiene las garantías externas desde el Estado u otro organismo que garanticen mínimamente “los procesos de protección” a los que hace referencia Max-Neef *et al* (1986). Tampoco garantizan la habilitación de sus capacidades y ejercicio de libertades a nivel individual o social.

Las dimensiones del desarrollo humano se examinan en este capítulo; por lo tanto, no se queda en el enfoque restringido del desarrollo humano del PNUD, que es significativo, sino que necesita complementarse con otros elementos, como: la identidad, la equidad y la ecología; todos asociados al desarrollo de capacidades y ejercicio de libertades, como de derechos, deberes y compromisos cívicos, los que son excluidos y no son suficiente abordados en las mediciones oficiales del desarrollo humano.

A nivel local se realiza en jurisdicciones o unidades territoriales en los que se ejerce el gobierno local, las que pueden ser desde unidades muy pequeñas como pueblos o municipios hasta ciudades de diverso tipo, que tienen un gobierno propio. No se limita a la concepción de que el desarrollo local se da en pequeñas unidades territoriales para promover el dinamismo económico y una mejor calidad de vida de la población (Buarque, 1999). Sin embargo, incluye la relación actual global/local (Arocena, 1997; Borja y Castell, 1997) porque la dinámica global está impactando de manera central en el desarrollo local y las formas de vida comunitaria, provocando resistencias y transformaciones.

Sobre las comunidades del estudio Municipio San Bartolo Coyotepec

Ubicado en la región Valles Centrales distrito Centro, entre los paralelos 16°53' y 16°59' de latitud norte; los meridianos 96°39' y 96°46' de longitud oeste; altitud entre 1 400 y 2 200 msnm. Colinda con los siguientes municipios: al norte San Agustín de la Juntas y Santa María Coyotepec, distrito Centro de la región Valles Centrales; al sur con Villa de Zaachila, distrito Zaachila y Santo Tomás Jalieza del distrito Ocotlán, región Valles Centrales; al este con San Sebastián Teitepac, distrito Tlacolula de la región Valles Centrales y al oeste con Villa de Zaachila, distrito Zaachila de la región Valles Centrales.

Municipio San Martín Tilcajete

Ubicado en la región Valles Centrales distrito Ocotlán, entre los paralelos 16°50' y 16°54' de latitud norte; los meridianos 96°40' y 96°44' de longitud oeste; altitud entre 1 400 y 1 800 msnm. Colinda por el norte con los municipios de: Villa de Zaachila, distrito Zaachila de la región Valles Centrales; por el sur con Santa Ana Zegache y San Antonio Castillo Velasco del distrito Ocotlán, región Valles Centrales; por el este con Ocotlán de Morelos y Santo Tomás Jalieza del distrito Ocotlán de la región Valles Centrales Oeste: Santa Catarina Quiané, distrito Zimatlán de la región Valles Centrales.

Municipio Santo Tomás Jalieza

Ubicado en la región Valles Centrales distrito Ocotlán, entre los paralelos 16°49' y 16°55' de latitud norte; los meridianos 96°34' y 96°40' de longitud oeste; altitud entre 1 400 y 1 800 msnm. Sus límites son: al norte con los municipios de San Sebastián Teitepac, distrito Tlacolula de la región Valles centrales; en el sur con San Juan Chilatec, Ocotlán de Morelos y Santa Catarina Minas, distrito Ocotlán de la región Valles Centrales; por el este con San Juan Teitepac, distrito Tlacolula de la región Valles Centrales y por el oeste con San Martín Tilcajete y Ocotlán de Morelos, distrito Ocotlán de la región Valles Centrales.

Avances y limitaciones en el desarrollo local de acuerdo a los índices

a) El desarrollo humano según el PNUD

Según el PNUD en el periodo 2000-2010 existe una tendencia de mejoramiento del desarrollo humano (ver Cuadro No. 2):

CUADRO No. 2. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL

IDH	2000	2005	2010
San Bartolo Coyotepec	0.78	0.85	0.87
San Martín Tilcajete	0.72	0.81	0.81
Santo Tomás Jalieza	0.67	0.77	0.78

Fuente: IDH 2000, 2005, 2010. INAFED www.inafed.gob.mx/work/siha_2015/3/2/2/siha_3_2_2_3.xlsx

En los tres municipios, entre el 2000 al 2005 la mejora es mayor que en el periodo 2005 al 2010. San Martín Tilcajete y San Bartolo Coyotepec tienen más desarrollo

humano que Santo Tomás Jalieza. No obstante, que esta medición es una aproximación a partir de indicadores de salud, educación e ingreso. En el modelo usado para el presente estudio, corresponde solamente a una parte de la dimensión económica, por lo tanto, nos da información muy general, y no incluye la identidad, participación y ambiente.

b) Índice de marginación Municipal

Este índice incluye los siguientes indicadores: porcentaje (%) de población de 15 años o más analfabeta, % de población de 15 años o más sin primaria completa, % de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario, % de ocupantes en viviendas particulares sin disponibilidad de energía eléctrica, % de ocupantes en viviendas sin disponibilidad de agua entubada, % de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento, % de ocupantes en viviendas con piso de tierra, % de población en localidades con menos de 5 000 habitantes, % de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos (CONAPO, 2015, 2010: 328-329). Estas contienen información de infraestructura, además de educación e ingreso, con elementos de la dimensión económica principalmente y algunos de la dimensión identitaria-simbólica. No incluye información sobre derechos, participación, identidad y condiciones ecológicas. Su evolución en estos tres municipios entre el 2005 al 2015 es el siguiente (cuadro No. 3):

CUADRO NO. 3. ÍNDICE Y GRADO DE MARGINACIÓN SOCIAL

Municipios	2005	Grado	2010	Grado	2015	Grado
San Bartolo Coyotepec	-0.87	Medio	-1.01	Bajo	0.89	Bajo
San Martín Tilcajete	-0.1	Medio	-0.28	Medio	0.2	Medio
Santo Tomás Jalieza	0.08	Alto	0.82	Alto	0.63	Alto

Fuente: CONAPO, 2010. Base de datos. http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Socioeconomico_Municipal

San Bartolo Coyotepec pasa de medio en el 2005 a bajo en el 2010, lo que se mantiene en el 2015; San Martín Tilcajete mantiene su nivel medio y Santo Tomás Jalieza en su nivel alto. El avance según esta medición no tiene cambios.

c) Índice de Rezago Social

El índice de rezago social es una medida ponderada que mide los siguientes indicadores: educación, salud, servicios básicos y espacios de vivienda, de calidad y espacios en la misma como de activos en el hogar, que nos muestra un resumen de cuatro de las carencias sociales de la medición que hace el CONEVAL de la

pobreza. Estos indicadores miden algunos elementos de la dimensión económica y uno de la dimensión cultural-simbólica del modelo que se usa para el estudio, pero igual que los otros ignora aspectos articulados a la identidad, ciudadanía, ecología y participación. Por lo tanto, no ofrecen un panorama completo de la pobreza y el desarrollo.

En los municipios que se analizan en el presente estudio se observa que el rezago social en San Bartolo Coyotepec pasa de muy bajo a bajo y se mantiene igual en el 2015, San Martín Tilcajete se mantiene en un grado medio y Santo Tomás Jalieza en un grado alto (ver el cuadro 4):

CUADRO 4. ÍNDICE Y GRADO DE REZAGO SOCIAL

Municipios	2005	Grado	2010	Grado	2015	Grado
San Bartolo Coyotepec	0.02	Muy bajo	1.01	Muy bajo	0.83	Bajo
San Martín Tilcajete	0.04	Medio	0.18	Medio	0.04	Medio
Santo Tomás Jalieza	0.73	Alto	0.94	Alto	0.09	Alto

Fuente: CONEVAL, Base de datos. 2016.

Si bien son diferentes índices todos miden elementos y variables del desarrollo, ya sean de capacidades humanas o de infraestructura. Desde diferentes enfoques permiten una visión más amplia, pero aún bastante incompleta del desarrollo en los municipios, además de ser medidas que no incorporan los elementos culturales y participativos de los municipios indígenas, de allí la necesidad de un enfoque que tenga en cuenta la interculturalidad e incorporen la dimensión cultural-simbólica y política. Además, si bien el IDH municipal nos muestra una tendencia de mejora, los otros índices que no incluyen educación, salud o ingreso, muestran escaso o nulo mejoramiento, aunque sí coinciden en un mayor desarrollo y menos pobreza en San Bartolo Coyotepec, menor desarrollo en San Martín Tilcajete y escaso o bajo en Santo Tomás Jalieza.

El desarrollo humano local desde una aproximación cualitativa

A través de la observación (no participante) y las entrevistas a actores de los municipios se constata que San Bartolo Coyotepec tiene más servicios que los otros municipios y acceso a educación y salud; así como mayor dinamismo comercial y fuentes de empleo. San Martín Tilcajete genera su propio empleo en los talleres de alebrijes y también para jóvenes (hombres y mujeres) de otras comunidades, tienen una organización comunitaria fuerte y sus artesanías se venden mucho y a mejor precio. Santo Tomás Jalieza es la que tiene más carencias tanto en infraestructura local y familiar, así como más familias viviendo en situación de pobreza.

a) Estructuras y relaciones de poder en el nivel local

En estos municipios existe una organización y ejercicio del poder basado en los siguientes poderes:

a. *El poder religioso.* Lo representa el sacerdote, catequista o mayordomos. Se fundamenta en una estructura jerárquica eclesial sacerdocio-catequistas-fieles. Simbólicamente es la iglesia verdadera que media entre el hombre y Dios. Es un factor de unidad y cohesión de la comunidad a través de sus creencias, prácticas y festividades religiosas. Se articula socioculturalmente a la acción social y política local. La estructura de poder que lo sostiene es tradicional.

b. *El poder comunitario.* Compuesto por a) la asamblea, b) los representantes de bienes comunales y c) la municipalidad o ayuntamiento. Estos órganos se rigen por la diferenciación de género en el ejercicio del poder comunitario y político. Las mujeres estaban excluidas de los cargos de mayor jerarquía hasta la primera década del siglo XXI, aunque en los últimos años se han integrado como trabajadoras del municipio, secretarías y regidoras, sobre todo en la última elección de 2016, en la que se impuso con base a la ley positiva a través del órgano electoral la inclusión de las mujeres.

En San Bartolo Coyotepec, donde hay una participación casi paritaria, se realizó a través de una lucha social local y sobre todo de un proceso legal que establecieron nuevos procedimientos para la elección y la inclusión de las mujeres, combinándose elementos de la estructura tradicional y positiva.

En esta estructura comunitaria del poder, en los tres municipios, los jóvenes desde los 18 años participan en los cargos comunitarios, así se ganan el respeto y confianza del pueblo por su responsabilidad y honestidad en el puesto. En San Bartolo actualmente es voluntario, pero en los otros dos municipios es obligatorio el servicio comunitario. Las formas de participación de cargos de los jóvenes empiezan como topiles o policías comunitarios, que pueden escalar hasta llegar al cabildo. Este proceso no necesariamente puede llevarlos a donde esperan llegar, pues otros factores pueden influir, entre ellos el carisma, el aprecio de las personas, entre otros. También influye si es varón o mujer, así por ejemplo si se tiene que elegir entre ellos se prefiere elegir un varón, aunque las mujeres tengan mayor preparación o conocimiento para el cargo, o sean mayoría en la asamblea.

Las mujeres en el presente siglo han sido incorporadas a los comités de educación, salud, cocina comunitaria y otros. En San Bartolo Coyotepec y Santo Tomás Jalieza también participan en organizaciones de artesanos. En San Martín Tilca-

jete no se encontraron organizaciones artesanales de mujeres, sólo la organización artesanal comunitaria en la que participan de manera secundaria.

En ninguno de los municipios consideran una posibilidad de cambio para que por educación o capacidad de liderazgo pueda asumir algún ciudadano menor de 30 años la dirección de los dos poderes más importantes a nivel comunitario: el cabildo (presidente municipal, regidores) y los representantes de los bienes comunales. No existieron organizaciones o movimientos de jóvenes que impulsen su inclusión política, solamente de las mujeres y de la agencia Reyes Mantecón en San Bartolo Coyotepec.

La estructura hegemónica es la tradicional y determina la subordinación por sexo y edad, es evidente en el municipio San Martín Tilcajete, pero sutil en San Bartolo Coyotepec y Santo Tomás Jalieza, lo que influye en sus relaciones y en los roles de género y de la comunidad en la vida privada y pública.

En San Bartolo Coyotepec desde el 2010 participaron las mujeres en el cabildo municipal. En el 2013 los ciudadanos en Asamblea comunitaria votaron por la no elección de las mujeres a cargos ediles. Esto motivó la protesta, movilización y reclamo legal de ciudadanas para hacer valer su derecho de ser elegidas, logrando su objetivo de participar y el 2014 fueron electas cuatro regidoras. En el 2016 fueron elegidas nuevamente cuatro mujeres para cuatro regidurías: Hacienda, Obras, Educación y Ecología. Para este periodo, también la agencia Reyes Mantecón tuvo más protagonismo y llevaron sus reclamos a la estructura legal para tener nuevas elecciones, pero no tuvieron éxito.

En Santo Tomás Jalieza la participación de la mujer está enfocada en las organizaciones civiles de artesanos, en las que han logrado un empoderamiento político y trabajan en coordinación con las autoridades ediles y comunales en proyectos de desarrollo local. Algunos de estos proyectos son impulsados por las organizaciones artesanales compuestas en su mayoría por mujeres. Ejemplo de su trabajo, es el Parador Turístico y su comedor. Ésta ha sido su forma de participación hasta el 2015. Para el periodo 2017-2019 fueron electas dos mujeres (titular y suplente), como regidoras de Cultura y Deportes. En el periodo 2014-2016 fueron todos varones.

En San Martín Tilcajete, en la elección del 25 de septiembre de 2016 se elige al Presidente Municipal y el Síndico municipal, además a tres regidores, de los que dos son mujeres para las regidurías de hacienda y educación; entre los suplentes, sólo se elige una mujer en la regiduría de hacienda. En la elección del 2013, todos fueron varones. La participación de la mujer en lo público se limita a actividades religiosas o culturales.

En San Martín Tilcajete y Santo Tomás Jalieza las asambleas son órganos decisores y en ellas se toman las decisiones del gobierno local. En San Bartolo Coyote-

pec solamente son órganos para la elección de los representantes comunales y de cabildo y para recibir los informes de gobierno municipal, centralizando el ejercicio del poder el Presidente municipal.

c. El poder positivo del Estado y sociedad mexicanos. Se examinan cinco niveles de poder: estatal, federal, de los partidos políticos, de los maestros y de las organizaciones civiles. Las estructuras de relaciones y poder son corporativo-clientelista-paternalista, buscando actores claves y con liderazgo en la comunidad para ejercer su influencia, aunque los ciudadanos de los municipios niegan que tengan alguna influencia de los partidos políticos a nivel local.

El Estado y la Federación en los últimos años han establecido un vínculo jurídico-político basado en las leyes del Estado y el país, presionándolos a través de los subsidios, pero siempre en una relación corporativa-clientelista-paternalista. No obstante, en estas comunidades artesanales esta forma de trabajo no muestra tanta influencia porque no son beneficiarios de programas sociales relacionados con la pobreza por cuanto su marginación y rezago social no son altos, con excepción de Santo Tomás Jalieza, en el que se asumen aún formas de participación paternalistas-asistencialistas.

En Santo Tomás Jalieza y San Bartolo Coyotepec, las mujeres tienen mayor influencia social y pública. En San Martín Tilcajete, se limita a la producción de artesanías y al ámbito privado, con participación pública pasiva y baja en comparación a los otros dos municipios.

La estructura carismática. Es notoria en San Martín Tilcajete y San Bartolo Coyotepec, donde líderes, con autoridad moral o capacidad de dirigir e influir en los demás, son muy respetados e influyen en las decisiones locales y en el gobierno local. Algunos, además de su carisma, están articulados a alguna labor comercial en la que se destaquen (artesanías en San Martín Tilcajete con el Señor Jacobo Ángeles, entre otros); en San Bartolo vinculado a la política con los hermanos Sosa, o de carácter social con personajes destacados de la comunidad, quienes enlazan procesos políticos y sociales utilizando su carisma. Si bien hay personas económicamente influyentes, a partir de nuestra investigación no se puede afirmar que existan cacicazgos a nivel local en estos municipios.

Las estructuras positivas del gobierno, de los partidos políticos y de los maestros en Oaxaca se articulan a autoridades o líderes comunitarios que operan sobre estructuras sociales corporativos-clientelistas. Los maestros, constituyen un poder local, basado en el corporativismo sindical. En estos casos predomina también la tradición más que la ley. En las comunidades artesanales, los maestros y su sindicato

no son considerados valiosos para su desarrollo, sino actores sociales negativos, tanto como ejemplo social y de educación como para su producción artesanal y para el turismo (entrevistas, 2009). Los docentes, con algunas excepciones, ejercen su labor desvinculados de la problemática local. Los artesanos consideran que las actividades sindicales de los maestros los perjudican económicamente.

La estructura informacional. Es débil, pero existe y está influyendo en estas comunidades. El impacto de la globalización a través de las TIC (TV, internet, celulares) está transformando los valores comunitarios, particularmente en la juventud, los involucra en las redes virtuales, aunque no es masiva ni intensiva. Su cercanía a la ciudad de Oaxaca facilita el acceso al uso de la TV por cable o satelital, el teléfono fijo y móvil, y al internet. La internet no es usada de manera estratégica para vender sus mercancías por carencias de capacidades informacionales, con este fin se usa el teléfono fijo y el celular. No obstante, son de uso limitado, las TIC están influyendo de manera significativa en los estilos de vida, costumbres y valores comunitarios, en particular de los jóvenes.

La estructura tradicional predominante en todos estos municipios es el corporativismo comunitario, el respeto a las jerarquías locales, cuya cúspide de la pirámide es la asamblea comunitaria y/o el presidente municipal y del Representante de Bienes comunales, y la base son las mujeres y los jóvenes.

Los comisariados de bienes comunales también son parte de la dirección local y tienen influencia en toma de decisiones, a la vez que gestionan el cuidado de su territorio. Sus relaciones y estructura de poder son tradicionales.

El logro permanente más importante de las mujeres son sus organizaciones artesanales a través de las cuales tienen presencia pública y privada en el municipio, en Oaxaca y el resto del país.

b. Estructuras de poder, pobreza y desarrollo humano

A partir de los hallazgos se realiza la relación entre estructuras de poder y desarrollo humano a nivel local en estos tres municipios.

Sobre *la dimensión económica*, los municipios artesanales de San Bartolo Coyotepec, Santo Tomás Jalieza y San Martín Tilcajete, tienen baja *pobreza de subsistencia*, en particular sus viviendas son de calidad en su mayoría y con los servicios básicos completos. Su alimentación es buena en la mayoría de las familias, sin embargo, también hay familias en situación de pobreza, siendo mayor en Santo Tomás Jalieza. *La pobreza de protección*, aunque a nivel local tienen deficiencias, la cercanía a la ciudad de Oaxaca, les permite acceso a servicios privados como públicos de salud, incluyendo el hospital de especialidades. La *inseguridad* y vio-

lencia pública son bajas, el sistema de vigilancia ciudadana de los policías comunitarios es efectiva, la delincuencia casi ausente, pero la violencia doméstica contra la mujer y los hijos es parte de la cultura local, aunque se afirma lo contrario. En relación a lo ecológico, la contaminación es baja.

La pobreza de ocio. Se práctica el basquetbol, fútbol, asistencia a fiestas (familiares y patronales), la televisión, escuchar música y beber licor. También van al cine y a disfrutar una comida familiar fuera de casa. Los jóvenes y niños han incursionado en los juegos de video en línea.

Pobreza de empleo. Si bien existe el autoempleo artesanal y el ofrecer sus servicios como empleados en otras ciudades, en estas comunidades hay migración nacional y extranjera, la que ha ido disminuyendo desde el 2011. En San Bartolo Coyotepec y San Martín Tilcajete la *pobreza de empleo* se manifiesta por el bajo pago o ingreso, que cada vez disminuye en la canasta familiar. En Santo Tomás Jalieza falta empleo, el cual se busca en Oaxaca. Un problema que afecta a las familias de estos municipios es la pobreza de capacidades de ahorro y de elaborar presupuestos de gastos familiares de acuerdo a sus ingresos.

En la *dimensión cultural simbólica*, está en aumento una *pobreza de identidad*, debido a la penetración de la cultura global y la cultura del norte de México. Las costumbres y valores locales están desapareciendo ante la preocupación de los adultos. En San Martín Tilcajete es menor debido a su organización comunitaria más cerrada y sus estrategias internas para enfrentar lo que ellos consideran peligroso para su municipio, cuyo objetivo es mantener una identidad comunitaria y costumbres familiares y comunitarias fuertes, defender la familia, su concepción del matrimonio y evitar el divorcio.

En los tres municipios predomina una cultura patriarcal adultocéntrica dirigida por los varones adultos, quienes se oponen a las transformaciones de inclusión de mujeres y jóvenes en cargos de decisión o públicos locales.

La pobreza de relaciones de género. Persisten las relaciones de subordinación de las mujeres a nivel privado y público. En San Bartolo Coyotepec se logró romper la estructura tradicional jerárquica que excluía a las mujeres de los cargos ediles; sin embargo, en lo comunitario la configuración simbólica que se considera correcta es que las mujeres no deben ocupar esos cargos, sino los que la comunidad les asigna como propios de su rol. En San Martín Tilcajete y Santo Tomás Jalieza, en la última elección del cabildo, las mujeres solamente fueron elegidas para cumplir el requisito que les obliga la autoridad electoral, en tal sentido ellas ocupan regidurías que no son consideradas tan importantes.

Sobre la pobreza de conocimiento. La brecha informacional e informática en todos los municipios es alta, a pesar de su cercanía con la ciudad; se carece tam-

bién de una cultura digital e informacional. La calidad educativa es baja, la escolaridad es principalmente de nivel secundario, con pocos profesionales.

En la dimensión política hay pobreza de ejercicio de los derechos civiles de asociación, libre pensamiento y opinión, de ciudadanía, en particular de ser elegidas en San Martín Tilcajete. En Santo Tomás Jalieza y San Bartolo Coyotepec sus derechos de asociación son más fuertes. La libre expresión y opinión de mujeres en los asuntos públicos es limitada, aún en San Bartolo Coyotepec, siendo el mayor obstáculo la estructura simbólica comunitaria hegemónica. Las mujeres y jóvenes no tienen iguales derechos políticos y oportunidades para ejercerlos que los hombres adultos. Tampoco para los colonos y las agencias en los municipios que las tienen. La democracia y ciudadanía, con sus formas de participación son predominantemente comunitarias, a las que se han adaptado las formas participativas impulsadas desde el gobierno, como comités de diverso tipo y la cocina comunitaria. Las prácticas de relaciones interculturales se limitan a las de relaciones diarias, pero no existen como políticas locales.

No se ha abordado *la pobreza de autoestima* por violencia, patriarcalismo o matriarcalismo, pero no quiere decir que estén ausentes.

En relación a *las estructuras de poder y el desarrollo humano*. Se encuentra una salud ofrecida desde la estructura positiva-paternalista del Estado, cuyos resultados son menos mortalidad, reducción de la morbilidad infantil y de la muerte materna comparada con lo que sucedía a principios del presente siglo.

En educación hay dos prácticas: la positiva paternalista que la da el Estado, cuyos resultados son: menos analfabetismo, mayor escolaridad y educación básica hasta secundaria y está orientada a la obediencia de los sujetos de educación. La otra es Tradicional-paternalista, también orientada a la obediencia, con alto porcentaje de educación básica, subordinación de mujeres y niños al poder ejercido por el varón. En San Bartolo Coyotepec y Santo Tomás Jalieza las mujeres reconocen un cambio de la concepción de los varones en cuanto a la valoración del trabajo y reconocimiento de los derechos de las mujeres. En San Martín Tilcajete también se reconocen cambios, pero la subordinación de la mujer es más evidente.

Sobre el ingreso económico, hay una perspectiva tradicional-paternalista de carácter utilitario. La economía se sostiene en las artesanías a las que se dedica la mayoría de la población, el comercio de su producción y del empleo en la construcción, servicio doméstico, restaurantes, entre otros. También siembran maíz y frijol de manera extensiva para consumo familiar.

En este contexto se construyen en sus relaciones y representaciones simbólicas, estructuras positivo-paternalistas, las que son clientelistas, pragmáticas, de búsqueda de subsidios, dependencia del Estado, de individualismo colectivo, utilitarismo inmediato sin buscar desarrollo de capacidades para el mediano y largo

plazo, con un desplazamiento de las estructuras y roles domésticos de las mujeres al espacio público, favorecidos por los programas de gobierno federal.

En Santo Tomás Jalieza y San Bartolo Coyotepec las mujeres tienen organizaciones propias asociadas a la producción, que también hacen gestión pública y tienen cierta influencia en el gobierno local. En San Martín Tilcajete, las mujeres permanecen vinculadas al mundo privado, aunque tienen participación en la producción y ventas de artesanías, sobre todo en la pintura de los alebrijes, pero su trabajo no tiene una valoración más allá de su remuneración o ganancia, porque no se les reconoce como creadoras de la obra de arte que pintan en los alebrijes, del cual se apropia el varón o el dueño del taller. En San Bartolo Coyotepec y en San Martín Tilcajete no existe pobreza de creatividad, pero en Santo Tomás Jalieza es menor y ya se está perdiendo el arte creativo tradicional.

Sobre la identidad. La estructura dominante es la tradicional en torno al sentido de pertenencia a la comunidad, pero cada vez más la penetración de la cultura global a través de la televisión e internet y de la cultura musical del norte de México con la banda y la norteña, desplazan a la cultura local. La vestimenta tradicional ha desaparecido y la lengua zapoteca está a punto de extinguirse, aunque en Santo Tomás Jalieza se busca recuperarla. Los jóvenes están articulados a la cultura global, aunque sienten aún pertenencia a su comunidad local.

Existe una penetración en la *estructura legal-positiva*, que está cambiando las concepciones en las relaciones entre hombres y mujeres, a través de la difusión de los derechos humanos, en particular de mujeres y niños. Un hecho importante, es que se van construyendo identidades juveniles distintas a la de los adultos y asociadas a la cultura global, que se distancia de los adultos y la tradición en San Bartolo Coyotepec y Santo Tomás Jalieza. En San Martín Tilcajete, hay una hegemonía fuerte de la cultura tradicional en las relaciones sociales y la cultura; sin embargo, las modas juveniles globales comienzan a influir en ellos. Es decir, la influencia mayor es de la globalización a través de las TIC y el consumo, este último asociado también a la migración.

La estructura tradicional religiosa produce una identidad católica hegemónica, que permea a toda la sociedad y los actos familiares, que se mezcla con la cultura comunitaria y global.

La identidad local tradicional es comunitaria católica. Algunos habitantes de San Martín Tilcajete buscan identificarse con los zapotecos prehispánicos. En la positiva-legal, la identidad es mexicana, basada en su pertenencia al Estado mexicano; en la estructura informacional, en particular los jóvenes, comienzan a adoptar identidades juveniles en relación a los valores, música y cultura global, o del norte de México, en los que juegan un papel central la televisión, la internet y la radio, construyendo una posible pertenencia e identidad juvenil global-local.

Como resultado en estos municipios se está perdiendo la identidad comunitaria, por lo que se puede afirmar que existe una pobreza identitaria causada por una crisis de identidad como consecuencia de la penetración de la cultura global, regional del norte de México y la impulsada desde el Estado mexicano, en particular en San Bartolo Coyotepec y Santo Tomás Jalieza. San Martín Tilcajete mantiene una identidad fuerte. Cabe mencionar que en los tres casos sus artesanías les dan una identidad artesanal y como comunidad frente al país y al mundo.

En la dimensión de participación, predomina la estructura tradicional comunitaria, con incorporación de algunas formas de participación positiva adaptadas a la participación de usos y costumbres, como son los comités de escuela, salud, ecología, entre otros. La relación es comunitaria jerárquica, con la asamblea como máxima autoridad para elegir a sus representantes, y en el caso de San Martín Tilcajete también para la planeación y la ejecución del desarrollo local. En Santo Tomás, las decisiones las asume cada vez más el cabildo y en San Bartolo lo hace el cabildo, principalmente el Presidente Municipal. Se puede concluir que la relación entre gobernantes y gobernados, como entre ciudadanos, en San Bartolo Coyotepec es Jerárquica-representativa, incluyente por la participación de las mujeres; en Santo Tomás jerárquica representativa, con toma de decisiones de los varones adultos; y en San Martín Tilcajete es jerárquica con democracia directa, teniendo a la asamblea como la máxima autoridad y decisión de los varones adultos; todos con una amplia participación de los ciudadanos.

La estructura positiva se realiza a través de las elecciones a nivel federal y estatal, siguiendo la tradición de los partidos políticos: el clientelismo político, la manipulación mediática y marketing político. En menor proporción por la elección libre y autónoma. Con relación a los programas federales y estatales son de dependencia, paternalismo y corporativismo clientelista, sea de tipo político o de las asociaciones civiles, gestoras o consultorías privadas. Por ejemplo, se delega al consultor externo la elaboración y gestión de los proyectos, aunque tenga que pagarse, porque no se confía en las capacidades propias para realizarlo.

Sobre la equidad, en la estructura tradicional, es un reto pendiente. Se ha avanzado en San Bartolo Coyotepec como consecuencia de las luchas de las mujeres desde el 2013 y de otros grupos, que se mantiene hasta el 2016, pero en San Martín Tilcajete y Santo Tomás Jalieza no. El control del poder y decisiones públicas y privadas es principalmente de los varones. Los jóvenes no participan en espacios de toma de decisiones. En la estructura positiva promovida desde el estado, también persiste la subordinación de obediencia de la mujer a los varones adultos tanto en espacios públicos como privados; aunque los programas de la Federación y del Estado buscan la difusión de los derechos humanos y el respeto a los derechos de las mujeres, con bajo éxito. El impacto mayor es el de la cultura glo-

bal porque está teniendo mayor influencia en la transformación de las relaciones entre hombres y mujeres, sin embargo, tiene limitaciones por la brecha digital de infraestructura y sobre todo las brechas de capacidades informacionales y calidad de uso de las TIC.

Sobre la *sustentabilidad ecológica*. En la estructura tradicional se ha olvidado el conocimiento ancestral sobre el cultivo y cuidado de la tierra y de la naturaleza. En San Bartolo Coyotepec desarrollan el cuidado del abastecimiento de la arcilla para sus productos con el uso racional. En Santo Tomás se cuida el territorio y se realizan formas de recolectar y cuidar el agua de la lluvia y en San Martín Tilcajete, algunos pobladores han rescatado la sabiduría indígena, no aplicada a sus cultivos, pero si en el uso de tintes totalmente naturales.

Desde la estructura positiva se promueve el cuidado del medio ambiente de manera marginal. Lo más importante es en San Martín Tilcajete el proyecto ecológico para reforestar con el árbol del cual se hacen losalebrijes, en el cual combinan el apoyo técnico de la Federación y del Estado (estructura positiva), con la participación comunitaria (estructura tradicional). No se usan las TIC desde el Estado, la Federación o los Municipios para apuntalar o sensibilizar proyectos de cuidado ecológico. También son ausentes los talleres con la población, limitándose a la educación ambiental que se imparte en la escuela.

Conclusiones

Son los aspectos ecológicos, identitarios, de equidad de género y generación, los informacionales y de participación política, los más rezagados del desarrollo de estas comunidades. Las fuerzas exógenas alienantes de los medios de comunicación, internet y del Estado mexicano, están transformando las estructuras y relaciones de poder, sociales, políticas y simbólicas. La resistencia creativa y activa desde las comunidades es casi ausente y sus artesanías más que parte de fortalecimiento de su identidad tradicional se están convirtiendo en una mercancía, con fines principalmente utilitarios y prácticos.

La estructura hegemónica en las relaciones de poder es la tradicional, que es dominante en la vida familiar y comunitaria, en la vida pública y de los negocios. Asimismo, los aspectos económicos locales responden a una estructura positiva-legal capitalista, la cual penetra cada vez más en el mundo de vida de estos municipios.

Su potencial más importante es su creatividad en la producción artesanal, pero ha ido perdiendo identidad local, volviéndose cada vez más mercantil y se ha insertado en el mercado nacional y global, pero sin capacidad de gestionar desde la localidad hacia lo global el posicionamiento de sus artesanías. Cada vez más penetran las estructuras informacional y legal positiva, nacional, corporativa y

capitalista, teniendo mayores posibilidades de influencia en el cambio de los estilos de vida, cultura y economía, la estructura informacional.

En la organización comunitaria y vida familiar es predominante la estructura tradicional, comunitaria y católica. La subordinación de la mujer al varón y la inequidad de género es parte de la concepción comunitaria. Sobre la igualdad de participación política de mujeres y jóvenes con respecto a los varones adultos, han comenzado los cambios porque la ley que obliga la inclusión de las mujeres, pero simbólicamente se mantiene la concepción tradicional y los hombres se resisten a su incorporación en cargos de gobierno local.

La democracia y la ciudadanía de estos pueblos no se pueden comprender desde la teoría de la democracia liberal hegemónica, sino desde enfoques multi-culturales e interculturales. Las formas de participación comunitaria son democráticas, con sus propios problemas, los cuales necesitan ser mejorados, pero no reemplazados. El problema es que, si bien en la práctica de sus relaciones diarias hacia afuera se construyen relaciones interculturales, hacia adentro e intermunicipios o intercomunidades mantienen relaciones multiculturales, lo que no favorece su desarrollo en sus diversas dimensiones, como el de realizar proyectos u obras comunes de mayor impacto.

En cuanto a la participación y al gobierno interno, dominan las estructuras tradicionales, pero se pueden seleccionar, teniendo en cuenta la clasificación de Fernández-Lizcano: San Martín Tilcajete, con una democracia directa de varones adultos; Santo Tomás Jalieza, con una democracia participativa, que combina participación y representación del cabildo que toma las decisiones, con gobierno de varones adultos; en San Bartolo Coyotepec una democracia representativa incluyente, de varones y mujeres en la toma de decisiones.

La dimensión cultural simbólica, está en crisis. Ya no hay una identidad con sus ancestros zapotecos, la cultura y lengua están casi extintos. Existen algunos esfuerzos aislados de carácter individual para rescatar su identidad histórica zapoteca en San Martín Tilcajete y la lengua en Santo Tomás Jalieza. La identidad que permanece es la de artesanos, que se trasmite de padres a hijos, y además en San Martín Tilcajete se enseña en los talleres artesanales y en Santo Tomás Jalieza se busca impulsar a las jóvenes, principalmente al arte de tejer tradicional, pero los jóvenes varones ya no lo aprenden y las mujeres cada vez menos. En conclusión, no existen estrategias colectivas y sistemáticas para resistir a la cultura global capitalista, con excepción de adaptar a sus formas de participación comunitaria las diferentes formas de participación que proponen el Estado o la Federación. San Martín Tilcajete es el único municipio que desarrolla acciones para defender los valores comunitarios en escuelas y en las familias con el fin de fortalecer y defender sus valores morales comunitarios, su organización familiar y comunitaria.

Es posible, que se viva un tránsito a una nueva cultura comunitaria conformada por elementos globales, nacionales y locales, que en el futuro reconfiguren las concepciones sobre la religión, el matrimonio y la familia, el gobierno local y su relación con lo global. Sin embargo, las mismas comunidades no encuentran formas de enfrentar la penetración legal positiva o informacional capitalista, más allá de su temor y de oponerse a ciertos cambios o condenar ciertas prácticas o tendencias. Desde el Estado, no obstante existe el discurso a favor de las comunidades tradicionales, aunque no hay interés en su defensa ni en su fortalecimiento, más allá del valor mercantil de sus artesanías y su cultura. Una prueba de este proceso es la celebración de la Guelaguetza.

Finalmente, las estructuras de poder hegemónicas son las tradicionales, principalmente el patriarcado con liderazgo de los adultos, pero hay un tránsito hacia la inclusión de las mujeres, a la vez que los pobladores de las agencias reclaman también protagonismo en el gobierno local. La estructura tradicional religiosa está en crisis, aunque aún tiene mucha influencia en el ámbito social y familiar. La estructura informacional bajo el impacto de las TIC, la educación secundaria, bachillerato y superior, a los que acceden los jóvenes, está transformando los valores, costumbres y estilos de vida locales, pero su obstáculo principal son las brechas digital e informacional.

Existe también un tránsito hacia la construcción de ciudadanías más incluyentes y regímenes locales más democráticos en términos de inclusión de derechos de grupos antes marginados o excluidos como las mujeres. Estas prácticas democráticas y ciudadanas tienen como base el aporte principal a las comunidades y al desarrollo, su organización comunitaria y sus formas de participación en una democracia directa o participativa. Con respecto al desarrollo humano local, los tres municipios han evolucionado desde finales del siglo pasado de manera muy significativa y los entrevistados consideran que su situación es mejor que la que tenían el 2000. A la vez, es importante observar que si bien son comunidades muy próximas a la capital del Estado de Oaxaca mantienen sistemas de usos y costumbres fuertes, aunque con pérdida de cultura e identidad indígena.

Referencias

- Arocena, José (1997), *Lo global y lo local en la transición contemporánea*. Cuadernos de CLAECH, Montevideo, Uruguay: CLAECH, No.78-79.
- Barber, Benjamín (2004), *Democracia fuerte*, Córdoba, España: Almuzara
- Bilbeny, Norbert (1999), *Democracia para la diversidad*, Barcelona, España: Ariel.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997), *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Barcelona, España: UNCHS/Santillana/Taurus.
- Bosier, Sergio (2001), “Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?”, en Oscar Madoery y Antonio Vázquez Barquero (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*, Rosario, Argentina: Editorial Homo Sapiens, 48-74.
- Bourdieu, Pierre (1986) *Meditaciones Pascalinas*, Barcelona, España: Anagrama.
- Bourdieu, Pierre (2000) *Cosas Dichas*. Barcelona: Gedisa.
- Bourdieu, Pierre (2007) *El sentido práctico*. México D. F.: Siglo XXI.
- Buarque, Sergio (1999), *Metodología de Planeamiento de Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável*, Recife, Brasil: MEPF/INCRA/IICA.
- Carpio, José (1999), “Los retos por una sociedad a escala humana: el desarrollo local” en M.A. Souza y otros (comps.), *Metrópole e globalização*, Sao Paulo, Brasil: Centro de Estudios de São Paulo (CEDESP).
- Carpio, José y Elizalde, Antonio (2009), “Lo local: ámbito de contención de la globalización “perversa””, en *Polis*, 8 (22), 7-17.
- De Sousa, Boaventura (2004), *Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia*, La Paz, Bolivia: Corte Nacional Electoral.
- CONAPO. (2015) Índice de Marginación Municipal, 2005, 2010. Base de datos. Recuperado de https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.inafed.gob.mx/work/siha_2015/3/2/2/siha_3_2_2_1.xlsx
- CONAPO (2010) “Anexo C. Metodología de estimación del índice de marginación por localidad”. Recuperado de http://www.coespo.yucatan.gob.mx/general/localidad_AnexoC.pdf
- Fernández-Tapia, Joselito (2012), *Viejas y nuevas formas de participación de la mujer en San Bartolo Coyotepec, 1970-2012*, Universidad de la Sierra Sur. Documento de investigación.
- Fernández-Tapia, Joselito (2013), “Poder y desarrollo humano en la era informacional; una propuesta teórica y de análisis”, en *Temas de Ciencia y Tecnología*, vol. 6 (50), mayo-agosto, Huajuapán de León, México, 15-27.
- Foucault, Michel (1992) *Microfísica del poder*, Madrid: La Piqueta.
- Held, David (1997), “Ciudadanía y autonomía”, en *La Política*, No. 3, Buenos Aires, Argentina, 41-68.
- INAFED (2015), Índice de Desarrollo Humano 2010, 2005, 2010. Base de datos. Recuperado de www.inafed.gob.mx/work/siha_2015/3/2/2/siha_3_2_2_3.xlsx

- Jolly, Richard (2006), “Desarrollo humano: perspectivas, experiencia y las oportunidades que se avecina”, en I Congreso Internacional sobre Desarrollo Humano, Madrid, España.
- Mahbub ul Haq (1995), *Reflexiones sobre Desarrollo Humano*, Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Max-Neef, Manfred, Elizalde, Antonio y Hopenhayn, Martín (1986), “Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro”, en *Development Dialogue*, Número especial, Santiago de Chile, Chile: Fundación Dag Hammarskjöld.
- PNUD (2016) *Informe de Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todos*. Canadá: Lowe-Martin Group.
- PNUD (2010) *Informe sobre el Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México*, México D. F., México: PNUD.
- PNUD (1996) *Informe sobre el Desarrollo humano 1996*. Madrid: Mundi-Prensa Libros.
- Sen, Amartya (2000) *Desarrollo como libertad*, Madrid, España: Editorial Planeta.
- Taylor, Charles (1993) *El multiculturalismo y la Política de reconocimiento*, México D.F.: Fondo de Cultura Política.
- Weber, Max (2012) *Estructuras de poder*, México D. F., México: Editorial Coyoacán.
- Weber, Max (2007) *Sociología del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.

Entrevistas y documentos analizados

- Seis entrevistas a artesanos entre hombres y mujeres por comunidad y a dos autoridades locales de los cabildos y a una de bienes comunales por localidad.
- Un grupo focal en San Bartolo y Santo Tomás Jalieza.
- Observación no participante en Asambleas, parador turístico de Santo Tomás Jalieza y San Martín Tilcajete, Proyecto ecológico de San Martín Tilcajete y en los talleres de artesanía en los tres municipios.
- Acuerdos y documentos de elecciones comunitarias para elección de cabildo. Año 2013, 2014 y 2016.

Segunda parte
Problemas del desarrollo urbano

Capítulo 4. Subdesarrollo desde “Juárez” hasta “Juárez”: comparativo regional del Valle de Juárez en Chihuahua y los Valles Centrales en Oaxaca

Mtra. Irma Victoria Ramírez Lozano¹

Dr. David Vázquez Guzmán²

Dra. Ana Luz Ramos Soto³

Resumen

A través de un análisis comparativo de regiones semi-rurales subdesarrolladas vecinas de regiones urbanas, como lo es por un lado la de los Valles Centrales en el estado de Oaxaca, y por otro lado la del Valle de Juárez en el estado de Chihuahua, ambas en México, se puso en claro que si bien es cierto existen diferencias geográficas, hay similitudes profundas en materia de subdesarrollo, con problemas económicos estructurales comunes que necesitan del apoyo de programas gubernamentales efectivos. En nuestro análisis se vio una similitud en la carencia de servicios de salud y de transporte en ambas regiones, teniendo como factor común el acaparamiento de recursos de la región urbana a la región semi-rural, en un caso claro de explotación “centro-perife-

¹ Licenciada y Maestra en Economía por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

² Profesor de tiempo completo en el Departamento de Ciencias Sociales en la Maestría y la Licenciatura de Economía en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

³ Coordinadora de Investigación de la Facultad de Contaduría y Administración (FCA) de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO).

ria”. Una diferencia importante fue la dinámica económica más integrada en los Valles Centrales de Oaxaca, pero se descubrió que esto es posible no por alguna característica geográfica particular, sino por una gran cantidad de incentivos provenientes de los programas del gobierno federal. Fue posible encontrar a través de un modelo econométrico causal que el subdesarrollo es común, pero que la infraestructura en el Valle de Juárez es distinta a la existente en los Valles Centrales, por lo que las políticas públicas tendrían que dirigirse de manera diferenciada hacia infraestructura o hacia programas sociales, dependiendo de la región.

Abstract

Through a comparative analysis between two different underdeveloped semi-rural regions in Mexico, as it is on the one hand the Central Valleys in the state of Oaxaca, south of Mexico, and on the other hand, El Valle de Juárez located in the state of Chihuahua, in the northern border of Mexico, it became clear that if there are true geographical differences, there are profound similarities in terms of human underdevelopment, with a set of clear economic problems that can be solved with the support of effective governmental programs. In both regions were similar the lack of health services and poor transportation, yet those services were available in the near urban region, in a clear case of “core-periphery” exploitation. An important difference between regions was the more integrated economic activity in the part of Oaxaca, but was discovered that that dynamic is fueled by the spending of several federal governmental programs. In the econometric part was possible to isolate the possible causes of the common underdevelopment, which is the lack of certain infrastructure in Oaxaca, and the lack of social governmental programs in El Valle de Juárez.

Introducción⁴

En México, la presencia de la marginación, el rezago social y la pobreza han sido históricamente mayores en regiones rurales y semi-rurales. Por lo que los gobiernos y las instituciones han enfrentado el reto de combatirlos para generar un desarrollo económico. Sin embargo, la diversidad regional en el país lo ha complicado debido a que ha sido necesario identificar el potencial característico y las áreas de oportunidad de estas regiones rurales y semi-rurales. Si bien es cierto este documento presenta solamente dos casos particulares, el objetivo general es exaltar la necesidad de generar más estudios de desarrollo en este tipo de regiones,

⁴ Este trabajo fue el producto conjunto de una estancia de investigación patrocinada por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) por el programa de la Maestría en Economía, en la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO), Oaxaca en diciembre de 2015. Esta investigación fue liderada por Irma Victoria Ramírez Lozano y supervisada por la Dra. Ana Luz Ramos Soto y el Dr. David Vázquez Guzmán. Se agradece el apoyo de César Olivas y de Luis Gutiérrez Casas (UACJ) por el apoyo en el patrocinio de los fondos para la estancia.

ya que se encuentran patrones comunes de subdesarrollo (Collier, 2007), y por ende, de áreas de oportunidad para el gobierno con acciones específicas urgentes en materia de política pública.

Entonces, este capítulo hace un análisis comparativo actual entre las regiones de los Valles Centrales en Oaxaca y el Valle de Juárez en Chihuahua. Una de las características geográficas comunes que dieron pie al estudio de estas regiones es que ambas se encuentran aledañas a zonas urbanas y con cualidades semi-rurales. Todo el Valle de Juárez es semi-rural, colindando con el industrial municipio de Cd. Juárez en Chihuahua. También la mayoría de las poblaciones de los Valles Centrales son semi-rurales, particularmente los municipios de menos de 10,000 habitantes que fueron objeto de estudio, y estos colindan como el importante municipio de la capital del estado Oaxaca de Juárez. Si bien es cierto algunas de las características propias de cada región pudieran analizarse por separado, poco a poco se hará evidente que las poblaciones bajo estudio guardan características muy similares en sus problemáticas de subdesarrollo.

Justificación de la Investigación

Paul Collier, catedrático economista de la Universidad de Oxford y exdirector de centro de investigación de desarrollo en el Banco Mundial, en su libro *“The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It”* (2007), expone que las condiciones de subdesarrollo en el mundo tienen la misma esencia, que no es la falta de recursos sino la explotación del hombre por el hombre la que tiene al mundo sumido en la pobreza. La falta de coordinación de las diferentes esferas sociales provoca que no se den las condiciones óptimas para el crecimiento, es por eso que se habla de un subdesarrollo: de un desarrollo no óptimo. Siguiendo esta idea, hay diferentes “trampas” que inhiben el crecimiento sostenido, que a saber son los diferentes tipos de conflictos, la peleas por los recursos naturales, los conflictos de intereses con países y regiones vecinas, y por supuesto, el mal gobierno. Es en este sentido que se diseñan estudios comparativos entre regiones para, a través de análisis regionales, poder conocer los diferentes obstáculos que sofocan cierta población en particular.

Para nuestro caso, se tenía una investigación previa para el Valle de Juárez en el estado de Chihuahua, y se diseñó posteriormente una estancia de investigación en la región de los Valles Centrales de Oaxaca para dar pie al comparativo de este texto, y esto se hizo con el propósito de conocer el grado de atraso en algunas de las diferentes dimensiones que generan el bienestar. De acuerdo con el subdesarrollo en cierto territorio base, se buscó algún territorio con un grado quizás inferior de subdesarrollo que pudiera resaltar las carencias en el primero.

En México, no es ningún secreto que Chiapas, Oaxaca y Guerrero son los Estados de la república con mayor atraso. El esfuerzo del comparativo que hemos hecho se aprovecha en la medida que las experiencias de otros lugares similares (en alguna medida) se exageran para hacer más claro el estado de subdesarrollo. Este tipo de estudios es similar al realizado en el Reino Unido, como la Universidad de East Anglia, en Norwich, el Departamento de Geografía en Liverpool, o la Iniciativa para el Desarrollo Humano en la Universidad de Oxford (OPHI), donde uno de los autores estuvo familiarizado con este tipo de experiencias de investigación en desarrollo.

Conocemos de enfoques endógenos que hablan de un crecimiento a partir de puros factores locales, al estilo de los estudios de Europa latina donde se habla de un “desarrollo regional”. En este tipo de estudios que tienen un corte político autónomo independentista, parece que concentrarse en un solo territorio traerá la solución a un problema (ancestral) de subdesarrollo. En estos estudios hay corrientes que opinan que la industrialización o la urbanización son el único camino para el progreso, y nosotros no somos parte de ese enfoque. Lo que queremos mostrar en este modesto documento es que la regionalización en la práctica en ocasiones no es conveniente y más bien se requiere un enfoque global. En este documento nos enfocamos en las personas que ocupan estar en una región en condiciones de subdesarrollo, mas no en ensalzar la región como un génesis y apocalipsis inevitable en el que las personas no tienen influencia para mejorar su vida. Independientemente de la definición que se aplique el día de hoy al término subdesarrollo, nos centramos en los factores que puedan darle a la gente una mejor calidad de vida, a la par que consideramos los obstáculos que le inhiben a las personas una vida plena. Nos enfocamos en el bienestar de las personas, y en las cosas alrededor de ellas solo como vehículo de bienestar, en la tradición de economistas como Amartya Sen (Sen, 1999; Perkins, Radelet, & Lindauer, 2006; Todaro & Smith, 2009).

En este documento exploratorio nos vamos adentrando en el terreno del subdesarrollo en México, y vamos adecuando la investigación a lo que vamos viendo en la práctica, que es a saber, la falta o ineficacia de los programas públicos, el abandono de las comunidades aledañas a los centros políticos o industriales, el trato discriminatorio a las poblaciones semi-rurales y rurales en México, y la falta de infraestructura centrada en la población trabajadora de la región. En nuestra experiencia, no hay siquiera una tradición en México de estudios comparativos de regiones subdesarrolladas que pudiera traer beneficio intelectual a la nueva era de estudios multidisciplinarios en desarrollo colectivo, y esa es la novedad en este capítulo del libro. Nosotros no somos herederos ni nos sujetamos a esa sola manera de ver el mundo donde se requiere un orden específico de ideas,

donde el traje es más importante que la persona que lo ostenta, así es que hacemos del cuerpo de la investigación el eje que dicte el acomodo de las cosas.

En esta investigación se da a conocer la importancia que tienen las localidades semi-rurales aledañas a zonas urbanas sobre el desarrollo económico de la nación, para que a su vez se promueva la realización de más estudios en regiones similares a las del Valle de Juárez en Chihuahua y los Valles Centrales en Oaxaca. Ante esta propuesta de investigación, se espera que la sociedad, los empresarios y los políticos del Valle de Juárez en Chihuahua y Valles Centrales en Oaxaca puedan conocer de cerca sus áreas de oportunidad y progreso bajo evidencia empírica y teórica. También para que comiencen a interesarse en temas de desarrollo económico, de tal manera que puedan crear y desarrollar herramientas eficaces y eficientes para el logro de un bienestar social y económico conducido hacia la prosperidad.

Por lo tanto, las políticas públicas que se propongan a partir de este estudio y otros similares deberán de ser utilizadas en las regiones bajo estudio o similares, lo que permitirá el mejor bienestar de los individuos que ahí viven, la creación de nuevos empleos para la población económicamente activa, una mayor educación para la población joven, una provisión mejor y con mayor cobertura de servicios de salud, mejorando las condiciones de vida a través de una mejor infraestructura (drenaje, agua potable, energía eléctrica, caminos y carreteras), y por último, una mejor calidad de vida en materia de seguridad, para que al final, las personas tengan una mayor esperanza de vida con un nivel menor de pobreza.

Objetivos de la Investigación

• Objetivo General

Comparar las localidades semi-rurales del Valle de Juárez de Chihuahua y Valles Centrales de Oaxaca con mayores problemas de rezago social, marginación y pobreza, para ver los factores comunes de su problemática social.

• Objetivos Específicos

1. Analizar regiones semi-rurales de Oaxaca y la región del Valle de Juárez, Chihuahua con áreas de oportunidad de desarrollo
2. Identificar las localidades semi-rurales del Valle de Juárez de Chihuahua y Valles Centrales de Oaxaca con mayores problemas de rezago social, marginación y pobreza por medio de un análisis factorial.

• Hipótesis

1. Las localidades semi-rurales del Valle de Juárez de Chihuahua y Valles Centrales de Oaxaca con menor nivel de desarrollo y mayor potencial son aquellas

que están más alejadas de la zona urbana, por lo que tienen mayores problemas de rezago social, marginación y pobreza.

2. Por el bajo desempeño mostrado en los indicadores analizados, se sugiere que las políticas públicas entre el 2005 y 2010 no han generado un desarrollo económico en las localidades semi-rurales de Valle de Juárez, Chihuahua y Valles Centrales en el Estado de Oaxaca.

- Planteamiento del Problema

México ha tenido como reto incrementar la prosperidad e igualdad entre los individuos de tal manera que se mejore la calidad de vida y el bienestar, y una de las vías para generar este resultado es a través del desarrollo económico. Por lo que se podría definir en general el desarrollo económico como la capacidad o potencial que tienen las regiones o países para generar crecimiento económico sostenido con políticas adecuadas de distribución que incrementen la prosperidad e igualdad entre los individuos. Sin embargo, las diferencias demográficas, climáticas, sociales y económicas han generado que ciertas regiones se desarrollen y otras no. Es por esto que lamentablemente las instituciones de los diferentes gobiernos no han podido promover el desarrollo. Este subdesarrollo ocurre desde el sur hasta el norte del país, entonces nosotros describimos lo que ocurre en un par de regiones características de México: Valles Centrales en Oaxaca y el Valle de Juárez, en el Estado de Chihuahua.

El Estado de Oaxaca es una de las entidades más pobres a nivel nacional, situándose en el tercer estado con mayor pobreza después de Chiapas y Guerrero. Como se puede observar, la pobreza por ingresos en el año 2005, la entidad con mayor porcentaje de población en situación de pobreza de patrimonio es el Estado de Chiapas con el 75.7 por ciento. Los que le siguen son los Estados de Guerrero con 70.2 por ciento, Oaxaca con 68, y los estados de Tabasco y Durango con 59.4 por ciento (CONEVAL, 2015).

Asimismo, en el año 2010 el porcentaje de población por grado de marginación en el Estado de Oaxaca es de 28.1% muy alto, 16.3% alto, el 29.4% medio, el 13.8% bajo y el 12.4% muy bajo. En el año 2010 los municipios de la región Valles Centrales con grado de marginación muy alto son 28, con grado alto son 30, con medio son 36, con bajo son 19 y con grado de marginación muy bajo son 8 (CONAPO, 2015). Como ya dijimos anteriormente, para el caso de esta investigación se tomará los municipios de menos de 10,000 habitantes de la región Valles Centrales debido a que estos municipios tienen la característica de ser semi-rurales y estar colindando con municipios urbanos.

Por otro lado, el Estado de Chihuahua es también motivo de estudio. Si bien es cierto que en las zonas urbanas Chihuahua representa a uno de los Estados con

menor incidencia de pobreza de patrimonio en el año 2005 con 34.2 por ciento después de compararlo con otros estados⁵, aún hay regiones con un claro subdesarrollo. Se tiene todavía el 13.39% pobreza de capacidades y el 8.6% pobreza alimentaria (CONEVAL, 2015), acentuándose más en regiones suburbanas o rurales. En el año 2010 los municipios con grado de marginación muy alto son 11, con grado de marginación alto son 3, con grado medio son 12, con grado de marginación bajo son 26 y muy bajo 15 (CONAPO, 2015), siendo el Valle de Juárez una región con un alto grado de marginación.

Por lo que el aspecto central de este trabajo es darle respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿La falta de continuidad de estrategias para el bienestar en los habitantes del Valle de Juárez y las localidades semi-rurales de la región Valles Centrales de Oaxaca genera un bajo desarrollo económico?

Caracterizaciones de las Dos Regiones

Mediante una comparación de las regiones de los Valles Centrales y del Valle de Juárez se espera identificar el potencial que tienen ambas regiones. Ya que se espera que al identificar el potencial se pueda conocer más de cerca las áreas de oportunidad para los habitantes de la región. Antes de ello es necesario justificar de manera detallada por qué se eligió estas dos regiones y esto será por medio de una descripción con algunos datos geográficos, climatológicos, sociales, económicos, entre otros.

La división política del Estado de Chihuahua y Oaxaca son distintas por lo que es necesario buscar equivalencias para una mejor comparación. Como se puede observar el Estado de Oaxaca se divide en 8 regiones Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan, Sierra Sur, Sierra Norte y Valles Centrales y está conformado por 30 distritos y 570 municipios (INAFED, 2015). En el caso del Estado de Chihuahua las regiones no son tan marcadas como en Oaxaca, debido a que la orografía no es tan pronunciada, y entonces solo se conoce que hay 67 municipios.

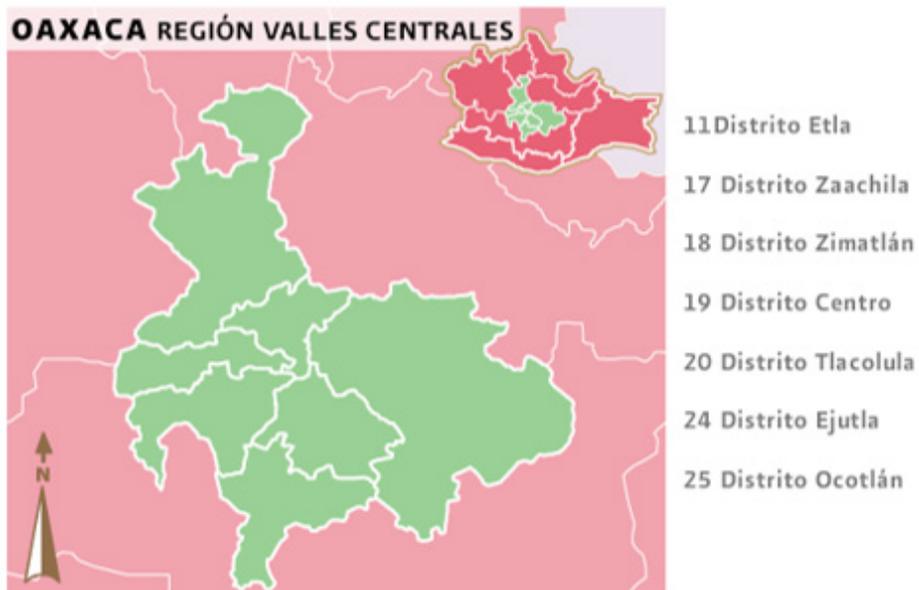
Entonces, estos distritos de Oaxaca serían equivalentes a los municipios de Chihuahua ya que contabiliza poblados pequeños como municipios, por ejemplo, el poblado de San Isidro en el Valle de Juárez Chihuahua con una población de 3,483 habitantes sería como el municipio de Santo Tomás Jalieza con una población de 3,385 habitantes o Santa Ana Zegache con una población de 3,592 habitantes. En general, los cientos de municipios que hay en Oaxaca se comparan con las localidades de Chihuahua, y las múltiples localidades en Chihuahua se agrupan en un municipio, mientras que en Oaxaca los múltiples municipios

⁵ Baja California con 9.2 por ciento, Nuevo León con 27.5, Baja California Sur con 23.5 y el Distrito Federal con 31.8 según la misma fuente.

se asocian en regiones. Entonces el comparativo análogo es la región de Oaxaca con el municipio en Chihuahua.

La región de Valle de Juárez hace referencia a los poblados rurales que se dividen en tres partes, que son el Sureste del Municipio de Juárez, en el Municipio de Guadalupe y en el Municipio de Práxedes G. Guerrero. El primer grupo lo

MAPA 1. REGIÓN VALLES CENTRALES, OAXACA



FUENTE: (INAFED, 2015)

componen San Francisco Tres Jacales, Jesús Carranza (La Colorada), El Millón, San Agustín, Loma Blanca y San Isidro (Río Grande). El segundo que lo componen localidades con más de 100 habitantes son Barreales, Rinconada del Mimbre, Colonia Esperanza, Juárez y Reforma, Guadalupe y Doctor Porfirio Parra (La Caseta).

El tercero lo componen con más de 100 habitantes son San José de Paredes, Guadalupe Victoria (Rancho Nuevo), El Porvenir y Práxedes G. Guerrero. En detalle, se tiene una población total de 19,740 habitantes (CONAPO, 2015)⁶, de los cuales 6558 viven en el municipio de Guadalupe, 4799 en el de Práxedes, y 8483 en el municipio de Juárez en las localidades del Valle⁷.

⁶ La población total del poblado de San Isidro y Loma Blanca son de 5,652 habitantes, pero el INEGI no recopiló información detallada de estas poblaciones, por lo que se presentan solamente los agregados del CONAPO.

⁷ Cálculos propios basados en estadísticas de instituciones federales (CONAPO, 2015; INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010; INEGI, Cuéntame de México, 2015), disponibles a requisición expresa a estos autores.

MAPA 2. EL VALLE DE JUÁREZ, CHIHUAHUA



FUENTE: Córdova, Peña y Romo (2006)

Siendo el Valle de Juárez una zona rural, se caracteriza por tener 9,105.62 hectáreas (has) de sembradío efectivo de un total de 23,000 has. (SAGARPA, 2014; Garza Almanza, 1999), aquí se cultiva algodón hueso, trigo en grano, avena forrajera y sorgo forrajero verde, entre otros.

Teniendo Guadalupe D.B una superficie sembrada de 0.25% hectáreas en el Estado de Chihuahua, Juárez una superficie sembrada de 0.2% hectáreas en el Estado de Chihuahua y Práxedes G. Guerrero una superficie sembrada de 0.50% hectáreas en el Estado de Chihuahua, siendo un total de 0.98% hectáreas sembradas en el Estado de Chihuahua. Este porcentaje “pequeño” resulta toral para la región urbana de Juárez, ya que, sin esta región agrícola, la zona urbana tendría que pagar precios más caros por los productos y servicios que obtiene.

Al igual que la región del Valle de Juárez en Chihuahua que está aledaña a una zona urbana, los Valles Centrales circundan a una zona urbana, que es la ciudad de Oaxaca de Juárez. Los valles centrales cuentan con una población de 349,859 habitantes (INEGI, Cuéntame de México, 2015), una superficie de 330,495 has, y una superficie de sembradío de 185,804.73 has. (SAGARPA, 2014). Los principales seis cultivos que se producen actualmente, según la misma fuente, son el maíz grano

con el 53.24%, el jitomate con el 26.09%, el maíz forrajero con el 7.03%, noche buena con el 6.14%, frijol con el 2.40% y el sorgo forrajero verde con el 1.32%.

En cuanto a las características geográficas y climatológicas, el Valle de Juárez tiene un clima extremoso y seco, en ocasiones templado, donde las temperaturas la mayoría de las veces pueden variar de 43°C a -23°C, en promedio de 33 a -6, mientras que los Valles Centrales tiene un clima un poco más templado, con verano cálido y lluvias en verano y otoño.

Similitudes

Los Valles Centrales y el Valle de Juárez tienen similitudes. Esto se debe a que son regiones semi-rurales aledañas a zonas urbanas: el Valle de Juárez está contiguo a Ciudad Juárez y los Valles Centrales están contiguos a Oaxaca de Juárez⁸. Esta característica geográfica ha generado desigualdades con el paso del tiempo, por un lado, una zona rural pobre y por el otro lado área urbana menos pobre. Immanuel Wallerstein tipifica a este tipo de relación como de “centro-periferia”, donde la relación desigual de poder entre el centro dominante y la débil periferia determina la explotación constante de la zona urbana a la zona semi-rural. (Wallerstein, 1974).

Esta relación de explotación lleva a la región dominante a servirse injustamente de los bienes y servicios producidos en regiones suburbanas pagados a precios irrisorios, en un caso clásico de explotación capitalista (Wheeler, Muller, Thrall, & Fik, 1998). Ante esta característica geopolítica de ambas regiones se concibe una serie de similitudes entre las zonas subdesarrolladas.

Tanto para los pobladores de los Valles Centrales y como los del Valle de Juárez trasladarse de su poblado a la ciudad les toma mucho tiempo y el costo de transporte se eleva. Por ejemplo, en el municipio de Tlacolula trasladarse a Oaxaca es un tiempo de 45 minutos y el costo de transporte son de 20 pesos en promedio, mientras que el precio aumenta conforme más se aleje de la población urbana. En el Valle de Juárez, el costo del transporte va en incremento mientras más alejadas estén las poblaciones de la ciudad, y el tiempo de espera del camión varía mucho, ya que puede ser de 40 minutos hasta 2 horas. En ocasiones el transporte público simplemente no llega, y la gente recurre al humilde “aventón”. La movilidad de los pobladores es esencial en ambas regiones, pero se vuelve un problema lo errático del transporte público por motivos de moverse a la ciudad para trabajar, estudiar,

⁸ La población urbana de la ciudad de Oaxaca es de 263,357 habitantes (INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010), y la población total, la mayoría urbana, del municipio de Ciudad Juárez es de 1,332,131 (CONAPO, 2015).

obtener servicios médicos, y otros. Esta investigación documenta que es necesaria la implementación de mejores servicios de transporte.

Los servicios médicos son limitados en ambas regiones. En el Valle de Juárez se observa que hay en su mayor parte consultorios médicos privados los cuales sólo atienden casos simples de salud. Asimismo, en los Valles Centrales, como la población de Tlacolula, se puede observar la misma problemática, ya que no hay hospitales cercanos que atiendan todo tipo de emergencias. También, se puede observar otra problemática con los consultorios médicos, ya que son privados en vez de ser gratuitos, y cuestan muy caros. Por lo que en ambas regiones es necesario que se inviertan en servicios médicos gratuitos que cubran las diversas emergencias de la población.

El nivel de educación entre los pobladores es bajo. En los Valle Centrales se observa que las personas trabajan en pequeños comercios y en los mercados, y las mujeres se dedican al hogar, por lo que se piensa que no es necesario un grado de estudio mayor, y sólo una pequeña proporción de jóvenes viajan a la ciudad de Oaxaca de Juárez a continuar con sus estudios universitarios. En el Valle de Juárez la historia es muy similar. La gente termina integrándose a un mercado de trabajo donde pagan muy poco, y algunos pocos pueden con el gasto de mandar a sus hijos a estudiar. Aunque se publica que se ha hecho mucho, lo cierto es que la inversión del gobierno en educación no se ha visto reflejada en estas regiones.

Diferencias

A pesar de que la región de los Valles Centrales y el Valle de Juárez tienen similitudes se observan también diferencias. Esto se debe a que las dos áreas tienen rasgos distintos como: los geográficos, climatológicos y culturales. La región de los Valles Centrales de Oaxaca es montañosa, pero se pueden observar ligeras planicies donde hay mercados, mientras que el clima seco y con poca lluvia no da pie a una agricultura intensiva, entonces la gente se refugia en la “cultura”, y se expresa la actividad económica en los oficios artesanales. Existen diversas etnias con una herencia pre y pos colombiana abundante en materia de orfebrería, tejidos y gastronomía, la gente se dedica a este tipo de actividad, contando con el apoyo federal en el área turística. Por ejemplo, en Tlacolula, el tejido colonial es muy importante.

Por otro lado, en el Valle de Juárez hay más planicie, pero hay muchas partes arenosas, donde el clima es seco llegando a ser extremo, es decir, puede haber en ciertas temporadas muchas lluvias prolongadas y frío con nieve, pero en ocasiones hay sequía. No hay muchas actividades culturales, sólo hay pequeños museos sostenidos por particulares, por lo que en general, la mayoría de la gente se dedica más al trabajo en maquiladoras y pequeñas empresas familiares, y el poco tiempo

libre lo dedica a actividades recreativas de índole deportivo y convivencial. Esto provoca que a la gente no les dé tiempo para el trabajo artístico, ni tampoco hay un interés por parte del turismo, es virtualmente nulo como para fomentar este tipo de actividad. Ante esto se genera una serie de diferencias en cuestiones de cultura y trabajo de estas dos regiones del norte y sur de México, pero el subdesarrollo explotador del “centro” persiste.

La dinámica económica en los Valles Centrales es mayor que en el Valle de Juárez. A pesar de que en ambas regiones la mayoría de la población se dedica al comercio se puede observar que en los Valles Centrales existe mayor diversidad de comercios, los cuales tienen horarios extensos y bien surtidos. Por lo contrario, en el Valle de Juárez son pocos los comercios y cierran temprano, además no están bien surtidos y son caros. A lo que se pudiera incentivar a los comerciantes del Valle de Juárez a que surtieran más su negocio y extendieran más sus horarios como en los Valles Centrales. Este incentivo podría ser por medio de la seguridad pública.

Hay más planes del gobierno en los Valles Centrales. Por ejemplo, en algunas localidades, se observa que hay actividades de los programas gubernamentales como campañas de salud, fomento a la actividad agrícola y de comercio, apoyo a la ama de casa, entre otros.

Sobretudo estos programas gubernamentales son de carácter federal. Por otro lado, el Valle de Juárez en temas de programas gubernamentales se ve muy abandonado ya que sólo visitan los trabajadores del gobierno a la población para dar seguimiento a programas comunes, como los de los adultos mayores de 70 y más, y el PROGRESA. En efecto, si el gobierno diera programas como los de los Valles Centrales en el Valle de Juárez incentivaría a mejorar las condiciones de vida de los pobladores.

En los Valles Centrales y en el Valle de Juárez existen problemas de riego de las tierras agrícolas pero su forma de riego es distinta. En ambas regiones es necesaria la cosecha de cultivos por temporal debido a que puede prolongarse en tiempo de lluvias. Sin embargo, los Valles Centrales tienen mayor problema en la obtención de agua, el clima es seco en todo el año y la única fuente de agua son unos pocos pozos que sólo alcanzan para suministrar agua potable a la población. Para el caso del Valle de Juárez existen pozos y agua limpia del río Bravo, pero no son utilizados totalmente para la población y mucho menos para el riego. En aquella zona, el agua de pozos se envía a Ciudad Juárez, y el agua del río es administrada por el gobierno estadounidense. Además, para mala fortuna de los agricultores en el Valle de Juárez, tienen que utilizar las aguas negras que vienen de la zona urbana de Ciudad Juárez. Se puede observar que, en los Valles Centrales, la falta de agua es por razones hidrológicas naturales, pero en el Valle de Juárez, no es tanto la

escasez natural sino más bien la mala administración del agua por parte de las autoridades municipales y federales.

La extensión territorial en ambas regiones es diferente, pero se observan más o menos los mismos fenómenos de explotación y subdesarrollo. Los Valles Centrales tienen aproximadamente 14 veces la superficie del Valle de Juárez. Específicamente cuenta con una superficie de 330,495 has, y una superficie de sembradío de 185,804.73 has. Mientras que el Valle de Juárez cuenta con una superficie de 9,105.62 has en sembradío efectivo de un total de 26,518. A pesar de esta diferencia territorial, se observa que en ambas regiones existe un desaprovechamiento de las tierras agrícolas, una dependencia de la región urbana en materia de servicios de salud y subsidios, una provisión importante de productos alimentarios para la región urbana, con un subdesarrollo de la comunidad que ahí vive.

Metodología de Comparativos Cuantitativos

Como bien se conoce, el objetivo principal es identificar las localidades semi-rurales del Valle de Juárez de Chihuahua y Valles Centrales de Oaxaca con mayores problemas de rezago social, marginación y pobreza por medio de un análisis factorial. Por lo que es necesario estimar estos indicadores por medio del análisis de componentes principales para conocer cuál de estas localidades tienen mayores problemas de rezago social, marginación y pobreza. Se cuenta con acceso a datos de marginación, rezago social y pobreza de las CONAPO del año 2010 sobre localidades del Valle de Juárez y Valles Centrales, y estos son los que en un inicio utilizaremos para hacer las comparaciones. A continuación, se describe brevemente el modelaje de los índices de migración y rezago social, que se usarán después en una regresión econométrica, argumentando una relación causal entre variables.

El Índice de Marginación

Para tener un mejor conocimiento de las diferencias que padece la población del Valle de Juárez y Valles Centrales, nos enfocamos en el rezago educativo, la ocupación de viviendas inadecuadas, y la percepción de ingresos insuficientes (Ramos Soto, 2010, pág. 65). También utilizamos el índice de marginación para el año 2010 por localidad, y también el Censo de Población y Vivienda del 2010 por localidad. Se calcularon ocho indicadores socioeconómicos porcentaje de población de 15 años o más analfabeta, porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa, porcentaje de viviendas particulares habitadas sin baño, porcentaje de viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica, porcentaje de viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica, promedio de ocupantes por cuarto en

viviendas particulares habitadas, porcentaje de viviendas particulares habitadas con piso de tierra y porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador (CONAPO, 2015).

La construcción del índice de marginación se hace con el análisis del componente principal. Este análisis se enfoca la reducción de las dimensiones en el caso de que exista una clara relación lineal entre las variables observadas. Este método tiene como fin encontrar espacios de dimensiones más pequeñas porque en ese espacio es posible observar las variables de mejor manera (Hernández-Gutiérrez, 2015, p. 169). Se generan nuevas variables, llamadas componentes, que se van reduciendo para que estos componentes ya ordenados puedan corresponder a porcentajes cada vez menores de la varianza total.

De forma matemática, el Análisis del Componente Principal estudia un conjunto de n individuos o de datos, mediante p (que son las variables), es posible encontrar nuevas variables denominadas $Y(k)$, $k=1$ para que $1, \dots, p$ que sean combinaciones lineales de las variables originales $X(j)$ e imponer al sistema ciertas condiciones que permitan compensar los objetivos del análisis de componentes principales, esto implica ($p \times p$) constantes tales que:

$$Y(k) = \sum_{j=1}^p l(jk)\bar{X}(j)$$

Donde $k=1, \dots, p$ y (jk) corresponde a cada una de las constantes.

La sumatoria en cada nueva variable $Y(k)$ intervienen todos los valores de las variables originales $X(j)$. El valor numérico de $l(jk)$ indicará el grado de contribución que cada variable original aporta a la nueva variable definida por la transformación lineal. Puede expresarse la transformación lineal de componentes principales en términos matriciales: $Y_{(n \times p)} = X_{(n \times p)}L_{(p \times p)}$. El conjunto de ecuaciones en Y son la relación que hay entre los componentes principales y la matriz de varianza-covarianza o la matriz de correlación (Hernández-Gutiérrez, 2015, pág. 170).

El Índice de Rezago Social

Al igual que el índice de rezago social utiliza la técnica estadística de componentes principales debido a que agrega todas las dimensiones del fenómeno, las cuales son la educación, los accesos a servicios de salud, calidad y espacios de vivienda, y los activos en el hogar. Para ello, se suma de manera ponderada cada una de las dimensiones de estos indicadores. De esta forma, se estandariza el índice y la media será cero y la varianza unitaria, facilitando con esto los cálculos.

Estadísticos Descriptivos de Marginación y Rezago Social

En concreto, el número de observaciones son 101 municipios semi-rurales de la región los Valles Centrales, la media de los habitantes es de 3,464 personas, el índice de marginación es de .3840, el índice de rezago social es de .5544 y el porcentaje de población en situación en pobreza es de 72.4, en el caso del grado de rezago social y régimen son valores cualitativos (véase Tabla 1).

TABLA 1. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE LOS VALLES CENTRALES

Indicador	No. Observaciones	Mínimo	Máximo	Suma	Media	Desviación Estándar
Habitantes	101	726	9653	349859	3463.95	2306.755
Índice de Marginación	101	-1.7258	2.4462	38.7857	0.384016	0.9115869
Índice de Rezago Social	101	-1.3396	2.4888	55.9953	0.554409	0.9452326
Grado de Rezago Social	101	1	5	289	2.86	1.2
Población en Situación de Pobreza	101	23.3	95.3	7314	72.4158	18.29693
Régimen	101	1	2	187	1.85	0.357

Fuente: Cálculos propios con base en CONEVAL (2015) e INAFED (2015)

Respecto al grado de rezago social, se tiene para los Valles Centrales que el 8.9% tiene un muy alto rezago social, el 39.6% tiene un alto rezago social, el 20.8%

posee un medio rezago social, el 17.8% tiene un bajo rezago social y el 12.9% con muy bajo rezago social (véase Tabla 2).

Tabla 2. GRADO DE REZAGO SOCIAL DE LOS VALLES CENTRALES

Grado	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulativo
Muy Alto	9	8.9	8.9	8.9
Alto	40	39.6	39.6	48.5
Medio	21	20.8	20.8	69.3
Bajo	18	17.8	17.8	87.1
Muy Bajo	13	12.9	12.9	100
Total	101	100	100	

Fuente: Cálculos propios con base en CONEVAL (2015) e INAFED (2015)

Respecto al tipo de régimen, se tiene para los Valles Centrales que el 14.9% son partidos políticos y el 85.1% son sistemas normativos internos (véase Tabla 3).

Tabla 3. Régimen de los Valles Centrales

Indicador	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulativo
Partidos Políticos	15	14.9	14.9	14.9
Sistemas Normativos Internos	86	85.1	85.1	100
Total	101	100	100	

Fuente: Cálculos propios con base en CONEVAL (2015) e INAFED (2015)

Para el caso del Valle de Juárez, Chihuahua el número de observaciones son 14 localidades semi-rurales, la media de los habitantes es de 935 personas, el índice de marginación es de -1.059, el índice de rezago social es de -0.6158 y el porcentaje de población en situación en pobreza es de 44.0729%, en el caso del grado de rezago social y régimen son valores cualitativos (véase Tabla 4).

TABLA 4. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DEL VALLE DE JUÁREZ, CHIHUAHUA

Indicador	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
Número de habitantes	14	153	3022	934.7857	801.91705
Índice de Marginación	14	-1.4	0	-1.059	0.45496
Índice de Rezago Social	14	-1.35	0	-0.6158	0.6421
Grado de Rezago Social	14	4	5	4.93	0.267
Situación de Pobreza	14	37.68	51.58	44.0729	6.03763
Régimen	14	1	1	1	0
Valida N (listwise)	14				

Fuente: Cálculos propios con base en CONEVAL (2015) e INAFED (2015)

Respecto al grado de rezago social, se tiene para el Valle de Juárez que el 7.1% es de bajo rezago social y el 92.9% tiene muy bajo rezago social (véase Tabla 5).

TABLA 5. GRADO DE REZAGO SOCIAL EN EL VALLE DE JUÁREZ, CHIHUAHUA

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Valido	Porcentaje Acumulativo
Bajo	1	7.1	71	7.1
Muy Bajo	13	92.9	92.9	100
Total	14	100	100	

Fuente: Cálculos propios con base en CONEVAL (2015) e INAFED (2015)

Respecto al tipo de régimen, se tiene para los Valles Centrales que el 100% son partidos políticos y no existen sistemas normativos internos (véase Tabla 6).

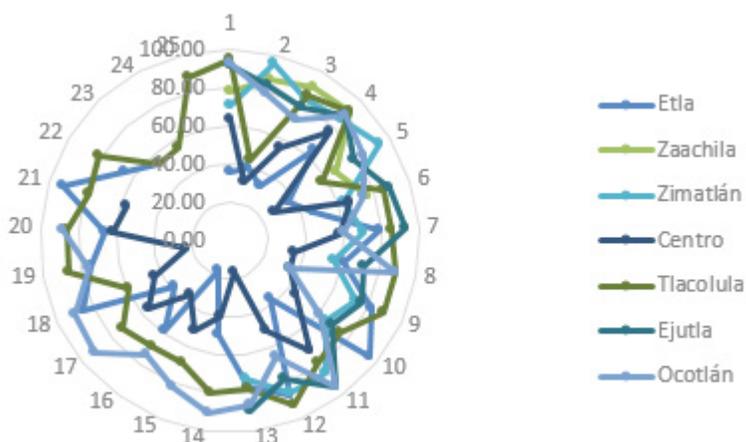
TABLA 6. RÉGIMEN EN EL VALLE DE JUÁREZ, CHIHUAHUA

Régimen	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Valido	Porcentaje Acumulativo
Partidos Políticos	14	100	100	100

Fuente: Cálculos propios con base en CONEVAL (2015) e INAFED (2015)

En el caso de los distritos de los Valles Centrales en Oaxaca (véase Gráfica 1) se muestra que los distritos de Tlacolula, Zaachila, Ocotlán y Zimatlán tienen mayores grados de pobreza mientras que los distritos del Centro y Étlá presentan menores grados de pobreza.

GRÁFICA 1. GRADO DE POBREZA EN LOS VALLES CENTRALES POR DISTRITO (2010)



Fuente: (Ramos Soto, 2010) con datos del CONEVAL (2015)

En el caso de los municipios del Valle de Juárez se muestra que los municipios de Guadalupe y Práxedes G. Guerrero tienen mayores grados de pobreza mientras que en el municipio de Juárez se presenta menores grados de pobreza.

Modelo Comparativo de Pobreza y Marginación

Se tiene como hipótesis que las políticas públicas entre el 2005 y 2010 no han generado un desarrollo económico en las localidades semi-rurales de Valle de

Juárez, Chihuahua y Valles Centrales en el Estado de Oaxaca. Una manera para comprobar esta hipótesis es analizando el impacto que tiene el índice de marginación sobre la pobreza, debido a que el índice de marginación toma en cuenta servicios para el hogar, educación, entre otras, por lo que se supone que el gobierno cubre las necesidades de las familias en materia de infraestructura y educación, y esto permite entonces en teoría la erradicación de la pobreza. Por lo tanto, para conocer la relación causal entre ambos efectos se utilizó el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios con datos del año 2010 para los Valles Centrales en Oaxaca y el Valle de Juárez en Chihuahua.

El modelo base que se va a estimar utilizando como variable dependiente la situación de pobreza y la variable independiente el índice de marginación, por lo que se tiene la siguiente ecuación:

$$Y_i = \alpha + I_i + \mu_i \quad (1, \text{Modelo base})$$

Donde Y es la variable dependiente que es la situación de pobreza, α es la constante, I_i es el índice de marginación y μ es el error estadístico. Además, i son los municipios de los Valles Centrales.

De acuerdo a los resultados dados en la estimación (véase Tabla 7 y Tabla 8) se sospecha que exista correlación debido que tenemos una R^2 elevada ($R^2 = 0.759$).

TABLA 7. ESTIMACIÓN DEL MODELO BASE EN LA REGIÓN DE LOS VALLES CENTRALES

Modelo	R	R Cuadrada	R Cuadrada Ajustada	Error estándar de la estimación
1	.871 ^a	0.759	0.757	9.02467

Fuente: CONEVAL (2015) y INAFED (2015)

TABLA 8. ESTIMACIÓN DEL MODELO BASE EN LA REGIÓN DE LOS VALLES CENTRALES

Variables	Coeficientes No Estandarizados		Coeficientes Estandarizados	t	Sig.
	B	Error estándar	Beta		
(Constante)	46.166	4.342		10.632	0
Índice de Marginación	1.976	3.788	0.149	0.522	0.611

Fuente: CONEVAL (2015) y INAFED (2015)

De acuerdo a los resultados dados en la estimación (véase Tabla 9) se sospecha que no exista correlación debido que tenemos no tan alto R^2 , ($R^2 = 0.022$), pero, se explica en los resultados la posible razón de este hecho.

TABLA 9. ESTIMACIÓN DEL MODELO PARA EL VALLE DE JUÁREZ, CHIHUAHUA

Modelo	R	R Cuadrada	R Cuadrada Ajustada	Error estándar de la estimación
1	.149 ^a	0.022	-0.059	6.21409

Fuente: CONEVAL (2015) y INAFED (2015)

De acuerdo a los resultados dados en la estimación (véase Tabla 10) se sospecha que no hay significancia debido a que es mayor al error estándar del 10% porque es del 0.611.

TABLA 10. ESTIMACIÓN DEL MODELO BASE EN LA REGIÓN DEL VALLE DE JUÁREZ, CHIHUAHUA

Variables	Coeficientes No Estandarizados		Coeficientes Estandarizados	t	Sig.
	B	Error estándar	Beta		
(Constante)	65.7	0.975		67.374	0
Índice de Marginación	17.488	0.99	0.871	17.665	0

Fuente: CONEVAL (2015) y INAFED (2015)

Resultados

En el caso del Valle de Juárez los resultados dados en el modelo 1 mostraron una relación no estadísticamente significativa en la relación entre la variable independiente que es el índice de marginación y la variable dependiente que es la pobreza. Este resultado nos dice que en el Valle de Juárez la pobreza no está generada necesariamente por problemas de marginación. Asimismo, el índice de marginación no es un gran problema para la mayoría de los poblados, ya que sólo San José Paredes, Rinconada del Mimbres y el Millón mostraron alto el índice de marginación. Por consiguiente, la mayoría de estos poblados en el Valle de Juárez cuen-

tan con educación, servicios públicos para la vivienda y disponibilidad de bienes. Entonces esta supuesta falta de significancia estadística es totalmente acorde con lo que podemos ver en la situación actual para el Valle de Juárez.

Por otro lado, en el caso de los Valles Centrales los resultados dados en el modelo 1 mostraron significancia estadística en la relación entre la variable independiente que es el índice de marginación y la variable dependiente que es la pobreza. Por lo que se sustenta la hipótesis nula que en los Valles Centrales el índice de marginación si participa en la generación de pobreza. Asimismo, la educación, los servicios públicos para la vivienda y la disponibilidad de bienes no han sido proporcionados a todos los poblados de los Valles Centrales. En trabajos subsecuentes, se trabajará para robustecer los hechos estadísticos aquí descritos.

Resultados del Modelo Econométrico

Como bien se mostró anteriormente, se tiene como hipótesis que las localidades semi-rurales del Valle de Juárez de Chihuahua y Valles Centrales de Oaxaca con menor nivel de desarrollo y mayor potencial son aquellas que están más alejadas de la zona urbana por lo que tienen mayores problemas de rezago social, marginación y pobreza, por lo que se observó los distritos que no son del centro donde se encuentra la zona urbana más grande de Oaxaca siendo el municipio de Oaxaca de Juárez tiene mayor grado de pobreza como lo son: el distrito de ETLA, Zaachila, Zimatlán, Tlacolula, Ejutla y Ocotlán. De igual manera como se muestra la región de Valle de Juárez, los municipios de Práxedes G. Guerrero y Guadalupe Distritos Bravos muestran más grado de pobreza.

Sujeto a una investigación más profunda por región y por programas locales, los resultados sugieren que las políticas públicas entre el 2005 y 2010 no han generado un desarrollo económico en las localidades semi-rurales de Valle de Juárez, Chihuahua y Valles Centrales en el Estado de Oaxaca.

Se puede observar que el índice de marginación tiene un impacto significativo sobre la pobreza, lo cual implica que las políticas públicas no han generado un desarrollo económico en los Valles Centrales y en el Valle de Juárez.

Conclusiones generales

Al principio de este documento se estableció que aún y cuando las regiones geográficas distaban entre sí, fue claro que en ambas se aprecian factores comunes de subdesarrollo por explotación de las regiones urbanas aledañas y por los fallidos programas federales. Con relación al comparativo del Valle de Juárez con la región de los Valles Centrales en el Estado de Oaxaca, pudimos constatar que hay nece-

sidades similares en ambas regiones debido a la lejanía que tienen con las zonas urbanas, pero fue claro también para nuestro ver que existen una mayor cantidad de programas gubernamentales en esta región, sobre todo del gobierno federal, que incentivan a la población a mejorar la dinámica económica de la región, particularmente enfocado en actividades artesanales y de autoempleo. Puede decirse que en el Valle de Juárez hay más infraestructura que en Oaxaca, pero esto también tiene que ver con la orografía menos agreste que en aquellos lugares. Sin embargo, a comparación con la zona urbana de Ciudad Juárez, el Valle de Juárez aún necesita mayor infraestructura en materia de pavimento en las colonias, alumbrado público que ofrezca seguridad, transporte público eficiente, y hospitales con mejor equipo para dar un mejor servicio a la comunidad.

Esta investigación pone en claro que las regiones semi-rurales en México terminan siendo objeto del abuso político, ecológico, social y económico de la región urbana. Es nuestro deseo enfatizar que la explotación que sufre la región, y más precisamente, las personas viviendo en estas comunidades, deben de tener el acceso a una vida más digna, más aun viendo que las oportunidades que existen en materia de infraestructura y programas sociales se van a las regiones urbanas. Las regiones semi-rurales juegan un papel preponderante en el desarrollo de la región como un todo, y es necesario que se establezca una igualdad social entre las personas de la región urbana y los de la región semi-rural. Para esto establecemos una agenda en materia de educación no sólo para los pobladores de la región semi-rural, donde es claro que darse cuenta de su situación debe de ayudar a detener el abuso, sino también para los pobladores de la región urbana, exaltando el valor económico en conjunto a largo plazo, es decir en términos coloquiales, que no hay pueblo que aguante un mal de cien años: al final se cansa y se rebela.

Apéndice

A.1 Localidades Bajo Estudio

Para el caso del Valle de Juárez se tiene a las localidades: San José de Paredes, Guadalupe Victoria (Rancho Nuevo), San Francisco Tres Jacales, Barreales, Rinconada del Mimbres, Jesús Carranza (La Colorada), Colonia Esperanza, El Millón, Juárez y Reforma, Doctor Porfirio Parra (La Caseta), El Porvenir, San Agustín, Praxedis G. Guerrero, Guadalupe, Loma Blanca y San Isidro (Río Grande).

Para el caso de los Valles Centrales se tiene: En el 11° distrito ETLA se tiene los municipios de Guadalupe ETLA, Magdalena Apasco, Nazareno ETLA, Reyes ETLA, San Agustín ETLA, San Andrés Zautla, San Felipe Tejalapam, San Jerónimo Sosola, San Juan Bautista Atlatlauca, San Juan Bautista Guelache, San Juan Bautista Jayacatlán, San Juan del Estado, San Pablo Huitzo, Villa de ETLA, Santa María Peñoles,

Santiago Suchilquitongo, Santiago Tenango, Santiago Tlasoyaltepec, Santo Tomás Mazaltepec y Soledad Etla.

En el 18° distrito Zimatlán se tiene los municipios de Ciénega de Zimatlan, Magdalena Mixtepec, San Antonino El Alto, San Bernardo Mixtepec, San Miguel Mixtepec, San Pablo Huixtepec, Santa Ana Tlapacoyan, Santa Catarina Quiané, Santa Cruz Mixtepec, Santa Gertrudis, Santa Inés Yatzeche y Ayoquezco de Aldama.

En el 19° distrito Centro se tiene los municipios de San Agustín de Las Juntas, San Agustín Yatareni, San Andrés Huayapam, San Andrés Ixtlahuaca, San Bartolo Coyotepec, Ánimas Trujano, San Pedro Ixtlahuaca, San Raymundo Jalpan, Santa María Coyotepec, Santa María El Tule, Santo Domingo Tomaltepec y Tlaxiactac de Cabrera.

En el 20° distrito Tlacolula se tiene los municipios de Magdalena Teitipac, Rojas de Cuauhtémoc, San Bartolomé Quialana, San Francisco Lachigoló, San Juan del Río, San Juan Guelavía, San Juan Teitipac, San Lorenzo Albarradas, San Lucas Quiavini, San Pedro Totolapan, San Sebastián Abasolo, San Sebastián Teitipac, Santa Ana del Valle, Santa Cruz Papalutla, Santa María Guelace, Santa María Zoquitlán, Santiago Matatlán, Santo Domingo Albarradas, Teotitlán del Valle, San Jerónimo Tlacoahuaya y Villa de Díaz Ordaz.

En el 17° distrito Zaachila se tiene los municipios de San Antonio Huitepec, San Miguel Peras, San Pablo Cuatro Venados, Santa Ines del Monte y Trinidad Zaachila.

En el 25° distrito Ocotlán se tiene los municipios de Asunción Ocotlán, Magdalena Ocotlán, San José del Progreso, San Antonino Castillo Velasco, San Baltazar Chichicapam, San Dionisio Ocotlán, San Jerónimo Taviche, San Juan Chilteca, San Martín Tilcajete, San Miguel Tilquiapam, San Pedro Apóstol, San Pedro Martir, San Pedro Taviche, Santa Ana Zegache, Santa Catarina Minas, Santa Lucía Ocotlán, Santiago Apóstol, Santo Tomás Jalieza y Yaxe.

Bibliografía

- Collier, P. (2007). *The Bottom Billion*. Oxford, UK.: Oxford University Press.
- CONAPO. (07 de Diciembre de 2015). CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. Obtenido de CONAPO: conapo.gob.mx
- CONEVAL. (8 de Diciembre de 2015). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Obtenido de CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx>
- Córdova, G., Aguilar, M., & Peña, S. (2006). Participación ciudadana y gestión del agua en el valle de Juárez, Chihuahua. *REGIÓN Y SOCIEDAD*, 1-31.

- Garza Almanza, V. (1999). Riesgos a la Salud en el Valle de Juárez Asociado al Reuso Agrícola de las Aguas Residuales de Ciudad Juárez, Chihuahua. Tesis de Grado Doctor en Ciencias Biológicas. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Hernández-Gutiérrez, P. Z. (2015). Métrica de la producción científica en universidades públicas estatales mexicanas. Tesis de Grado de Doctorado. Chihuahua: Universidad Autónoma de Chihuahua.
- INAFED. (4 de Diciembre de 2015). Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Obtenido de Enciclopedia de Los Municipios y Delegaciones de México: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/>
- INEGI. (2010). Censo de Población y Vivienda. Aguascalientes, Ags.: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx>
- INEGI. (2015). Cuéntame de México. Aguascalientes, Ags.: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Obtenido de [ciberhabitat.gob.mx/monografias](http://www.ciberhabitat.gob.mx/monografias)
- Perkins, D. H., Radelet, S., & Lindauer, D. L. (2006). *Economics of Development*. New York, NY; London, UK: W. W. Norton.
- Ramos Soto, A. L. (2010). La desigualdad del ingreso y el papel del sector informal en la ciudad de Oaxaca de Juárez 1980-2003. Oaxaca de Juárez: Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
- SAGARPA. (2014). Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. Obtenido de SIAP: <http://www.siap.gob.mx>
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2009). *Economic Development*. Boston, MA.: Pearson.
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World-System I*. New York: Academic Press.
- Wheeler, J. O., Muller, P. O., Thrall, G. I., & Fik, T. J. (1998). *Economic Geography (Third ed.)*. Hoboken, NJ.: John Wiley and Sons, Inc

Capítulo 5. Valles Centrales. La confrontación de instrumentos de política hídrica, derechos y resoluciones

Abigail Martínez Mendoza¹

RESUMEN

En este texto se exponen las condiciones de marginación y pobreza del Estado de Oaxaca, que sirven para encuadrar su situación hídrica; así como, el vínculo entre la política en materia hídrica y los instrumentos que la hacen posible y/o sirven para neutralizarla. Se advierte cómo los instrumentos elaborados desde el gobierno tienen efectos negativos sobre las personas, al grado de incrementar la vulnerabilidad de las poblaciones marginadas, pues se observa que la restricción al acceso de los recursos hídricos contribuye al desempleo, migración, pérdida de cultivos, y por tanto, al incremento de la pobreza.

Durante las etapas de las políticas públicas, la instrumentación figura de modo trasversal ya que se requieren de diversos tipos para que cada etapa pueda concretarse; además pueden ser de tipo general y/o especializados; y los hay para el diseño, implementación y evaluación. La instrumentación puede formularse y ejecutarse únicamente por el gobierno, en colaboración con otros actores, o diseñadas desde la sociedad civil.

¹ Profesora invitada en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Especial agradecimiento a los alumnos Zaid Díaz, Alberto Rubi y Nallely Gutiérrez por su colaboración. El trabajo deriva de la colaboración con el Proyecto de Extensión Comunitaria de la UAM-Iztapalapa.

En suma, se aborda una problemática de política pública federal que afecta a nivel micro-local, en donde el Estado se vale de instrumentos, estos son aprovechados por la ciudadanía para procurarse su propio el bienestar y desarrollo.

Palabras clave: *instrumentación, política pública, política hídrica.*

Abstract

In the phases of public policies, the instrumentation show up in a transversal way, because they are necessary are required of diverse types so that each stage can be concretized; in addition they can be of general and / or specialized type; and there are for design, implementation and evaluation. The instrumentation can be formulated and executed only by the government, in collaboration with other actors, or designed from civil society.

Here the conditions of marginalization and poverty of the state of Oaxaca are shown, which serve to frame its water situation. And the link between water policy and the instruments that make it possible and / or serve to neutralize it. It is noted that the instruments developed by the government have negative effects on people, to the extent of increasing the vulnerability of marginalized populations, since it is observed that restricting access to water resources contributes to unemployment, migration, loss of crops, and therefore, to the increase of poverty.

In summary, it addresses a problem of federal public policy that affects micro-local level, where the State uses instruments, and these are used by citizens to seek their own welfare and development.

Key words: *instrumentation, public policy, water policy.*

Introducción

Este trabajo tiene como eje articulador a las etapas de las políticas públicas; a saber: el diseño, implementación y evaluación son fases esenciales (Aguilar, 2010; Cardozo; 2012; Brewer y De Leon, 1983; Orlansky 2005; Meny y Thoening, 1992). Situar tales etapas como eje de investigación permite observar a las políticas públicas en sus diferentes momentos de desarrollo; de modo particular, en cada etapa se inscriben distintos trabajos que dan cuenta de la factibilidad de realizar análisis de aspectos teórico-metodológicos que robustecen los ejercicios meramente prácticos, y viceversa (Ver cuadro 1).

En este caso se exponen dos cosas. Primero, lo respectivo a las condiciones de marginación y pobreza del Estado de Oaxaca, que sirven de encuadre para su condición hídrica. Y, segundo, el vínculo entre la política en materia hídrica y los instrumentos que la hacen posible y/o sirven para neutralizarla.

De esto, se advierte cómo los instrumentos elaborados desde el gobierno tienen efectos negativos sobre las personas, al grado de incrementar la vulnerabilidad de las poblaciones marginadas, pues se advierte que la restricción al acceso de los recursos hídricos contribuye al desempleo, la migración, pérdida de cultivos, y por tanto, al incremento de la pobreza. Es decir, se aborda una problemática de política pública federal que afecta a nivel micro-local.

Todo lo anterior forma parte de la investigación relacionada con los efectos de las políticas públicas sobre las poblaciones de mayor vulnerabilidad social y económica. Específicamente, se tocan las etapas de diseño e implementación, y de manera transversal, lo correspondiente a su instrumentación.

CUADRO 1: LAS ETAPAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO EJE DE INVESTIGACIÓN

Etapa	Método	Caso de estudio	Alcance
Diseño Instrumentación	Etnográfico, entrevista semi-estructurada	Diseño metodológico para la Encuesta Nacional de Lectura y Escritura 2015-2018, coordinado por el CIECAS-IPN en 2014-2015.	Nacional
	Asamblea ciudadana, grupos focales	Diseño del programa de equidad de género para el municipio de San Pablo Macuiltianguis, 2017, coordinado por el Programa de Extensión Comunitaria de la UAM-Iztapalapa.	Oaxaca
	Etnográfico	Programa Hídrico de la Cuenca de los Valles Centrales de Oaxaca (2015-2017). Coordinado por el Programa de Extensión Comunitaria de la UAM-Iztapalapa.	
	Documental	Pueblos Mágicos: la política mexicana de turismo cultural, conjunción de iniciativas para el desarrollo y fortalecimiento de la identidad nacional.	Nacional
Implementación	Etnográfico, entrevista semi-estructurada	Aplicación de la Encuesta de movilidad segura de Fortaseg, 2016. ¹	Estado de México
	Etnográfico	Impacto del Programa Oportunidades en la Formación del capital social: un análisis de caso en el estado de Oaxaca, 2014. ²	Oaxaca
Evaluación	Etnográfico, entrevista semi-estructurada	Evaluación de implementación Puntos Centinela. Investigación de la percepción de los beneficiarios, operadores de los sectores salud, educación y prospera, sobre el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, sus servicios y beneficios. Coordinado por el CIECAS-IPN en 2014-2015.	Nacional

Fuente: Elaboración propia.

Contexto estatal

Es importante resaltar el contexto en el que se encuentra Oaxaca, ya que es un Estado con una gran riqueza biológica, y sociocultural. Desafortunadamente, la riqueza social y natural que posee el estado está amenazada, entre otras cosas, por

la restricción a los recursos hídricos. A fin de determinar un diagnóstico puntual acerca del estado hídrico de la cuenca de los Valles Centrales de Oaxaca, es necesario comprender la situación a nivel estatal pues ello ofrece un panorama que conducirá a una descripción de la zona de estudio.

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, la población total en Oaxaca es de 3,967,889 habitantes, 47.6% son hombres y 52.4% mujeres, distribuidos en 570 municipios; el 77% se encuentra en zonas urbanas, y el 23% en un medio rural. Asimismo, el INEGI (2010) señala las características educativas: el 11.8% sin escolaridad básica, con educación básica 58.6%, mientras que, con acceso a educación media superior 16.1%, a educación superior 11.6%. Respecto a la etnicidad, el 65.73% de la población se considera indígena, 32.15% habla alguna lengua indígena, de estos, el 13.42% no habla español; y el 4.95% se asume como afrodescendiente (INEGI, Encuesta Intercensal, 2015).

Por su parte, el índice de marginación del CONAPO, en el contexto nacional, Oaxaca ocupa el tercer lugar con mayor marginación; esto significa que existen serias dificultades para la incorporación a una dinámica de progreso y desarrollo; esto es que, la riqueza pluriétnica está excluida del disfrute de beneficios básicos, en especial educación, vivienda e ingresos monetarios.

CUADRO 2: ÍNDICE DE MARGINACIÓN EN OAXACA, 2000-2015.

Lugar nacional	2000		2005		2010		2015	
1	2.2507	Chiapas	2.4121	Guerrero	2.5325	Guerrero	2.557	Guerrero
2	2.1178	Guerrero	2.3265	Chiapas	2.3177	Chiapas	2.406	Chiapas
3	2.0787	Oaxaca	2.1294	Oaxaca	2.1462	Oaxaca	2.123	Oaxaca

Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO 2000, 2005, 2010, 2015.

En términos de pobreza, y de acuerdo con el CONEVAL, en el Estado prevalece un 66.8% de población en tal situación, esto es que las personas tienen carencias sociales e insuficiencias para adquirir bienes y servicios, así como para satisfacer necesidades alimentarias y no alimentarias. Respecto a la pobreza extrema, el 28.3% de los oaxaqueños, quienes tienen tres o más carencias sociales.²

² Carencias sociales: Rezago educativo, Acceso a servicios de salud, Acceso a la seguridad social, Calidad y espacios de la vivienda, Servicios básicos en la vivienda, y Acceso a la alimentación. CONEVAL, 2015.

Acuífero de Valles Centrales

De acuerdo con la administración hídrica que realiza la CONAGUA (2015), el país se divide en 13 Regiones Hidrológico-Administrativas (RH-A). La RH-A V del Pacífico Sur abarca los Estados de Guerrero y Oaxaca. En el territorio oaxaqueño, convergen ocho Regiones Hidrológicas (RH), cinco cuencas y 21 acuíferos.

CUADRO 6: ADMINISTRACIÓN HÍDRICA DEL TERRITORIO OAXAQUEÑO

RH-A	Acuíferos	RH	Cuencas
RH-A V Pacífico Sur	1. Jamiltepec 2. Miahuatlán 3. Tehuantepec 4. Ostuta 5. Río Verde-Ejutla 6. Huatulco 7. Nochixtlán 8. Pinotepa Nacional 9. Chacahua 10. Santiago Astata 11. Morro-Mazatán 12. Bajos de Chila 13. Colotepec-Tonameca 14. Valles Centrales	1. RH18, Balsas 2. RH20, Costa Chica de Guerrero 3. RH21, Costa de Oaxaca 4. RH22, Tehuantepec 5. RH23, Costa de Chiapas 6. RH28, Papaloapan 7. RH29, Coatzacoalcos 8. RH30, Grijalva-Usumacinta	1. 2002-Costa chica de Oaxaca 2. 2003-Río Verde 3. 2004-Costa de Oaxaca 4. 2005-Tehuantepec 5. 2006- Complejo lagunar
RH-A IV Balsas	15. Huajuapán de León 16. Tamazulapán 17. Juxtlahuaca 18. Mariscala		
RH-A X Golfo Centro	19. Tuxtepec 20. Cuicatlán 21. Coatzacoalcos		

Fuente: Elaboración propia, con base en CONAGUA 2012, 2015. DOF, 20-DIC-2013, Segunda sección.

Por otra parte, el Estado de Oaxaca, por su complejidad municipal, orográfica y cultural se divide en ocho regiones: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan, Sierra sur, Sierra norte y Valles Centrales. Esta última región se conforma de siete distritos: Etna, Zaachila, Zimatlán, Centro, Tlacolula, Ejutla y Ocotlán, y un total de 121 municipios; de los cuales, cerca del 21.6% están en condiciones de marginación muy alta o alta (CONAPO, 2015).

CUADRO 7: GRADO DE MARGINACIÓN, VALLES CENTRALES, OAX, 2015

Grado de marginación	Total de municipios	% de población por grado de marginación
Muy alto	18	5.0
Alto	50	16.6
Medio	20	13.6
Bajo	23	27.7
Muy bajo	10	37.1
TOTAL	121	100

Fuente: Elaboración propia, con base en CONAPO, 2015.

El acuífero de Valles Centrales abarca tres distritos: Etlá, Tlacolula y Zimatlán (CONAGUA, 2015). Para el 2010, el acuífero abasteció del a 186,891 personas; las cuales se distribuyen a lo largo de 5,940 km².

CUADRO 8: POBLACIÓN EN EL ACUÍFERO DE VALLES CENTRALES, OAX, 2010.

Distritos	Municipios	Localidades	Población
Etlá	23	312	13,5791
Tlacolula	25	258	117,032
Zimatlán	13	142	56,288
Total	61	712	186,891

Fuente: Elaboración propia, con base en INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico. INAFED, 2017.

- Los instrumentos son distintas formas de apoyo que contribuyen a la solución de un mismo problema público en diferentes dimensiones (M. Cejudo y L. Michel; 2015).
- Los instrumentos de política son aquellas herramientas que promueven, restringen, orientan o inducen a la consecución de ciertos objetivos de política plenamente definidos. Para cada objetivo de política puede establecerse un instrumento (Segovia, 2007:128).
- Los instrumentos son utilizados por el gobierno para la obtención de resultados, es decir para producir determinados cambios en las vidas de los ciudadanos. La particular combinación de ellos y su respectivo nivel de intensidad de una política variará en función de la efectividad esperada de su utilización en cada momento del proceso y en cada ámbito de actividad (Pallares, 1986:144).
- Aquellos medios o condiciones básicas y estratégicas son los que el Estado renuncia a la posibilidad de prevenir, morigerar o resolver los problemas que lo demandan. Esos instrumentos o condiciones necesarias pueden ser agrupados en tres tipos de instrumentos: un dispositivo normativo que estructure y oriente sus actividades, un dispositivo de gestión que las sostenga y concrete, un conjunto de recursos básicos que las torne viable (Isuani; 2012:58).
- Los instrumentos de política pública son el conjunto de técnicas por medio de las cuales las autoridades gubernamentales ejercen su poder en el intento de garantizar apoyo e impactos o prevenir el cambio social (Vedung, 2005:1).

En este sentido, los instrumentos son los que explícitamente conducen a la concreción de las políticas: en particular, son aquéllos que asignan recursos ‘económicos, financieros, físicos, técnicos y humanos’ para lograr una determinada finalidad (Fernández, Bello y Messarini, 2016:24).

De este modo, y considerando que actualmente la tendencia es transitar del viejo institucionalismo al nuevo institucionalismo, de la gobernabilidad a la gobernanza; es decir, generar nuevos mecanismos de participación y corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno (March y Olsen, 1984; North, 1981 y 1993; Koelbe, 1995; Hall y Taylor, 1998; Camou, 2001), la instrumentación de políticas puede estar formulada y ejecutada únicamente por el gobierno, en colaboración con otros actores (organizaciones de la sociedad civil, sector privado y/o ciudadanía), o bien, diseñadas solamente desde la sociedad civil (regularmente a modo de propuestas) (Cruz-Rubio, 2014).

Paralelo a los actores que participan en el diseño y elaboración de instrumentos, es necesario anotar que dentro de las etapas de las políticas públicas, la instrumentación figura de modo transversal ya que son requeridos de diversos tipos para que cada etapa pueda concretarse. Lo anterior apunta a que los instrumentos también

tienen la característica de especializarse; es decir, los hay en la etapa del diseño, implementación y evaluación.

Por ejemplo, para elaborar los planes municipales, los Estados emiten determinados criterios, los cuales están con apego al Plan Nacional de Desarrollo; esto es que, ciertos instrumentos dan lugar a otros de tipo más específico. O bien, si se trata de un programa social, este tiene reglas de operación; que por sí mismas representan un tipo de instrumento, y cuando se llega a la evaluación de ese programa, el CONEVAL, tiene definidos los instrumentos para ello.

Una muestra clara de instrumentación es el decreto de veda en el acuífero de Valles Centrales. Actualmente está en vigor un instrumento normativo que limita el uso del recurso hídrico. El 25 de septiembre de 1967 en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el “Decreto que establece veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de aguas del subsuelo en la zona conocida como Valle de Oaxaca, cuya extensión y límites geopolíticos comprenden los ex distritos de Etlá, Centro, Tlacolula, Zimatlán y Ocotlán, Oax.” (DOF, 25-07-1967).

De acuerdo con la “*Ley Reglamentaria de fecha 29 de diciembre de 1956, en Materia de Aguas del Subsuelo de 1958*”, la veda para el acuífero de Valles Centrales es de nivel tres: “III.- Zonas de veda en las que la capacidad de los mantos acuíferos permite extracciones limitadas para usos domésticos, industriales, de riego y otros” (CONAGUA, 2010). Esto es, quedó restringida la perforación de pozos, construcción de obras de infraestructura o la instalación de mecanismos para el alumbramiento o extracción de aguas del subsuelo.

Si bien el decreto de veda y el reglamento de aguas del subsuelo son instrumentos, es preciso señalar están enmarcados por otra serie de disposiciones legales que formuló e implementó el Estado. Se trata de todo el corpus legal en torno a los bienes hídricos de la nación; esto va desde la misma Constitución Política Mexicana, hasta las normatividades para cada sector social; pasando por leyes, secretarías y comisiones administrativas (Ver figura 1).

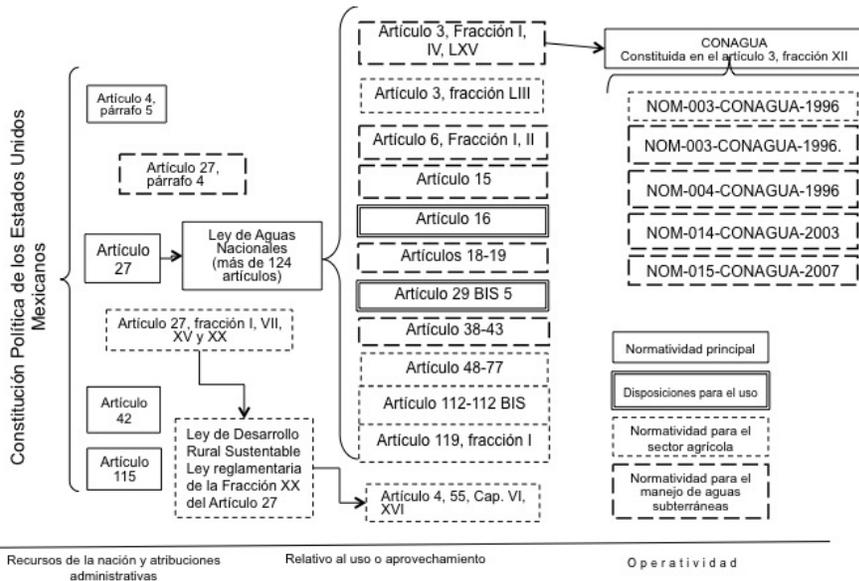
Sin embargo, tales instrumentos en materia hídrica han traído afectaciones a la ciudadanía. Con el pasar de los años de aplicación de la veda, la agricultura se ha visto afectada, y como resultado, la vida de las comunidades zapotecas que habitan en esa región también se ha visto afectada; en particular, en la pérdida de trabajo, abandono de los campos de cultivo, y en el incremento de la migración (FYC, 2013).

Para hacer frente a la veda, los usuarios de los recursos hídricos de Valles Centrales han conformado la Coordinadora de Pueblos Unidos por el Cuidado y la Defensa del Agua (COPUDA), constituida por 16 municipios: San Antonino Castillo Velasco, Santiago Apóstol, San Sebastian, San Jacinto, Ocotlán, Santa Ana Zegache, San Isidro Zegache, Asunción Ocotlán, San Pedro Mártir, San Pedro

Apóstol, San Matías Chilazoa, San Felipe Apóstol, Tejas de Morelos, La Barda Paso de Piedras, San Martín Tilcajete, El Porvenir y Maguey Largo. Además, cuentan con la asesoría Centro de Derechos Indígenas Flor y Canto.

El movimiento social por la defensa del agua comenzó en 2005; y en 2013 se emitió una resolución para realizar una consulta indígena:

FIGURA 1: INSTRUMENTOS NORMATIVOS EN MATERIA HÍDRICA



1. 2005, los habitantes de la región de Valles Centrales reciben una carta invitación de CONAGUA para pagar excedente de agua.
2. 2006, organización de la COPUDA.
3. 2007, los agricultores de la COPUDA realizaron obras de captación de agua pluvial para recargar el acuífero.
4. 2007-2008, la COPUDA efectuó tres peticiones a CONAGUA, solicitando la revisión y modificación del decreto de veda a través de un “trato diferenciado” con base en quienes realizan obras de recarga para el acuífero.
5. 2009, la COPUDA realizó una demanda de amparo para incumplir el derecho de petición, el cual fue negado por CONAGUA. La COPUDA promovió un recurso de revisión.
6. 2011, la CONAGUA señaló que no hay tratos de excepción en la Ley de Aguas Nacionales. COPUDA inició un juicio de nulidad. El Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa falló a favor de CONAGUA.

7. 2012, la COPUDA interpuso un amparo directo en el Tribunal Colegiado en materia administrativa, el fallo fue positivo.
8. 2013, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa emitió una resolución a favor de la COPUDA:

Se declara la nulidad de la resolución impugnada y de la previamente recurrida, precisadas en el Resultado 1º de este fallo, para el efecto de que la autoridad demandada, inicie un procedimiento en el cual valore la procedencia de la solicitud de los actores para proponer al Titular del Ejecutivo, la modificación del Decreto de Veda de Acuífero “Valles centrales de Oaxaca” de conformidad con lo establecido en los artículos 6, fracciones I y II, 9, fracción XLII y 38 de la Ley de Aguas Nacionales, consultando a la comunidad y pueblos indígenas zapotecas del Valle de Ocotlán de Morelos y Zimatlán de Álvarez, Oaxaca (expediente 9216/11-17-01-5 derivado del amparo Directo 282/2012).

Es necesario decir que los instrumentos referentes del fallo son la carta de declaración de los derechos indígenas de la ONU, el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y del Derecho humano de acceso al agua. El artículo 1 de los derechos indígenas señala:

Los pueblos indígenas tienen derecho al disfrute pleno y efectivo de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el derecho internacional relativo a los derechos humanos.

Por su parte, el convenio 169 de la OIT señala varios apartados respecto a la consulta:

Artículo 6:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
 - a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 15.

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la ONU, en su observación general número 15 señala “El derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna”. En la resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas también se define que es derecho de cada uno a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico.

Derivado de este problema hídrico en Valles Centrales, en suma, se puede observar que los instrumentos se encuentran en las políticas, planes, programas y proyectos de cada uno de los sectores en los que el Estado interviene; de tal modo que existe gran diversidad de éstos, entre los cuales destacan o se encuentran:

1. Instrumentos de planeación:

- a. Administrativa: acciones de coordinación y evaluación;
- b. Técnica: desarrollo de metodologías, instructivos, manuales.

2. Instrumentos de ejecución:

- a. Acción directa: permiten materializar los planes y programas en actividades y realizaciones concretas;
- b. Regulación y control: reglamentan y norman las acciones;
- c. Inducción: propician, en forma indirecta, conductas y efectos sobre el campo de acción en el que inciden, principalmente, a través de medidas financieras y fiscales;
- d. Fomento: apoyan la participación organizada de la población afectada por una problemática específica.

3. Instrumentos jurídico-administrativo y financiero:

- a. Jurídico-administrativo: sirven para la regulación y control; están prescritos por la legislación vigente;
- b. Financiero: sólo son de carácter inductivo (INE-SAHOP (1978)).

Esto muestra que la instrumentación de políticas es compleja, en tanto que responde a la diversidad de necesidades y afectaciones políticas, sociales y/o económicas.

Asimismo, se debe considerar que la ejecución de instrumentos puede ser impugnada por otros instrumentos, ya sean del mismo ámbito o no, así como por diversos actores. Todo esto deriva de las dificultades técnicas, es decir, los instrumentos pueden tener problemas para su ejecución debido a contraposición, jerarquía, divergencia, incompatibilidad o por conflicto de intereses. En suma, esto representa una confrontación de instrumentos, lo cual lleva a considerar que toda instrumentación incluye ciertos efectos, positivos o negativos, para determinados sectores de la sociedad.

A modo de cierre

En el ciclo de las políticas públicas, la instrumentación figura manera transversal, esto es, se requieren instrumentos de diversos tipos con el objetivo de concretar cada una de las etapas del ciclo; de esta forma, se estaría hablando de instrumentos que dan origen a otros de mayor especificidad.

Siendo así, los instrumentos son un medio o una vía a través de la cual, una política podrá llegar a realizarse; por ello, en un momento determinado, el Estado se vale de los instrumentos para dar camino a sus políticas se lleven a cabo.

Por otro lado, el decreto de veda hídrica en Valles Centrales, permite dar cuenta de los efectos negativos de la instrumentación; así como de la contraposición con otros instrumentos, como lo son las declaraciones de derechos y convenios; los cuales, a su vez, son empleados como recursos de interpelación. También, el caso permite observar al conjunto de instituciones que validan o no, la multiplicidad de instrumentos.

Finalmente, así como el Estado se vale de instrumentos, estos también son aprovechados por la ciudadanía para procurar su propio bienestar y desarrollo.

Bibliografía

- Aguilar, V. L. F. (2010), *Política Pública*. En editorial Biblioteca Básica de Administración Pública. Ciudad de México.
- Aguilar, V. Luis F. (Compilador y edición) (2003), “El estudio de las políticas públicas”, en *Colección Antologías de Política Pública*, primera antología, M. A. Porrúa primera reimpresión, México. Pp. 281.
- Brewer, G. D., De Leon, P. (1983), *The foundations of policy analysis*. Monterrey, CA, Brooks/Cole.
- Camou, A. (2001), “Estudio preliminar”, en Camou, Antonio (comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*, México: FLACSO, IIS-UNAM, Plaza y Valdés Editores.
- Cardozo Brum, M. (2012), “Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación”, en *Andamios, Revista de Investigación Social*, Volumen 10, número 21, enero-abril, 2013, pp. 39-59.
- Cejudo, G. M; C. L. Michel (2015), “Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y población objetivo”, en *Revista Gestión Política Pública*, vol. 25, no. 1, México.
- CONABIO, (2010), Portal de Geoinformación. Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad. <http://www.conabio.gob.mx/informacion/gis/>
- CONAGUA, (2010), *Vedas de Agua Subterránea en México*. SEMARNAT.
- CONAGUA, (2015), *Actualización de la disponibilidad media anual de agua en el acuífero de Valles Centrales (2025)*, estado de Oaxaca. DOF, 20 de abril.
- CONAGUA, (2015), *Atlas del Agua en México 2015*. SEMARNAT.
- Cruz-Rubio, C. (2014), *Hacia el gobierno abierto: Una caja de herramientas*. OEA. Serie: OEA/Ser.D/XX SG/SAP/
- DOF, 20-DIC-2013, Segunda sección. ACUERDO por el que se actualiza la disponibilidad media anual de agua subterránea de los 653 acuíferos de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que forman parte de las regiones hidrológico-administrativas que se indican.
- Fernández P. E., Bello Alessandro, Messarini P., (2016), *Políticas públicas e instrumentos para el desarrollo de la cultura científica en América Latina*. Montevideo: LATU; UNESCO.
- Hall A., Peter and Rosemary Taylor C. R. (1998), “The potential of historical institutionalism a response to Hay and Wincott”, en *Political Science*, vol. 46, no. 5, USA.
- Hood, Ch. (1983), *The Tools of Government*. Londres:Macmillan.
- Hood, Ch. (2007), “Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades” en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, Enero. pp. 127–144.
- Howlett, M. (2005), “What is a Policy Instrument? Tools, mixes, and implementation styles”, en Pearl Eliadis, Margaret M. Hill y Michael Howlett (eds.), *Designing Government: From instruments to governance*, Montreal, McGill Queen’s Press MQUP.

- Isuani, F. J. (2012), "Instrumentos de políticas públicas. Factores clave de las capacidades estatales" DAAPGE, año 12, no. 19, Santa Fe, Argentina.
- INEGI (2010), Censo de Población y Vivienda.
- INEGI (2015), Encuesta Intercensal.
- Koelbe A., Thomas (1995), "The new institutionalism in political science and sociological", en *Comparative Politics*, vol. 29, no. 2.
- March G., James y Johan Olsen P. (1984), "The new institutionalism: organizational factor in political life", en *American Political Science Review*, vol. 78, no. 3, USA.
- Meny I. y J. C. Thoenig, (1992), *Las políticas públicas*, Versión española a cargo de Francisco Morata, Primera edición, Editorial Ariel, S.A. Barcelona, España.
- North, D.C. (1981), *Structure and change in economic history*, Norton, New York.
- North, D.C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.
- Observación General No. 15. El derecho al agua. Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Noviembre de 2002.
- Orlansky, D. (2005), "Investigación social políticas públicas", Argentina. Artículo en línea disponible en <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/8.-Investigación-social-y-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-N%C2%BA26.pdf>, 30 de marzo de 2017.
- Pallares, F., (1986), *Las políticas públicas. El sistema político en acción*. Consultado el 08 de abril de 2017. Liga de acceso: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27007.pdf>.
- Resolución A/RES/64/292. Asamblea General de las Naciones Unidas. Julio de 2010.
- Roth Deubel, André-Noël (2012), *Políticas públicas, Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, D.C. pp. 17-55.
- Segovia C. S., (2007), *Océanos y costas. Análisis del marco jurídico e instrumentos de política en México*, SEMARNAT, México.
- Vedung, E. (2005), "Policy instruments: Typologies and theories", en Bemelmans-Videc, M.; Rist, R. & Vedung, E. *Carrots, Sticks & Sermons. Policy instruments & their evaluation*. Reino Unido: Transaction Publisher, pp. 21–57.
- Martínez M. A. (2014). *Impacto del Programa Oportunidades en la Formación del capital social: un análisis de caso en el estado de Oaxaca*. Tesis doctoral, Doctorado en Estudios Sociales en la Línea de Procesos Políticos, UAM-Iztapalapa.
- Hernández Mar R. (Coord.) (2015), *Pueblos Mágicos: discursos y realidades. Una mirada desde las políticas públicas y la gobernanza*. México, UAM-Lerma/Editorial Juan Pablos. Puntos Centinela. Investigación de la percepción de los beneficiarios, operadores de los sectores salud, educación y prospera, sobre el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, sus servicios y beneficios. Informe Nacional, 2014. p. 6. Disponible en https://www.prospera.gob.mx/php/puntos_centinela/GENERAL/33_Informe_2014.pdf
- Encuesta Nacional del Lectura y Escritura 2015-2018, (2015), CONACULTA. Reporte final disponible en https://observatorio.librosmexico.mx/files/encuesta_nacional_2015.pdf

Capítulo 6. Evolución del proceso de los servicios de descentralización agua potable y saneamiento. El caso de la comunidad media de Ocotlán de Morelos, Oaxaca

Fernando J. González Villarreal¹
Jorge Alberto Arriaga Medina²

RESUMEN

México comenzó en los ochenta un proceso de descentralización en sus estructuras políticas y de gobierno. A casi cuatro décadas, los resultados se identifican como de naturaleza heterogénea, de velocidades diferentes y de geometría variable (OCDE, 2013; Cabrero, 2000). El análisis del proceso, no obstante, se ha limitado al federalismo fiscal (Cabrero, 2004; Cabrero, 2010), dejando de lado los efectos en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. El objetivo del presente trabajo es, por tanto, presentar un panorama sobre el proceso de descentralización de estos servicios en el municipio de Ocotlán de Morelos, Oaxaca, y mostrar los resultados obtenidos en la localidad por el Programa de Apoyo al Desarrollo Hidráulico de los Estados de Puebla, Oaxaca y Tlaxcala (PADHPOT).

Palabras clave: *Descentralización; gestión integrada de los recursos hídricos; fortalecimiento institucional; infraestructura hidráulica.*

¹ Investigador titular del Instituto de Ingeniería, UNAM.

² Coordinador del Observatorio Hídrico del Programa de Apoyo al Desarrollo Hidráulico de los estados de Puebla, Oaxaca y Tlaxcala y colaborador de la Red del Agua de la UNAM

Descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento en México

Al término de la Revolución, México comenzó un proceso de reconstrucción nacional y de establecimiento de una forma de organización política y social, sustentada en la Constitución de 1917. La Carta Magna estableció los derechos y obligaciones de los ciudadanos y de los gobernantes, delineó las responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno.

Si bien es cierto que este instrumento sentaba las bases del federalismo, la necesidad de fortalecer al Estado-nación y terminar con las rivalidades regionales y locales instauró un régimen centralista, que no experimentaría modificaciones sustantivas hasta la década de los setenta, cuando surgieron algunos planes sectoriales que definieron orientaciones para el desarrollo de las diversas regiones del país (Cabrero, 2000), entre ellos el Plan Nacional Hidráulico.

De acuerdo con Cabrero (2010), fue durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) que se dio el primer esfuerzo sistemático de descentralización de la vida nacional. De esta forma, su Plan Nacional de Desarrollo estableció la necesidad de redistribuir competencias entre las tres instancias de gobierno y promovió el desarrollo estatal y municipal mediante la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, apoyado en los Comités de Planeación y Desarrollo, tanto estatales (COPLADE), como municipales (COPLADEMUN). El proceso de descentralización se fortaleció en 1983 mediante la reforma al artículo 115 constitucional, que reconfiguró el marco de competencias al otorgarle a los municipios, entre otras facultades y responsabilidades, la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

A casi cuatro décadas de la reforma, los resultados de la descentralización se identifican como de naturaleza heterogénea, de velocidades diferentes y de geometría variable (OCDE, 2013; Cabrero, 2000); sin una estrategia clara y uniforme, en la que la actuación de estados y municipios sigue respondiendo a presiones y contextos coyunturales (Cabrero, 2010). Continúan presentándose marcadas diferencias en el proceso de descentralización entre municipios, regiones y rubros del quehacer público, sin embargo, al menos modestamente, se han incrementado las competencias y capacidades de estados y municipios en áreas como la educativa, los programas de vivienda y el desarrollo local (Cabrero, 2010), aunque sus efectos deben ser analizados de manera detallada.

El proceso de descentralización ha sido instrumentado en todos los rubros de la vida pública, no obstante, sus efectos han transformado particularmente al subsector de agua potable, alcantarillado y saneamiento en las últimas décadas. Para Pineda y Salazar (2008) existen tres grandes etapas en el proceso de descentralización de estos servicios: la centralista, la municipalista y la empresarial.

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Año	Evento
1917	Se publica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula en su artículo 27 las aguas nacionales y establece la participación de los municipios en el desarrollo nacional
1948	La Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) crea la Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado (DGAPA)
1949	Se expide el Reglamento de las Juntas Federales de Agua Potable
1956	Se aprueba la Ley de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los Municipios
1971	La SRH crea la Dirección General de Operación de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado
1976	Se desintegra la SRH y sus funciones se transfieren a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP)
1980	El Presidente publica el Acuerdo por el que la SAHOP entrega a los estados y ayuntamientos los sistemas de agua y alcantarillado
1982	La nueva Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología absorbe la función de las obras públicas y de infraestructura
1983	La reforma constitucional al artículo 115 transfiere la administración del agua potable alcantarillado a los municipios y establece el principio de subsidiaridad para los estados y la federación
1989	Se crea la Comisión Nacional del Agua (CNA) y ésta da origen a los Lineamientos para el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado. La CNA promueve una ley estatal tipo para la gestión del agua
1992	Se publica la Ley de Aguas Nacionales
1998	La EAS se transforma en la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento (ANEAS)
2004	Se reforma la Ley de Aguas Nacionales, que propone una mayor participación de la sociedad y de los gobiernos locales en la gestión y administración del agua
2012	Se reforma el artículo 4 constitucional para establecer el derecho humano al agua y saneamiento

Fuente: Modificado de Pineda y Salazar, 2008.

A esta clasificación Rodríguez (2008) agrega una cuarta etapa, denominada estatal, y propone renombrar a la etapa empresarial de Pineda y Salazar como de gestión federal. Esta última idea es compartida por Aguilar (2010). A continuación se describe brevemente cada una de estas etapas, mientras que el cuadro 1 muestra los principales acontecimientos en la evolución del proceso de descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento.

Etapas centralista (1917-1980)

La centralización de los servicios de agua potable y saneamiento comenzó al finalizar la Revolución. En la etapa de reconstrucción nacional las prioridades se

enfocaron en resolver los grandes problemas sociales y económicos, dentro de los cuales la agenda del agua se mantuvo excluida (Rodríguez, 2008). Sin embargo, persistía la idea de que la capacidad técnica y las ideas progresistas se concentraban en el gobierno de la República, por lo que en provincia no existían cuadros técnicos preparados que pudieran hacerse cargo del servicio (Pineda y Salazar, 2008). El proceso centralizador se institucionalizó con la creación de la Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado, encargada de la construcción, operación y toma de decisiones en la mayoría de los sistemas del país, y cuyo modelo permaneció prácticamente sin modificaciones hasta 1980. En respuesta al alto grado de control central, por un lado, se reforzó la idea entre los usuarios de que el Gobierno Federal tenía la obligación de financiar este servicio sin que ellos tuvieran que realizar ninguna contribución (Pineda, 2002) y, por el otro, salvo en algunas excepciones, se impidió la profesionalización del personal local.

El manejo estatal (1980-1983)

Ante la creciente complejidad para manejar el cada vez mayor número de sistemas, el Gobierno de la República decretó su entrega a estados y municipios. Para ello definió una serie de condiciones orientadas a alcanzar la autosuficiencia financiera y administrativa, entre ellas destacan la precondition de formular una ley estatal u ordenamiento municipal que: regulara el servicio, estableciera la revisión o modificación anual de las tarifas, tipificara conductas y sanciones ante malas prácticas y dispusiera la obligación de instalar el servicio medido; además, era necesario que se encontrara en operación un sistema de administración y cobro (Rodríguez, 2008). Al amparo de este instrumento, y bajo la autoridad directa de los Estados, se establecieron diferentes tipos de instituciones para la prestación del servicio. De esta manera, incluso para 1988 los servicios de 21 de las 32 entidades federativas se encontraban bajo la administración directa de los gobiernos estatales (Aguilar, 2010).

La municipalización (1983-1989)

Bajo el argumento de que era necesario acercar las soluciones de los problemas locales a los niveles de base de la población (Jouravlev, 2003), el 3 de febrero de 1983 el Congreso de la Unión aprobó la propuesta del presidente Miguel de la Madrid para modificar el artículo 115 constitucional y, con ello, ampliar las facultades y responsabilidades de los municipios con respecto a una diversidad de temas, entre ellos la prestación de los servicios de agua y saneamiento, con el apoyo subsidiario de los estados y de la federación. De esta manera, los municipios se hicieron

cargo del servicio y de la infraestructura del agua potable, que demanda periódicamente fuertes volúmenes de inversión, el manejo del sistema para su administración y cobranza, así como la planeación a largo plazo, para la cual el gobierno local no estaba preparado (Pineda, 2008).

De acuerdo con Pineda y Salazar (2008), se puede afirmar que la política de reforma municipal del presidente de la Madrid fue demasiado amplia y ambiciosa, y que sus objetivos fueron vagos y retóricos. En el caso particular del agua potable, añaden, los objetivos eran también ambivalentes, ya que aparentaban conferir nuevas responsabilidades al nivel municipal pero no apoyaban con recursos estas nuevas cargas y, en la práctica, convirtieron a los estados en los destinatarios reales y más viables del proceso de descentralización. Agregan también que la municipalización fue un fracaso, tanto desde el punto de vista del logro de su objetivo, como en cuanto a la congruencia y pertinencia de su contenido, que suponía una capacidad municipal que difícilmente existía.

La etapa empresarial o de gestión federal (1989-actualidad)

Durante la campaña presidencial de Carlos Salinas, una de las principales demandas ciudadanas fue la de mejorar el sistema de gestión de los recursos hídricos. Así, tras su llegada a la presidencia, creó la Comisión Nacional del Agua (CNA), bajo la cual se concentraron nuevamente dos tareas fundamentales: la gestión de los recursos hídricos y el fomento al desarrollo de los sistemas de riego y de agua potable y saneamiento (Aguilar, 2010). La CNA definió entonces una política que pretendía, entre otras cosas, fortalecer la autonomía de los organismos operadores y otorgarles capacidad legal y patrimonio propio, fomentar la participación ciudadana en los órganos de gobierno, hacer posible que los recursos generados fueran reinvertidos en el sector, y desvincular la aprobación de las tarifas de las legislaturas estatales. Así, el papel de la CNA se convirtió en el de agente facilitador de la transformación y reordenamiento de los organismos operadores mediante el apoyo a los congresos locales para modernizar su legislación, así como brindar asistencia técnica para la construcción de infraestructura y fortalecimiento institucional (Aguilar, 2010).

La política del gobierno federal, a pesar de plantear elementos innovadores para fortalecer la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, ha visto limitada su adopción, sin importar la modalidad que asume el prestador de servicio, ya sea de participación privada, organismos públicos descentralizados, entes adscritos a los gobiernos estatales o municipales, o bien, distintas formas de organización comunitaria. Para Rodríguez (2008), la autoridad central ha pretendido aplicar acciones, planes y hasta leyes en forma general e indiscriminada, que

pocas veces responden a las realidades concretas y terminan en sólo buenas intenciones, cuando no en fracasos completos.

En este sentido, es importante destacar que el 8 de febrero de 2012, el Congreso de la Unión adicionó un sexto párrafo al artículo 4° para elevar a rango constitucional el derecho humano al agua y saneamiento. Este precepto establece que toda persona tiene derecho de acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Agrega que el Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Con la incorporación del derecho humano al agua y al saneamiento a la Constitución, al igual que con todos los derechos humanos, el Estado mexicano asume las obligaciones de respetar, proteger y cumplir. La primera obligación exige abstenerse de cualquier práctica o actividad que restrinja o deniegue el acceso al agua potable y saneamiento de cualquier persona. La obligación de proteger, por su parte, impone el deber de controlar y regular a particulares, grupos, empresas y otras entidades para que no interfieran con el disfrute del derecho. Por último, la obligación de cumplir, que se subdivide en la obligación de facilitar, promover y garantizar, demanda que el Estado dirija sus esfuerzos para concretar el derecho al agua de forma progresiva pero utilizando el máximo de los recursos disponibles (Gutiérrez, 2008).

De acuerdo con esta reforma constitucional, además de que se reconoce al Estado como el principal responsable de la garantía del derecho al agua y al saneamiento a través de las obligaciones señaladas, se asume, como reconoce Gutiérrez (2012), que este derecho es una herramienta contra la desigualdad y la discriminación, por lo que las políticas públicas deben orientarse prioritariamente hacia los grupos en situación de mayor desventaja y exclusión.

Adicionalmente, el considerar al agua como un derecho humano, supone que este guarda una relación de conectividad con los demás, por lo que el ejercicio de este dependerá de la posibilidad de ejercer los demás.

Es innegable que México ha logrado avances en la universalización de los servicios de agua potable y saneamiento. Basta recordar que, de acuerdo con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA, 2015), a finales de 2014 se alcanzó una cobertura del 92.4% en agua potable y del 91.0% en alcantarillado. Sin embargo, a casi tres décadas de que la CNA promoviera el establecimiento de organismos operadores autónomos y autosuficientes, la mayoría de los municipios continúan funcionando de acuerdo a la problemática que se les presenta en el corto plazo,

con acciones reactivas, sin planeación, sin indicadores de desempeño y sin profesionalización (Domínguez, 2014). Esta realidad les impide ofrecer a sus comunidades servicios de agua potable y alcantarillado de forma suficiente, regular y de buena calidad. Por el contrario, salvo algunas excepciones, los organismos operadores se caracterizan por: la ineficiencia en la gestión organizacional, técnica y comercial; la falta de personal técnico calificado en la operación y administración; la baja participación pública en la formulación y ejecución de los programas hidráulicos; la persistencia de estructuras y niveles tarifarios que no reflejan el costo de los servicios; y la ausencia de recursos económicos suficientes que aseguren su sostenibilidad (González-Villarreal et al., 2016).

El ejercicio del derecho humano al agua requiere, además de ampliar la cobertura del servicio, centrar la discusión también en sus niveles de calidad, sustentabilidad y eficiencia. En términos generales, el 86% de los mexicanos no tiene servicio de agua potable las 24 horas y el 48% no recibe agua diariamente (González Villarreal et al., 2015). Como resultado de esta deficiencia, más del 75% de la población compra agua embotellada, que trae consigo un aumento del 40% en el presupuesto mensual del consumidor destinado al pago de este servicio, ello por una cantidad que es aproximadamente 200 veces menor que el volumen de agua suministrada por el municipio (González-Villarreal et al., 2015).

Las cifras nacionales presentadas, a pesar de demostrar un claro incumplimiento de los atributos del derecho humano al agua y saneamiento, no permiten reconocer las diferencias que existen entre las distintas regiones y entidades federativas, entre las zonas urbanas y las rurales, o zonas de altos ingresos y las de mayores índices de marginación. Tampoco permiten identificar, como reconocen González Villarreal y Arriaga (2015), que los impactos de las deficiencias institucionales, técnicas y económico-financieras de los servicios de agua potable y saneamiento son particularmente sensibles para las poblaciones más pobres, por lo que los sistemas funcionan como mecanismos de exclusión social que imposibilitan el alcance de la seguridad hídrica en las personas al limitar sus derechos y libertades por pobreza, enfermedad y vulnerabilidad.

De especial interés para el entendimiento del proceso de descentralización es identificar las disparidades que existen entre los grandes municipios y las pequeñas y medianas ciudades pues, según Jouravlev (2003), los casos aislados de una buena prestación municipal de los servicios de agua potable y saneamiento se limitan a aquellos de gran tamaño o de alta importancia política, que han logrado crear empresas autónomas manejadas por un directorio relativamente estable, profesional y despolitizado.

Impactos de la descentralización en comunidades medias

De acuerdo con el último censo disponible (INEGI, 2009), México cuenta con 2,517 organismos operadores encargados, entre otras cosas, de la captación, tratamiento y suministro de agua a las más de 192 mil localidades distribuidas en todo el territorio nacional. A pesar de la importancia de estas instituciones para cumplir con el mandato constitucional del derecho humano al agua, persiste una falta de información confiable sobre su desempeño. Avances importantes son los realizados por el Programa de Indicadores de Gestión de Organismos Operadores, PIGOO (Alcocer, 2015), que en 2015 analizaba 28 indicadores en 161 organismos, o los realizados por González-Villarreal y Lartigue (2016), quienes compararon el nivel de desempeño de 53 localidades, considerando, además de indicadores publicados por la CONAGUA, PIGOO e INEGI, la percepción de los usuarios, el nivel de pobreza y las tarifas.

Como puede observarse, estos esfuerzos sólo cubren poco más del cinco por ciento de los organismos operadores contabilizados y, en general, existe una mayor representación de los municipios con más de 100 mil habitantes. Esta condición obedece, en principio, a la dificultad de obtener información directa de las pequeñas y medianas comunidades. A ello se suma que, como reconoce Aguilar (2010), una buena parte de las disposiciones en vigor se focalizan en el funcionamiento de los organismos que operan en ciudades grandes; poca o ninguna referencia explícita se hace respecto de las comunidades rurales o ciudades pequeñas. La disponibilidad de información también ha orientado los escasos análisis académicos sobre el proceso de descentralización de los organismos operadores a las grandes ciudades.

Considerando la poca atención prestada desde la política pública y la academia a las ciudades entre 10 mil y 100 mil habitantes, la Universidad Nacional Autónoma de México formuló en 2012 el Programa de Apoyo al Desarrollo Hidráulico de los Estados de Puebla, Oaxaca y Tlaxcala (PADHPOT), como una estrategia piloto para contribuir a garantizar la gestión de los servicios de agua y saneamiento en forma eficiente y sustentable en ocho comunidades de estas entidades federativas. En su primera etapa, el Programa seleccionó los siguientes ocho municipios: Ocotlán de Morelos, San Francisco Telixtlahuaca y Zimatlán de Álvarez, en Oaxaca; Cuetzalan del Progreso, Izúcar de Matamoros, San Martín Texmelucan y Tehuiztzingo, en Puebla; y El Carmen Tequexquitla, en Tlaxcala.

Reconociendo que la planeación hidráulica a escala municipal reviste una especial complejidad, el PADHPOT desarrolló una metodología de intervención cuya finalidad es que la construcción de infraestructura hidráulica esté acompañada del fortalecimiento institucional, la participación informada de la población

y de la instrumentación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, necesarios para elevar el nivel del sistema de agua potable y promover su sostenibilidad. Dicha metodología consta de las siguientes cuatro etapas: 1) Elaboración de un diagnóstico; 2) Desarrollo de una propuesta de solución; 3) Ejecución de acciones; y 4) Evaluación de indicadores de desempeño (PADHPOT, 2011). Durante los cinco años de operación, el Programa desarrolló una serie de actividades estructurales y no estructurales, lo que ha permitido adquirir información puntual sobre el funcionamiento técnico, operativo y comercial de sistema de agua potable y saneamiento de Ocotlán de Morelos, además del entorno socio-político en el que presta sus servicios.

La información obtenida durante las visitas técnicas (PADHPOT, 2011), las encuestas de percepción sobre la calidad de los servicios (PADPOT, 2014 y 2017) y las entrevistas semi-estructuradas realizadas en el municipio entre 2014 y 2016 es contrastada en el siguiente apartado con los elementos que Avendaño (2003) y la OCDE (2013) consideran como efectos negativos de la descentralización. Este análisis toma en cuenta además los planteamientos de Spiller y Savedoff (2000), quienes argumentan que la dificultad de ampliar la cobertura, mejorar la calidad y mantener adecuadamente los sistemas de agua potable responde a que la naturaleza del sector, aunada a las instituciones políticas de cada nación, generan incentivos para que los gobiernos se vuelvan oportunistas, para que los organismos operadores funcionen de modo ineficiente y para que el público le retire su apoyo al sector. A diferencia de Spiller y Savedoff, este estudio no concuerda con que la economía política del sector es la única explicación a los problemas del sector, sino que también se relacionan con el financiamiento de proyectos y, en mayor medida, con la falta de capacidad técnica y humana, como lo demuestran los aciertos y desaciertos de la intervención del PADHPOT en Ocotlán de Morelos.

Expresiones de la descentralización en Ocotlán de Morelos

El municipio de Ocotlán de Morelos se localiza en la región de Valles Centrales de Oaxaca, a unos 32 km de la capital. Tiene una superficie de 1,237 km², que representa el 0.13% del territorio oaxaqueño. Su orografía es generalmente plana, aunque presenta algunas partes montañosas. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población, el municipio cuenta con una población de más de 20 mil habitantes, organizados en 29 localidades, y se clasifica con un grado de marginación medio. En cuanto a clima, presenta un rango de temperatura que va desde los 18 hasta los 22°C y una precipitación de entre 600 y 700 mm (INEGI, 2015). Se observa que más del 40% de la población cuenta con algún nivel de hacinamiento, sólo el 30% tiene piso de tierra y más del 35% de los habitantes mayores de 15 años no con-

cluyó la educación primaria o es analfabeta (INAFED, 2015). A pesar de su grado de marginación, Ocotlán de Morelos es considerado un polo de desarrollo regional gracias a su crecimiento poblacional y a sus atractivos turísticos, entre los que se cuenta el Templo y Exconvento de Santo Domingo de Guzmán, la casa de la Fundación del pintor Rodolfo Morales y el tradicional mercado de los viernes, uno de los más antiguos y populares en el Valle de Oaxaca.

Por el territorio ocotlense atraviesa el río Ocotlán, que se une a la cuenca del río Atoyac, además de los ríos Chilana, Santa Rosa, La Iglesia, Chichicapam y San Pablo. El municipio cuenta además con algunos arroyos de flujo intermitente durante la época de lluvias, sin embargo, la principal fuente de abastecimiento de agua potable es el agua subterránea. De acuerdo con datos oficiales (INEGI, 2015), la cobertura de agua potable y alcantarillado se calcula en 90% y 60%, respectivamente, siendo las nuevas colonias producto del crecimiento de la mancha urbana y las ubicadas en las zonas altas las que no se encuentran conectadas a la red. Bajo estas condiciones geográficas opera el sistema de agua potable y saneamiento de Ocotlán de Morelos. A continuación se describe el estado de las diferentes áreas del sistema y las intervenciones realizadas por el PADHPOT para fortalecer el desarrollo hídrico local.

Poca claridad en la organización administrativa

La prestación de los servicios de agua potable y saneamiento depende directamente de las autoridades municipales, aunque no existe un reglamento que dé certeza sobre las funciones que cada uno de los involucrados debe desempeñar. La planeación hidráulica corresponde a la Dirección General de Obras, encabezada en la administración 2014-2016 por un pasante en Derecho. Por su parte, lo relacionado con las tarifas y los pagos por reconexión o nuevas instalaciones depende de la regiduría de Hacienda y de la Tesorería. En ambos casos, los regidores se identificaban como amigos cercanos del Presidente Municipal. Cabe aclarar que, como recuerda Pineda (2008), este tipo de nombramientos no se debe a la perversidad de los gobernantes o de los designados, sino que esas son las reglas del juego.

La operación técnica del sistema recaía en Don Cornelio, también llamado “Chabelo”. A pesar del alto grado de rotación de las administraciones municipales y de no contar con capacitación formal comprobable, don Cornelio operaba el sistema desde hacía más de 20 años. En gran medida su permanencia se sustentaba en que era la única persona que conocía a profundidad la red agua potable y de drenaje, pues no existían planos o registros de las políticas de operación y él no mostraba una voluntad de compartir esta información. En entrevistas semi-estructuradas, habitantes de la localidad acusaron a don Cornelio de un manejo

discrecional del agua, favoreciendo en la dotación a familias y amigos y cerrando las bombas para aquellos que lo criticaban, algunos de ellos atribuyen este comportamiento a que don Cornelio tiene una relación cercana con los operadores de pipas. Para llevar a cabo la operación del sistema contaba con la ayuda de 3 “bomberos”, ninguno de ellos con capacitación formal comprobable, dos se encontraban formalmente dentro de la estructura del municipio y el tercero era llamado en ocasiones para apoyar las labores de atención a fugas. La nómina mensual de los cuatro trabajadores era inferior a los 12 mil pesos.

Para dar certidumbre institucional, el PADHPOT diseñó, en conjunto con las autoridades municipales y de la mano de la ciudadanía, mediante la celebración de talleres participativos, un reglamento del sistema. En éste se da origen a una Junta de Agua, en la que, además de la presencia de las autoridades municipales, se encuentran representados las Comisiones Estatales del Agua y los usuarios, para disminuir la posibilidad de una politización del sistema. Se incluye también la presencia de un auditor externo, llamado comisario, cuyas atribuciones incluyen el vigilar que la administración de los recursos se haga de acuerdo con lo que disponga la ley, los programas y presupuestos aprobados por la propia Junta, y el practicar auditorías de los estados financieros y de carácter técnico o administrativo. A pesar de que las autoridades municipales aprobaron dicho reglamento al dar origen a la Junta de Agua el 22 de enero de 2015, el reglamento no se cumplió.

Escasez de información técnica y financiera

En las últimas tres administraciones, Ocotlán ha cambiado de partido gobernante bajo un clima de abierta tensión social. Muestra de ello fue el asesinato del Presidente Municipal José Villanueva Rodríguez el 17 de diciembre de 2016. Al término de la gestión priista en 2013, el nuevo gobierno perredista recibió el sistema de agua potable y saneamiento, sin ningún tipo de registro técnico, comercial o institucional. No existían los archivos digitales o mapotecas de los planos de la red de agua potable, de la red de drenaje, de perfiles emisores o de topografía. Tampoco se encontraban disponibles proyectos ejecutivos anteriores, estadísticas históricas de ocurrencia de fugas o de azolvamiento o croquis de detalle de fontanería. No se contaba con un padrón de usuarios ni un reglamento que estableciera las tarifas por tipo de usuario y el organigrama de la institución. No se tenía registro de que se hubieran realizado muestreos de calidad del agua o de información del sistema de cloración. Finalmente, tampoco existían informes ejecutivos que dieran cuenta de los avances en el cumplimiento de los planes maestros y que detallaran los indicadores de gestión.

La falta de información tenía un doble impacto. A la administración municipal le resultaba imposible generar estrategias de atención específicas para el corto y mediano plazo. Ante esta imposibilidad, su plan municipal de desarrollo fue elaborado por una empresa de consultoría que contaba con un “plan tipo” que vendía a más municipios y que únicamente contenía generalidades, sin establecer objetivos, metas y estrategias de cumplimiento adecuadas a la realidad ocotlense. Además, ante la ausencia de información contable, las autoridades municipales no conocían los ingresos reales por concepto del pago de tarifa, por lo que ignoraban que estaban subsidiando el sistema. En cuanto a la población, la falta de un reglamento que definiera claramente las cuotas para cada tipo de usuario y, en su caso, un régimen de descuentos para poblaciones vulnerables, en conjunto con la inexistencia de un sistema de cobranza transparente, fomentaba la idea sostenida por Spiller y Savedoff (2000) de que los consumidores no están dispuestos a pagar un servicio que, en su opinión, es administrado con despilfarro.

En respuesta a esta situación, se constituyó el Centro de Documentación Hídrica, disponible para todos los usuarios a través del portal electrónico del PADHPOT. El Centro contiene alrededor de 100 documentos con información relevante para la gestión municipal del agua, como legislación municipal y estatal en la materia, planos de la red de agua potable, copias de los proyectos ejecutivos a implementarse, minutas de las reuniones sostenidas entre las autoridades municipales y estatales con el programa, entre otros.

Para asegurar el acceso a la información, dentro de las instalaciones del municipio se encuentra a disposición de los interesados una computadora con este fin específico. De acuerdo con los datos de la página web, miles de personas han ingresado al portal, sin embargo, el sistema no discrimina si los usuarios pertenecen al municipio o son externos a él. Igualmente, falta establecer una relación de si la información está siendo utilizada por los habitantes para exigir un mejor servicio.

Baja calidad del servicio

El municipio de Ocotlán de Morelos cuenta con un sistema de abastecimiento con una antigüedad superior a los 25 años. Entre sus componentes principales destacan cinco pozos profundos, que aportan un gasto medio de 14.9 l/s a la red. Esta agua se almacena en dos tanques de regularización con una capacidad conjunta de 1,225 m³ que, a su vez, distribuyen el agua a la red municipal. Esta se encuentra dividida en 10 zonas de servicio, que son dotadas de agua durante ocho horas cada diez días. Esta forma de operar desgasta las tuberías y reduce su vida útil hasta en diez veces (Lambert, 2001). De acuerdo a las mediciones realizadas en campo, se estimó que de los 14.9 l/s que se inyectan al sistema, únicamente se consumen 5.0, por lo que se pierden alrededor de 9.9, lo que representa un nivel

de pérdidas del 65%. Se ingresa al sistema de drenaje un gasto de 8.0 l/s, considerando los consumos provenientes de la compra de pipas y agua embotellada. De estos, se tratan 6 l/s en la planta de tratamiento y se hace una descarga de 2 l/s de aguas servidas al río.

El estado de la infraestructura existente era el siguiente. De los cinco pozos, solo tres eran aptos para ser rehabilitados, ya que los restantes tenían una producción insuficiente. En cuanto a los tanques de regularización, uno contaba con capacidad de 1,200 m³ y presentaba infiltraciones alrededor de la base y en los muros. Adicionalmente, la loza mostraba agrietamientos o desprendimientos. Por su parte, en las líneas de conducción se detectaron varias tomas clandestinas.

La encuesta sobre conocimientos, percepciones, conductas y actitudes hacia el agua (PAHPOT, 2014), levantada en 100 hogares de la cabecera municipal en noviembre de 2014, mostró que únicamente el 63.5% de los entrevistados contaban con servicio de agua entubada. Es decir, una diferencia de 26.5% con respecto a los datos de cobertura establecidos por el INEGI. La población sin acceso al servicio manifestó proveerse de agua a través de la compra de camiones cisterna (25.9%) y de pozos particulares (7.7%). Quienes cuentan con agua entubada la reciben menos de una vez por semana.

En marzo de 2017 se levantó la misma encuesta con una muestra de 100 hogares (PADHPOT, 2017). Los resultados indican que únicamente el 60.4% tiene servicio de agua entubada, es decir, tres puntos porcentuales menos en comparación con 2014. Por su parte, se observa un incremento en el porcentaje de usuarios de pipas, al pasar de 25.9% en 2014 a 30.9% en 2017. En esta ocasión el 100% de los entrevistados manifestaron contar con infraestructura de almacenamiento. La frecuencia con la que reciben el agua también experimentó un descenso. Más del 50% de la muestra expresó recibir el agua cada mes. Esta información se contrastó con entrevistas semi-estructuradas. Los entrevistados comentaron que las autoridades municipales atribuían el recorte a la ausencia de lluvias que, a su vez, había impactado en la baja de los niveles de los pozos. El personal del municipio confirmó esta versión, no obstante, los criterios técnicos no registraron una baja que justificara recortes del suministro por más de un mes.

Ante la irregularidad en la dotación de agua potable existe un creciente consumo de agua embotellada. En 2014, 88% de los encuestados dijo comprarla, gastando en ella, en promedio, 268.00 pesos mensuales. Para 2017 este porcentaje se elevó a 94%, aunque el gasto mensual se mantuvo prácticamente sin movimientos. El porcentaje de familias que compran agua de pipa también experimentó un incremento, al pasar del 60% al 71%. El gasto realizado por el pago de cada pipa no aumentó en forma considerable, pues pasó de 146 a 150 pesos. Al sumar el gasto realizado en la compra de agua embotellada con el pago por los camio-

nes cisterna, algunas familias del municipio destinan hasta el 16% de sus ingresos mensuales a complementar la ineficiencia del servicio municipal de agua potable. Este porcentaje es cinco veces mayor que el sugerido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que recomienda que los costos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua no deberían sobrepasar el 3% de los ingresos mensuales de una familia, de lo contrario, se compromete y se pone en peligro el ejercicio de otros derechos humanos (Domínguez y Flores, 2017).

Para atender la problemática identificada en el diagnóstico, el PADHPOT formuló un plan maestro que respondía técnicamente a las necesidades e incorporaba las preocupaciones manifestadas por la población a través de los talleres participativos. La propuesta de solución se orientó a la sectorización de la red de distribución de agua potable. Con ello se buscó incrementar la eficiencia hidráulica y ejercer un mayor control operativo de parámetros como la presión, la cantidad de agua, detección de fugas, así como la calidad del agua, e iniciar un programa de control de pérdidas con base en un análisis hidráulico de alto nivel, aplicando simuladores hidráulicos de redes de agua potable y tecnología de punta sobre sistemas de control automático y de medición. Igualmente, se contempló la ampliación de la red hacia las zonas que no contaban con el servicio.

La construcción y sustitución de infraestructura hidráulica se cotizó en cerca de 30 millones de pesos y se elaboró un proyecto ejecutivo para ser financiado con recursos federales provenientes de la CONAGUA. De acuerdo con las reglas de operación del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas para comunidades como Ocotlán de Morelos, la federación financia hasta el 70% del total, dejando el restante 30% al municipio. Al tratarse de una localidad con un grado de marginación medio y no contar con la solvencia económica para ejecutar una obra de esta magnitud, se decidió dividir el plan maestro en tres etapas, con una duración de tres años.

Las reglas de operación del estado determinan que los recursos económicos se transfieren directamente a los municipios, y que ellos serán los encargados de contratar a las empresas que llevarán a cabo la infraestructura. A pesar de que el PADHPOT realizó múltiples peticiones de información sobre los recursos asignados al proyecto, al no tener autoridad real, los datos no fueron proporcionados. Las visitas realizadas en 2017 muestran que la infraestructura no siguió el plan diseñado por el Programa y que la población no gozaba de mejor servicio.

Escasez de fuentes de financiamiento

Las tarifas y subsidios son las principales fuentes de financiamiento para el subsector de agua potable y saneamiento, y ambas muestran distorsiones a nivel

del municipio de Ocotlán de Morelos. De acuerdo con Corrales (2002), al reducir el tamaño de las zonas en que se prestan los servicios, el proceso de descentralización tiende a limitar la posibilidad de subsidios cruzados. Este proceso se explica por dos factores. El primero de ellos tiene que ver con la debilidad y falta de jerarquía institucional del municipio ante las entidades con intereses en el recurso. Las autoridades municipales deben entenderse y negociar con secretarías de estado y niveles superiores de gobierno, además de competir con otros municipios para atraer su atención. En esta dinámica, los pequeños municipios suelen no ser tomados en cuenta. El segundo factor radica en la falta de capacidades técnicas. A pregunta expresa del equipo de trabajo del PADHPOT a las autoridades municipales, quienes negaron la existencia de programas federalizados a los cuales recurrir para mejorar los servicios de agua potable y saneamiento. Ante la lectura de los términos de referencia de estos programas, en los que se establecen los requisitos y documentación necesaria para acceder a los recursos federales, el personal del municipio se declaró incapaz de integrar los proyectos ejecutivos y la documentación soporte.

Para Spiller y Savedoff (2000), en su forma básica, el oportunismo gubernamental significa tarifas bajas; tan bajas que no le dan al sistema la capacidad de financiar su expansión. Sin embargo, bajar los precios no es simplemente un evento único y reversible. Por el contrario, una vez despierto el interés político inmediato por mantener bajas las tarifas, los precios bajos provocan una espiral descendente en la que ciertos factores, que se refuerzan mutuamente, hacen de las tarifas bajas y la mala calidad un equilibrio estable. Esta espiral se muestra en la Figura 1.

FIGURA 1. EXPRESIONES DEL OPORTUNISMO GUBERNAMENTAL



Fuente: Modificado de Spiller y Savedoff (2000)

La tarifa mensual en Ocotlán de Morelos es de 25 pesos mensuales por toma, sin discriminar tipo de usuario o consumo, pues ninguna de las viviendas cuenta con micromedición. De acuerdo con la encuesta sobre conocimientos, percepciones, conductas y actitudes hacia el agua (PAHPOT, 2014; 2017) en 2014 un 82.7% manifestó pagar por el servicio de agua, mientras que para 2017 el porcentaje bajó al 61.5%. A pesar de que no existe un padrón de usuarios, la Tesorería Municipal calcula que la recaudación de tarifas no supera el 30%.

En este sentido, el PADHPOT realizó un proceso de acompañamiento a las autoridades municipales, a fin de aumentar su capacidad de negociación en las instituciones estatales y federales. Sin embargo, el Programa no participó en la administración ni supervisión de los recursos, pues esta facultad no se encuentra incluida en los términos de referencia. En cuanto a las tarifas, se desarrollaron campañas en medios de comunicación locales, redes sociales y en juntas de vecinos para explicar la importancia del pago de tarifas en el mantenimiento y mejora de los servicios de agua potable y saneamiento. Los pobladores se mostraron participativos en todas las acciones, pero expresaron su reticencia a aumentar sus contribuciones ante la ausencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Inexistencia de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana

Como se ha mencionado, el sistema depende directamente de las autoridades municipales, por lo que no existe un consejo de administración, como en las antiguas Juntas Federales de Agua Potable y Alcantarillado, en el que se cuenta con la participación de autoridades estatales y federales o de los propios usuarios. Las decisiones en la gestión de los recursos hídricos, por tanto, se toman de manera unilateral sin ser sometidas a consulta por parte de los representantes. Esta forma de operación ha generado conflictos abiertos, expresados en manifestaciones y toma del palacio municipal. Estas actuaciones, no obstante, no han trascendido en una transformación institucional.

De la mano del municipio, se trabajó en la introducción de un sistema contable simplificado. Después de un análisis de los sistemas comerciales existentes en el mercado y de las prácticas ya realizadas por la administración del municipio, se diseñó un instrumento que fuera adecuado a las necesidades particulares de la comunidad. En este, es posible llevar un registro por el cobro de tarifas a los usuarios, una apertura y cierre de caja por día, una relación diaria de los ingresos, control de inventario y un conteo de los gastos efectuados por conceptos como nómina, papelería, energía eléctrica, compra de equipo, etc. El sistema contable genera además reportes mensuales de ingresos y gastos que serían com-

partidos a la población a través del portal electrónico del programa. Con ello se espera generar mayor confianza para incentivar al pago y, en el mediano plazo, concientizar sobre la necesidad de aumentar las tarifas para promover la auto-sostenibilidad del sistema de agua potable. A pesar de la disposición inicial de las autoridades para implementar el sistema, una vez realizada la transferencia de los recursos federales por concepto del APAZU, la comunicación se volvió más esporádica y se negó en múltiples ocasiones el acceso al personal contable..

Conclusiones

En años recientes los tres niveles de gobierno han reconocido la necesidad de mejorar el desempeño de los sistemas de agua potable y saneamiento a nivel nacional. Para ello se han implementado programas de subsidio, como el Programa para el Mejoramiento de Eficiencias de Organismos Operadores (PROME) o el Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU), incluso se discutió la posibilidad de crear una Ley Nacional de Agua Potable y Saneamiento. A pesar de la creciente voluntad política para fortalecer al subsector, los modelos propuestos continúan ofreciendo soluciones sin cuestionar el esquema institucional predominante (IMCO, 2014). Es decir, aunque existe un consenso sobre la debilidad de un gran número de municipios para ofrecer servicios eficientes de agua potable y saneamiento, poco se ha debatido sobre la necesidad de modificar nuevamente el artículo 115 constitucional para asegurar una participación más amplia y coordinada de las autoridades federales y estatales.

Incluso, bajo el esquema institucional actual, persisten otras dificultades para impulsar un desarrollo hídrico municipal. No obstante de que el PADHPOT fue diseñado bajo un esquema avanzado que considera que la simple construcción de infraestructura hidráulica no puede traducirse en una mayor eficiencia de los sistemas municipales de agua potable y saneamiento, sino que debe estar acompañado de esquemas de seguimiento a los resultados y de un fortalecimiento institucional con participación pública y mecanismos de transparencia y rendición cuentas, la conformación de los programas federales prioriza y otorga recursos casi de manera exclusiva al desarrollo de infraestructura. La necesidad de continuar con sus labores llevó al PADHPOT a orientar sus esfuerzos al diseño e integración de proyectos ejecutivos de infraestructura hidráulica, dejando en segundo plano acciones que debían ser financiadas por los escasos recursos universitarios.

Al trabajar de manera aislada, estos programas dan origen a nuevos problemas que escalan los puramente relacionados con el agua. Por ejemplo, transferir recursos para la construcción de infraestructura directamente hacia el municipio sin asegurar, por un lado, que lo proyectado durante la etapa de diseño sea lo realmente ejecutado

y, por el otro, que existen mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas para evitar el desvío de recursos, genera polarización social, un uso discrecional del dinero y de la propia infraestructura hidráulica, y, en algunos casos, conflictos abiertos por el control de los sistemas municipales de agua potable y saneamiento.

De acuerdo a la experiencia desarrollada por el PADHPOT, el fortalecimiento institucional de los municipios se muestra como una precondition para avanzar en el desarrollo hidráulico. Para ello es necesario un acompañamiento de mediano y largo plazo de las autoridades estatales y federales, en particular, en la capacitación del personal que opera y gestiona los servicios. Es imprescindible también reorientar los mecanismos para el otorgamiento de recursos federales, pues hasta el momento no están orientados en resultados. Los criterios de evaluación requieren cambiarse del monto transferido al municipio al número de población gozando de un servicio continuo y con agua de calidad adecuada. En este sentido, se observa como necesario implementar un sistema nacional de monitoreo del desempeño de organismos operadores. Este debe ser autónomo de las instituciones gubernamentales, pero estar vinculado al otorgamiento de recursos federales, a fin de reconocer las mejores prácticas e incentivar un efecto multiplicador entre comunidades similares.

Bibliografía

- Alcocer, V., Hansen, M., Rodríguez, J., Laurel, Y., Perdomo, V., Escalante, J. (2015), “Análisis de eficiencias comercial, física y global de organismos operadores”, H2O: Gestión del Agua, 7, 36-42.
- Aguilar, E. (2010). Normatividad de los servicios de agua y saneamiento en México. Los casos de Chiapas, Tabasco y Veracruz, México: CEPAL.
- Aguilar, E. (2011). Gestión comunitaria de los servicios de agua y saneamiento: su posible aplicación en México. México: MDGF-Naciones Unidas.
- Avendaño, R. (2003). “Lecciones en regulación del sector de agua potable y saneamiento en Latinoamérica”. En Tercer Encuentro de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas, Santiago de Chile, 23-25 septiembre.
- Cabrero, E., Flamaud, L., Santizo, C. y Vega, A. (1997). “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”. Gestión y Política Pública, VI, 2, México, julio-diciembre, 329-387.
- Cabrero, E. (2000). Los dilemas de la descentralización en México. Organizações & Sociedade, 7, 19, Brasil, septiembre-diciembre, 123-141.
- Cabrero, E. (2010). “Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras”. Política y Sociedad, 47, 3, 165-186.
- Cabrero, E. (2004). “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?” Gestión y Política Pública, XIII, 3, julio-diciembre, 753-784.
- Comisión Nacional del Agua (2015). Estadísticas del agua en México, SEMARNAT, México.
- Corrales, M. (2002). Gobernabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina. Estocolmo: GWP
- Domínguez, J. (2014). “La regulación del subsector agua potable y saneamiento”. H2O Gestión del Agua, 1, 37-42.
- Domínguez, J. y Flores, J. (2017). Derecho humano al agua y saneamiento. México: IMTA-COLMEX.
- González-Villarreal, F. y Arriaga, J. (2015). “Expresiones de la inseguridad hídrica”. Ciudades, 105, 9-15.
- González-Villarreal, F., Arriaga, J. y Juárez, J. (2016). “Hacia un desarrollo hídrico municipal integral: Ocotlán de Morelos, Oaxaca, México”. XXVII Congreso Latinoamericano de Hidráulico, Lima, 28-30 septiembre.
- González-Villarreal, F. y Lartigue, C. (2016). “Derecho humano al agua en los contextos mexicanos”, H2O: Gestión del Agua, 12, 18-24.
- González-Villarreal, F., Rodríguez, E., Padilla, E., Lartigue, C. (2015). “Percepción del servicio y cultura del agua en México”, H2O: Gestión del Agua, 7, 25-29.
- Gutiérrez, R. (2008). “El derecho fundamental al agua en México; un instrumento de protección para las personas y los ecosistemas”. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, 18, 71-90.

- Gutiérrez, R. (2012). “La justiciabilidad del derecho humano al agua y al saneamiento en México”, *DFensor. Revista de Derechos Humanos*, 6, 41-46.
- IMCO (2014). *Guía para la creación de organismos metropolitanos de agua potable y saneamiento en México*. México: IMCO-Embajada Británica en México,
- INEGI (2009). *Panorama censal de los organismos operadores del agua en México*, INEGI, México
- INAFED (2015), *Sistema Nacional de Información Municipal*, SEGOB, en línea <http://www.snim.rami.gob.mx/> (Fecha de consulta: 10 de febrero de 2017)
- INEGI (2015), *Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos. Ocotlán de Morelos, Oaxaca*, INEGI, en línea, <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/datos-geograficos/20/20068.pdf> (Fecha de consulta: 10 de febrero de 2017)
- Jouravlev, A. (2003). *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Lambert, Alan (2001), *Water losses management and techniques*, *Water Science and Technology: Water Supply*, No. 2, Vol. 4, pp. 1-20.
- OCDE (2013). *Making water reform happen in Mexico*. París: OCDE.
- PADHPOT (2011). *Formulación de un programa de apoyo al desarrollo hidráulico de los estados de Oaxaca, Puebla y Tlaxcala*. Red del Agua UNAM-Instituto de Ingeniería, México.
- PADHPOT (2012). *Diagnóstico: organismos operadores, Oaxaca, Ocotlán de Morelos, México*, Red del Agua UNAM-Instituto de Ingeniería.
- PADHPOT (2015). *Encuesta sobre conocimientos, percepciones, conductas y actitudes hacia el agua, Ocotlán de Morelos*. Red del Agua UNAM-Instituto de Ingeniería, México.
- PADHPOT (2017). *Encuesta sobre conocimientos, percepciones, conductas y actitudes hacia el agua, Ocotlán de Morelos*, Red del Agua UNAM-Instituto de Ingeniería, México.
- Pineda, N. (2002). “La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización”. *Región y Sociedad*, XIV, 24, 41-69.
- Pineda, N. (2008). “Nacidos para perder dinero y derrochar agua. El inadecuado marco institucional de los organismos operadores de agua en México”. En Soares, D., Vargas, S. y Nuño, M. (editores). *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*, México: SEMARNAT-IMTA-UdeG, 121-150.
- Pineda, N. y Salazar, A. (2008). “De las juntas federales a las empresas de agua: la evolución institucional de los servicios urbanos de agua en México 1948-2008.” En Olivares, R. y Sandoval, R. (coord.). *El Agua Potable en México*, México, ANEAS, 57-75.
- Rodríguez, E. (2008). “Agua y saneamiento en México: avances, errores y alternativas.” En Olivares, R. y Sandoval, R. (coord.). *El Agua Potable en México*, México, ANEAS, 57-75.
- Spiller, P. y Savedoff, W (2000) “Oportunismo gubernamental y suministro de agua.” En Spiller, P. y Savedoff, W. (editores). *Agua perdida: compromisos institucionales para el suministro de servicios públicos sanitarios*. Washington D.C, BID, 1-39.

Tercera parte
Conservación ambiental

Capítulo 7. El aporte de la certificación de áreas destinadas voluntariamente a la conservación al manejo integrado del paisaje en municipios de Oaxaca

Marco Antonio Huerta García¹

Susana Ortega Del Valle²

RESUMEN

El presente trabajo recopila en una primera parte, el proceso de formación de Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación en Oaxaca, sus principales características generales y los niveles de priorización reglamentados por la legislación con un mayor peso a lo biológico; en una segunda parte se desarrollan criterios para ser considerados en la priorización en comento de dichos predios de conservación voluntarios fincados, si bien en aspectos ambientales, pero con peso hacia el manejo integrado del paisaje, también se contemplan los de tipo socioeconómico, con énfasis a los múltiples servicios ecosistémicos que dichas Áreas Naturales Protegidas proporcionan, así como a la gestión que se tiene a través de estrategias de manejo que incluyen, no solo la protección, sino también la restauración y el aprovechamiento sustentable.

Palabras clave: *conservación, voluntaria, Oaxaca, manejo y paisaje.*

¹ Consultor independiente.

² Consultora independiente.

Summary

The first part of the present work compiles the formation process of Areas Voluntarily Destined for Conservation in Oaxaca, its main general characteristics and the levels of prioritization regulated by the law have a greater biological emphasis. In a second part, criteria are developed to be considered in the prioritization of such voluntary conservation lands and, while the environmental aspects are taken into account, there is emphasis towards the integrated management of the landscape. The socioeconomic criteria are also considered, focusing on the multiple services oriented towards the ecosystem that these Protected Natural Areas provide, as well as the management of the previously mentioned Protected Natural Areas which is provided through administering strategies that include not only protection, but also restoration and sustainable development.

Keywords: *conservation, volunteer, Oaxaca, management and landscape.*

Introducción

La conservación voluntaria a pesar de que se remonta a tiempos prehispánicos en diferentes lugares de nuestro país, no había sido contemplada en las leyes federales hasta 1996, cuando son reconocidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) a través del artículo 59 (Mohar *et al*, 2013).

En el año 2002 se certificó el primer predio destinado voluntariamente a la conservación denominado como “Parque Ecológico Jaguaroundi” propiedad de PEMEX en el Estado de Veracruz. En el año 2003, explorando alternativas de conservación comunitaria para la región de los Chimalapas, el equipo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) del Estado de Oaxaca, observó que, al amparo del mencionado artículo 59 de la LGEEPA, era posible que las comunidades obtuvieran un reconocimiento gubernamental a partir de sus iniciativas de formalizar áreas de conservación. Así, el 31 de octubre de 2003 los bienes comunales de Santiago Lachiguiri, región del Istmo Oaxaqueño, certifican el área denominada “Zona de Preservación Ecológica Cerro de las Flores”, siendo la segunda en el país pero la primera de tipo comunitario.

A partir de entonces, el Estado de Oaxaca, correspondiente en la actualidad a la Región Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur de la CONANP, sobresale a nivel nacional tanto por el número de certificados expedidos, como por la superficie reflejada en hectáreas, convirtiéndose cinco años después en la punta de lanza de la certificación en México (Ortega *et al*, 2010). El proceso anterior generó que la Comisión de Medio Ambiente del Senado de la República viajara en el año 2007 a conocer de primera mano las bondades de este tipo de instrumentos voluntarios

de preservación del ambiente al hacer entrega de certificados en el municipio de Pluma Hidalgo, para, desde su ámbito competencial, fortalecer la legislación en la materia, así como los incentivos que permitan que este tipo de experiencias se repliquen en todo el territorio nacional.

En ese sentido, la conservación de los recursos naturales del país ha estado de forma oficial a cargo de instituciones gubernamentales, pero se requiere incorporar a un mayor número de actores. Por lo anterior, se llevaron a cabo las reformas a la LGEEPA publicadas el 16 de mayo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, en la expedición de certificados para crear áreas destinadas voluntariamente a la conservación (ADVC) como una categoría más de área natural protegida (ANP) de carácter federal y posicionando a la certificación voluntaria como un

mecanismo eficaz para conservar las áreas del territorio nacional, destacadas por su diversidad biológica, proyectos productivos realizados mediante aprovechamiento sustentable o los servicios ecosistémicos que brindan, con lo cual complementan a las ANP decretadas.

Esta modificación en la LGEEPA es el resultado de una larga lucha de las comunidades, ejidos y pequeños propietarios de Oaxaca y otras partes del país, así como del compromiso de segmentos importantes de la sociedad civil y del sector público, por recibir un trato más equitativo a sus iniciativas de conservación (Anta, S., 2007). Lo anterior, es un paso muy importante en la política ambiental de México, porque significa reconocer que la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad no tienen solo en los decretos la única vía de formalizar esos espacios de conservación, sino que la iniciativa ciudadana y comunitaria puede ser también reconocida e incentivada. La importancia de fortalecer y promover la adopción de este instrumento, presenta las siguientes ventajas (Senado de la República, 2007):

1. Menor carga administrativa, financiera, material y humana para la autoridad.
2. Al ser de naturaleza voluntaria y privada, cumplen eficazmente con sus objetivos, toda vez que se trata de un acto de buena fe en el que los titulares de la propiedad asumen la responsabilidad de conservar y aprovechar sustentablemente los recursos naturales que alberga, y vigilar que se cumplan los objetivos para los que fue certificado el predio.
3. Involucra a la sociedad civil en la conservación del ambiente y el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales. En este aspecto, cabe destacar que la propiedad de gran parte de los predios certificados hasta la fecha recae en comunidades indígenas de las diferentes regiones del país en las que ha sido bien recibido este instrumento.

4. Constituye un estímulo para conservar, ya que las propiedades obtienen un valor agregado, al distinguirse los predios certificados por llevar a cabo actividades productivas bajo esquemas de sustentabilidad o representar, por ejemplo, una alternativa ecoturística para los visitantes.

Sin embargo, a pesar de las ventajas señaladas existen aspectos que se requieren fortalecer para un mejor avance de la certificación voluntaria de predios en nuestro país:

1. Manejo Integrado del Paisaje: fortalecer a las ADVC mediante sinergia interinstitucional con otras modalidades de conservación en el país a través de la conectividad ecológica de corredores biológicos, así como la organización social de redes estatales
2. Estímulos: emprender una revisión integral del marco jurídico y administrativo vigente, para diversificar la gama de incentivos fiscales, financieros y de mercado, que permitan estimular a quienes destinen voluntariamente sus propiedades a acciones de preservación de los ecosistemas y la biodiversidad; lo anterior, en aplicación del principio contenido en la fracción IV del artículo 15 de la LGEEPA, que ordena incentivar “a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales”. Asimismo, ofrecer mayores oportunidades de desarrollo de actividades productivas, que permitan mejorar la calidad de vida de la población.
3. Institucional: fortalecer a la CONANP para que cuente con los recursos humanos, materiales y financieros que le permitan difundir el uso de la certificación voluntaria de predios, las acciones de asesoría para que los interesados puedan obtener dicho reconocimiento, y el monitoreo permanente de la superficie certificada.

La situación actual de la Conservación Voluntaria en Oaxaca

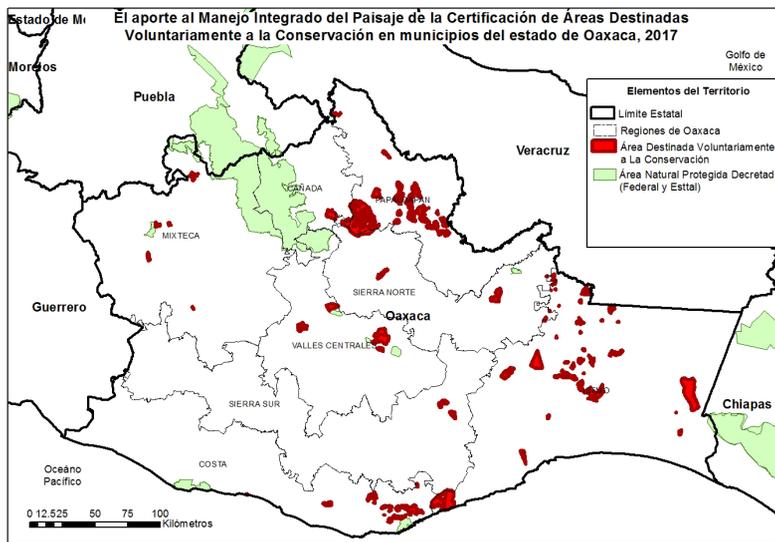
Actualmente, Oaxaca continúa encabezando numéricamente el proceso de certificación de ADVC en México, al contar con 138 predios los cuales representan el 36.4% del total nacional (CONANP, 2017a). Cubren dichas ADVC una superficie de 129,729.61 hectáreas (31.8% del país), incluyendo principalmente ecosistemas de Selvas Húmedas (47,572 ha.), Selvas Secas (25,375 ha.), Bosques Templados (25,149 ha.) y Bosques Nublados (25,105 ha.), entre otros. Dichos espacios albergan una importante biodiversidad de flora y fauna, así como también proporcionan servicios ecosistémicos como el suministro de agua dulce, regulación de inundaciones, prevención de erosión de suelos, alimentos, materias primas, plantas medicinales, recreación y regulación del clima, entre otros.

Culturalmente Oaxaca mantiene una importante diversidad por ejemplo, de sus grupos indígenas (Huerta, M.A., 2010), los cuales no es casualidad que 49 certificados estén en territorios con grupos étnico Zapotecos, 36 Chinantecos, 27 Mixes, 11 Mixtecos, tres Chontales, dos Zoques, uno Mazateco; los restan-

tes nueve certificados están en cargo de mestizos. Las acciones de manejo que se han llevado a cabo en las ADVC de Oaxaca con apoyo de las comunidades y en coordinación de la CONANP con otras dependencias como la Comisión Nacional Forestal, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, etc. (Sanchez, G., 2005) a través de las ANP y Regiones Prioritarias para la Conservación (RPC), se han enfocado principalmente a la vigilancia, restauración de zonas impactadas y manejo del fuego, así como alianzas o desarrollo de proyectos con los tres niveles de gobierno, academia, organizaciones de la sociedad civil e iniciativa privada.

Cabe mencionar, que para el presente análisis se consideraron también 12 ADVC oaxaqueñas actualmente sin vigencia (mayo de 2017), debido a que ha terminado su plazo establecido (10 años), por lo que aunadas a las 138 ANP

FIGURA 1



mencionadas se revisarán diversos aspectos de un total 150 predios certificados distribuidos en 42 municipios del estado de Oaxaca (figura 1).

El Manejo Integrado del Paisaje y las Áreas Naturales Protegidas

La CONANP conoce el reto que representa vincular y complementar las acciones de conservación de la biodiversidad a través de las ANP, con las medidas de desarrollo económico de las comunidades asentadas en estas áreas y sus zonas

de influencia. Ello ha sido parte fundamental de su labor, desde su creación en el año 2000. Las ANP han sido reconocidas mundialmente como la principal herramienta para conservar efectivamente la biodiversidad. Sin embargo, a pesar de que la superficie protegida ha aumentado considerablemente, para un país megadiverso y complejo como lo es México, la red actual de ANP es insuficiente para conservar adecuadamente una porción representativa de su biodiversidad.

Es por esto que tanto la CONANP como las ANP necesitan fortalecerse y expandirse, persiguiendo objetivos en una escala espacial y temporal mayor (CONANP, 2013).

El manejo integrado del paisaje busca la preservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos a partir de la conectividad y articulación de diversos instrumentos y mecanismos de conservación, como ANP, ADVC, RPC, Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA), etc. para la integración de estas en el manejo del territorio (CONANP, 2013). Asimismo, permite revelar las regiones prioritarias de conservación a partir la conectividad ecológica del territorio (obtenida mediante el manejo integrado de paisaje ambiental y social), clave para el mantenimiento de la biodiversidad y servicios ecosistémicos para la población en el escenario del cambio climático y ambientes modificados.

El aporte de Criterios de Áreas Certificadas al Manejo Integrado del Paisaje

La CONANP, en cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la LGEEPA en Materia de ANP, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2014, establece los niveles de certificación a que se refiere el artículo 131 del citado Reglamento, respecto de las ADVC cuyos certificados fueron expedidos antes del 22 de mayo de 2014, considerando los aspectos señalados por el artículo 130 del Reglamento, conforme los siguientes 12 criterios de evaluación de los niveles de certificación (otorgándose un punto por cada criterio):

I. Del 75% al 100% como zona núcleo; II. Del 75% al 100% de cobertura vegetal primaria; III. La identificación del predio como un relicto bien conservado; IV. La estrategia de manejo con medidas y acciones más estrictas; V. Predios Certificados que no tengan elementos no nativos; VI. La coexistencia de cuatro o más ecosistemas en el mismo predio; VII. El desarrollo, subsistencia o permanencia de especies nativas en el predio; VIII. La existencia de un gradiente superior a 500 metros altitudinales; IX. La presencia de endemismos; X. Vigencia de 30 o más años; XI. Mejora en el estado o cobertura de sus ecosistemas; y, XII. Estudios, artículos o reportes de investigación científica realizada en el predio.

Con base a la evaluación anterior estableció la CONANP tres niveles: Prioritario (de 7 puntos y más), Intermedio (de 4 a 6) y Básico (de 3 puntos y menos). De un total de 426 predios evaluados, solo 10 alcanzaron un nivel prioritario y de ellos solo uno pertenece a Oaxaca.

Siendo la entidad oaxaqueña la de mayor riqueza en biodiversidad en México y centrándose los 12 criterios de evaluación mencionados a aspectos ambientales se hace complicado compaginar la realidad con dicho resultados de niveles de certificación con la importancia de dicha entidad en el proceso de conservación voluntaria en México. Existe la necesidad de aportar elementos paisajísticos, socioeconómicos y de gestión, complementarios a los mencionados criterios tradicionales de conservación de dicha evaluación basada principalmente en aspectos biológicos (Huerta, M.A., 2008), y debido a las condiciones actuales de la conservación que hace cada vez más necesaria la inseparable dualidad tanto de aspectos naturales como socioeconómicos, relacionados con el manejo integrado del paisaje que ofrecen a los habitantes un legítimo bienestar económico que fomenta romper el círculo vicioso de que al no tener alternativas de subsistencia se terminen por deteriorar los recursos naturales del territorio, así como la necesidad de en ocasiones tener que cancelar el certificado. Por lo anterior, el presente trabajo aporta 33 criterios, agrupados en tres temáticas (cuadros 1, 2 y 3):

CUADRO 1. CRITERIOS DE TIPO AMBIENTAL Y PUNTUACIÓN PARA LAS ADVC.

Criterio	Puntuación
1. Conectividad ecológica; se refiere al análisis territorial a través de la georreferenciación de polígonos de ADVC con respecto a otras ANP federales y estatales /a.	3 = Colinda o dentro de un ANP; 2 = A menos de 1 Km. de un ANP; 1 = A más de 1 Km. de un ANP.
2. Áreas Clave para la Biodiversidad (KBA por sus siglas en inglés) /b.	1 = Sí coincide; 0 = No coincide.
3. Vacíos y Omisiones de Conservación (VOC) /c.	3 = Coincide Prioridad Extrema. 2 = Coincide Prioridad Alta. 1 = Coincide Prioridad Media. 0 = No coincide.
4. Regiones Terrestres Prioritarias (RTP) /d.	1 = Sí coincide; 0 = No coincide.
5. Regiones Marinas Prioritarias (RMP) /e.	1 = Sí coincide; 0 = No coincide.
6. Regiones Hidrológicas Prioritarias (RHP) /f.	1 = Sí coincide; 0 = No coincide.
7. Sitios Ramsar /g.	1 = Sí coincide; 0 = No coincide.
8. Áreas de Importancia para la Conservación de Aves (AICA) /h.	1 = Sí coincide; 0 = No coincide.
9. Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de Oaxaca (POERTEO) /i.	4 = Coincide Protección. 3 = Coincide Conservación. 2 = Coincide Aprovechamiento 1 = Coincide Restauración.
10. Conectividad y Manejo Integrado del Paisaje /j.	1 = Sí coincide; 0 = No coincide.

Fuente: Elaborado con base en /a INEGI, 2010; /b INEGI, 2010; /c INEGI, 2010; /d Kosmus et al, 2012; /e Ibid; /f Ibid; /g Ibid; /h Ibid; /i Ibid; /j Ibid.; /k Ibid; /l Ibid; /m Ibid; /n Ibid y /ñ Ibid.

CUADRO 2. CRITERIOS DE TIPO SOCIOECONÓMICO Y PUNTUACIÓN PARA LAS ADVC

Criterio	Puntuación
11. Población Total Municipal /a.	5 = Más de 100,000 habitantes; 4 = 50,000 a 100,000 habitantes; 3 = 10,000 a 50,000 habitantes; 2 = 2,500 a 10,000 habitantes; 1 = Menos de 2,500 habitantes.
12. Población Indígena Municipal /b.	5 = Más de 30,000 habitantes; 4 = 10,000 a 30,000 habitantes; 3 = 1,000 a 10,000 habitantes; 2 = 100 a 1,000 habitantes; 1 = Menos de 100 habitantes.
13. Población Municipal en Extrema Pobreza /c.	5 = Más de 50 % de población; 4 = 35 A 50 % de población; 3 = 20 A 35 % de población; 2 = 10 A 20 % de población; 1 = Menos de 10 % de población.
14. Servicios Ecosistémicos Aprovechamiento (Alimentos) /d.	1 = Alto potencial; 0 = Escaso potencial.
15. Servicios Ecosistémicos Aprovechamiento (Agua Dulce) /e.	1 = Alto potencial; 0 = Escaso potencial.
16. Servicios Ecosistémicos Aprovechamiento (Materias Primas) /f.	1 = Alto potencial; 0 = Escaso potencial.
17. Servicios Ecosistémicos Aprovechamiento (Plantas Medicinales) /g.	1 = Alto potencial; 0 = Escaso potencial.
18. Servicios Ecosistémicos Culturales (Recreativos) /h.	1 = Alto potencial; 0 = Escaso potencial.
19. Servicios Ecosistémicos Culturales (Espirituales) /i.	1 = Alto potencial; 0 = Escaso potencial.
20. Servicios Ecosistémicos Culturales (Educativo-Históricos) /j.	1 = Alto potencial; 0 = Escaso potencial.
21. Servicios Ecosistémicos Culturales (Estéticos) /k.	1 = Alto potencial; 0 = Escaso potencial.
22. Servicios Ecosistémicos Regulación (Clima) /l.	1 = Alto potencial; 0 = Escaso potencial.
23. Servicios Ecosistémicos Regulación (Inundaciones) /m.	1 = Alto potencial; 0 = Escaso potencial.
24. Servicios Ecosistémicos Regulación (Purificación Agua) /n.	1 = Alto potencial; 0 = Escaso potencial.
25. Servicios Ecosistémicos Regulación (Prevención Erosión) /ñ.	1 = Alto potencial; 0 = Escaso potencial.

Fuente: Elaborado con base en /a CONANP, 2017a y CONABIO, 2009; /b Conservación Internacional, 2009; /c CONABIO, CONANP, TNC y PRONATURA, 2007; /d CONABIO, 1998; /e Ibid; /f Ibid; /g CONANP, 2017; /h CONABIO, 1998; /i SEMARNAT, 2016 y /j CONANP, 2016.

CUADRO 3. CRITERIOS DE TIPO GESTIÓN Y PUNTUACIÓN PARA LAS ADVC.

Criterio	Puntuación
26. Estrategias de Vigilancia /a.	2 = Altas; 1 = Escasas; 0 = Nulas.
27. Manejo de fuego /b.	1 = Alto; 0 = Nulo.
28. Actividades de recuperación de zonas impactadas /c.	1 = Altas; 0 = Nulas.
29. Alianzas para el desarrollo de proyectos /d.	1 = Altas; 0 = Nulas.
30. Estrategia de Manejo /e.	2 = Alta; 1 = Escasa; 0 = Nula.
31. Actividades que otorguen algún beneficio económico /f.	1 = Altas; 0 = Nulas.
32. Estrategias de Difusión y Comunicación Social /g.	1 = Altas; 0 = Nulas.
33. Región Prioritaria para la Conservación.	1 = Sí coincide; 0 = No coincide.

Fuente: Elaborado con base en /a CONANP, 2017b; /b Ibid; /c Ibid; /d Ibid; /e Ibid; /f Ibid; /g Ibid y /h DOF, 2016.

Al contar con la información obtenida de distintas fuentes citadas, se realizó la sumatoria por temática (ambiental, socioeconómica y gestión) de cada ADVC, así como del total de los criterios mencionados, de cada uno de los valores totales se ponderaron cinco rangos matemáticamente obtenidos y dando como resultado los siguientes niveles (cuadro 4):

CUADRO 4. PONDERACIÓN DEL PUNTAJE DE LOS CRITERIOS APLICADOS A LAS ADVC.

Tema	Ponderación
Ambiental	Muy Alta (13 a 14 puntos); Alta (11 a 12 puntos); Media (9 a 10 puntos); Baja (7 a 8 puntos); Muy Baja (2 a 6 puntos).
Socioeconómico.	Muy Alta (38 a 40 puntos); Alta (37 a 37 puntos); Media (32 a 34 puntos); Baja (29 a 31 puntos); Muy Baja (25 a 28 puntos).
Gestión.	Muy Alta (9 a 10 puntos); Alta (7 a 8 puntos); Media (5 a 6 puntos); Baja (3 a 4 puntos); Muy Baja (0 a 2 puntos).
Total.	Muy Alta (56 a 60 puntos); Alta (51 a 55 puntos); Media (46 a 50 puntos); Baja (41 a 45 puntos); Muy Baja (33 a 40 puntos).

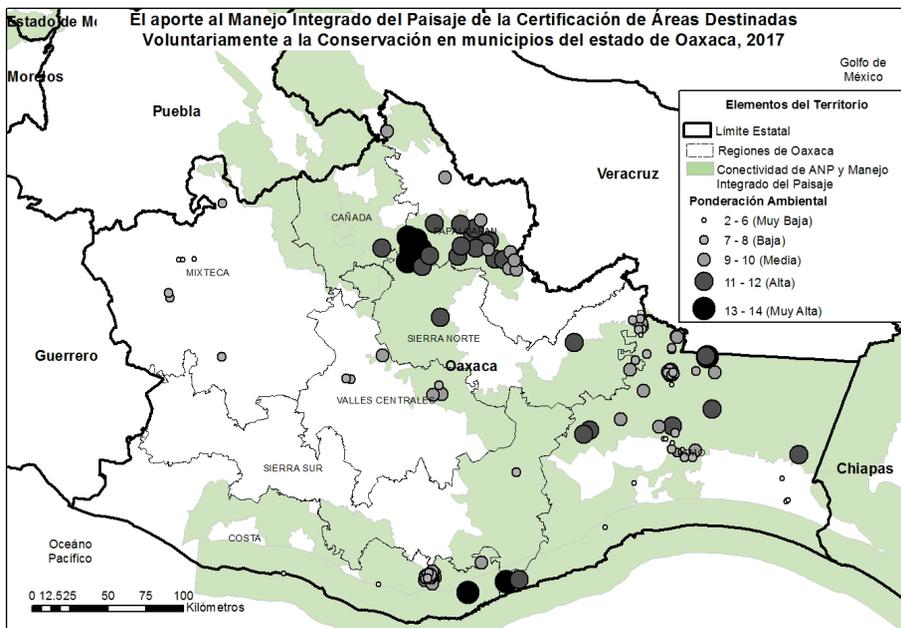
Fuente: Elaborado con base en cuadros 1, 2 y 3.

Resultados

a) Ambiental

En ponderación Muy Alta destacan 10 ADVC en municipios como el de San Felipe Usila en la región del Papaloapan y conocida culturalmente como La Chinantla con cinco predios, otros como el de Santa María Chimalapa en la región del Istmo y los de la región de la Costa (Santa María Huatulco y San Pedro Huamelula). Destaca el hecho que la tenencia de la tierra es de Bienes Comunales y con preponderancia de población indígena, todas con conectividad ecológica y contempladas en el mapa de manejo integrado del paisaje y en políticas de protección del ordenamiento estatal (figura 2).

FIGURA 2



En una situación de Alta ponderación existen 24 ADVC de Oaxaca, nuevamente La Chinantla sobresale con 13 predios (municipios de San Juan Bautista Valle Nacional, Santa María Jacatepec, Santiago Jocotepec y Ayontzintepec), seguido del Istmo con 7 (municipios de Santa María Chimalapa, San Miguel Chimalapa, Santiago Lachuiguiri, Santa María Guienagati y Barrio de la Soledad), la Sierra Norte aporta dos casos en Ixtlán de Juárez y San Juan Cotzocon; por último

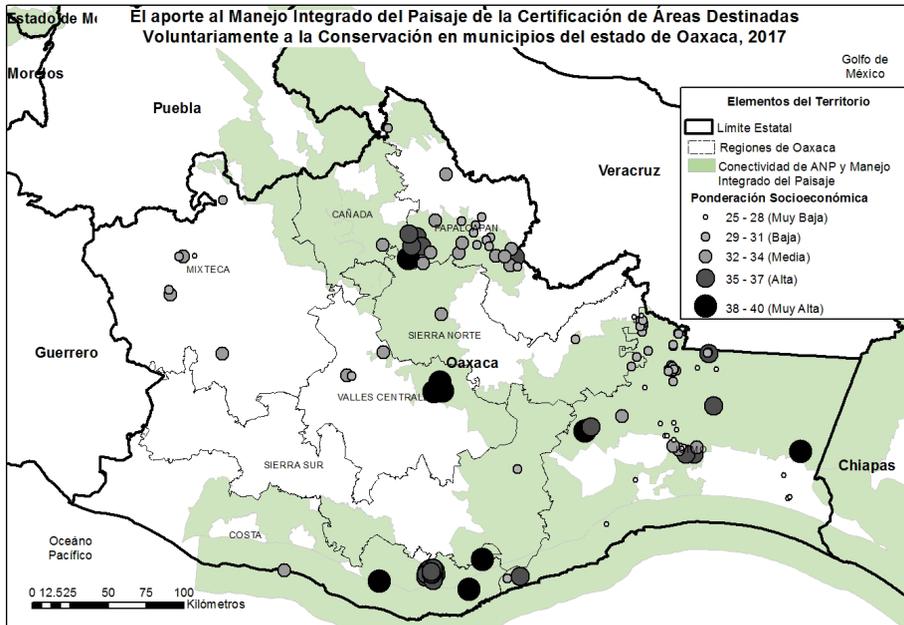
la Costa con San Pedro Huamelula y la región de la Cañada con San Juan Tepeuxila completan el grupo. Presentan una conectividad ecológica media pero están contempladas todas en polígono de manejo integrado del paisaje de la CONANP. Asimismo, llama la atención que casi todos pertenecen a la Región Terrestre Prioritaria de la CONABIO, excepto dos, pero ellas son las únicas ubicadas en prioridad extrema de Vacíos y Omisiones de Conservación.

Los restantes 118 predios certificados tienen ponderaciones Medias, Bajas y Muy Bajas, sin que por ello demerite su importancia, ya que es muy probable tengan más puntuación que muchas regiones del país. Por ejemplo, solo una de ellas tiene una prioridad extrema de Vacíos y Omisiones de Conservación y se encuentra en el municipio de San Juan Bautista Suchitepec de la región Mixteca. Más de la mitad de los predios presentan conectividad ecológica y están contempladas en polígonos de manejo integrado del paisaje, entre otros criterios analizados.

a) Socioeconómico

En ponderación Muy Alta destacan 9 ADVC en municipios como el de San Pablo Villa de Mitla en la región de Valles Centrales con dos predios, otros de la misma región como el de Villa Díaz Ordaz, los de la región de la Costa (Santa María Huatulco, San Miguel del Puerto y Santa María Tonameca), Santa María Chimalapas y Santiago Lachiguirí en la región del Istmo y San Felipe Usila en La Chinantla. Nuevamente predomina la tenencia social de la tierra (Bienes Comunales) y con preponderancia de población indígena, a excepción de una que es una finca cafetalera particular, casi todas con conectividad ecológica y políticas de protección del ordenamiento estatal, así como el 100% contempladas en el mapa de manejo integrado del paisaje. La mayoría oscila en ponderaciones intermedias de población total e indígena, pero en niveles altos respecto a pobreza extrema. En cuanto a servicios ecosistémicos presentan casi todos un potencial alto como el agua dulce, recreativos, regulación de inundaciones y prevención de la erosión (figura 3).

FIGURA 3



En una situación de Alta ponderación existen 37 ADVC de Oaxaca, sobresale la Costa con 27 predios (todas las fincas cafetaleras del municipio de Pluma Hidalgo y uno de San Pedro Huamelula), seguido del Istmo con cinco casos (municipios de Santa María Chimalapa, Santa María Guienagati y Juchitán de Zaragoza) y La Chinantla que también aporta cinco casos en San Felipe Usila y Santiago Jocotepec. Presentan una conectividad ecológica media pero están contempladas todas en polígono de manejo integrado del paisaje de la CONANP. La mayoría oscila en ponderaciones intermedias de población total e indígena, pero en niveles altos respecto a pobreza extrema. Llama la atención, por escapar a la generalidad mencionada, las ubicadas en el municipio de Juchitán de Zaragoza ya que tienen mayor ponderación en población e indígenas y poca pobreza extrema. En cuanto a servicios ecosistémicos, presentan casi todas un potencial alto: nuevamente el agua dulce, prevención de la erosión y regulación de inundaciones, la diferencia con el nivel anterior radica en que la mayor importancia se encuentra en el aprovisionamiento de alimentos y los de tipo educativo-históricos.

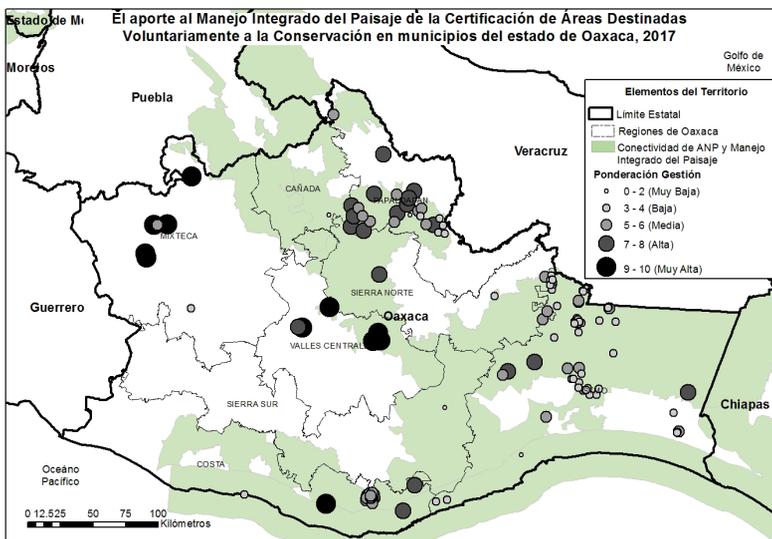
Los restantes 104 predios certificados tienen ponderaciones Medias, Bajas y Muy Bajas, sin que ello demerite su importancia en cuanto a servicios ecosistémicos donde presentan casi todos un potencial alto: nuevamente el agua dulce,

prevención de la erosión y regulación de inundaciones, pero que encima de ellos está la regulación del clima, como es más destacado. La mayoría oscila en ponderaciones intermedias de población total y pobreza extrema, pero en niveles altos respecto a indígena. La mayoría presenta conectividad ecológica y políticas de protección del ordenamiento estatal y contemplado en el mapa de manejo integrado del paisaje.

a) Gestión

En ponderación Muy Alta se ubican 11 ADVC, destaca la región Mixteca con cinco predios en municipios como el de San Marcos Arteaga, San Juan Bautista Suchitepec, Tezoatlán de Segura y Luna e Ixpantepec Nieves, otros de la región de Valles Centrales como el de San Pablo Villa de Mitla, San Pablo Etlá y Villa Díaz Ordaz, y uno de la región de la Costa (Santa María Tonameca). Nuevamente predomina la tenencia social de la tierra (Bienes Comunales y Ejidos) con preponderancia de población indígena. Casi todas con conectividad ecológica pero escasamente representadas tanto en políticas de protección del ordenamiento estatal como en el mapa de manejo integrado del paisaje; la mayoría presenta estrategia de manejo y de vigilancia importante, así como también en los demás criterios como manejo del fuego, proyectos económicos y estrategia de difusión. Todas son parte de alguna RPC (figura 4).

FIGURA 4



En una situación de Alta ponderación existen 18 ADVC de Oaxaca, sobresale La Chinantla con 11 predios (municipios de San Felipe Usila, San Juan Bautista Valle Nacional, Santa María Jacatepec, Santiago Jocotepec, San José Chiltepec y San Miguel Soyaltepec), seguido del Istmo con tres casos (municipios de Santa María Chimalapa y Santa María Guienagati), la Costa (Santa María Huatulco y San Miguel del Puerto) y Valles Centrales (San Felipe Tejalapan e Ixtlán de Juárez) con dos casos cada una. Presentan una conectividad ecológica media pero están contempladas todas en polígonos de manejo integrado del paisaje de la CONANP y en políticas de protección del ordenamiento estatal. La mayoría presenta estrategia de manejo y de vigilancia importante así como también en los demás criterios como manejo del fuego y proyectos económicos. Todas son parte de alguna RPC.

Los restantes 121 predios certificados tienen ponderaciones Medias, Bajas y Muy Bajas, Presentan una conectividad ecológica media, pero la mayoría están contempladas en polígonos de manejo integrado del paisaje de la CONANP y el 100% en políticas de protección del ordenamiento estatal. La mayoría presenta estrategia de manejo y de vigilancia importante, así como regular presencia de los demás criterios como manejo del fuego y proyectos económicos. Casi todas son parte de alguna RPC.

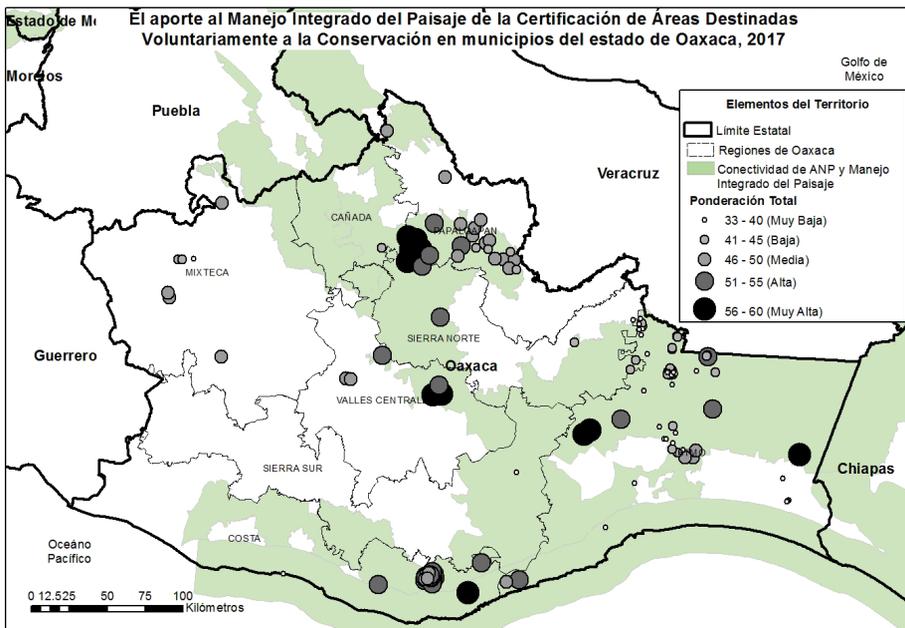
a) Total

En ponderación Muy Alta destacan 11 ADVC, destaca el municipio de San Felipe Usila en La Chinantla con sus cinco predios, otros como el de San Miguel Chimalapa, Santa María Guienagati y Santiago Lachiguiri en la región del Istmo, dos del municipio de San Pablo Villa de Mitla en Valles Centrales y en la región de la Costa el municipio de Santa María Huatulco. Destaca el hecho que la tenencia de la tierra es de Bienes Comunales y con preponderancia de población indígena; todas con conectividad ecológica (a excepción de San Miguel Chimalapa, que es la de mayor extensión a nivel estatal) y contempladas en el mapa de manejo integrado del paisaje de la CONANP y en políticas de protección del ordenamiento estatal (figura 5).

En una situación de Alta ponderación existen 34 ADVC, sobresale la Costa con 24 predios (ubicados en municipios de Pluma Hidalgo, San Miguel del Puerto, San Pedro Huamelula y Santa María Tonameca), seguido de La Chinantla con cuatro predios (en el municipios de San Juan Bautista Valle Nacional) y el Istmo con tres predios (en municipios de Santa María Chimalapa y Santa María Guienagati), Valles Centrales con dos predios (municipios de San Pablo Etlá y Villa Díaz Ordaz).

Por último, Sierra Norte aporta un caso en Ixtlán de Juárez. Presentan una conectividad ecológica media, pero están contempladas todas en polígonos de manejo integrado del paisaje de la CONANP y prácticamente todas se relacionan con políticas de protección del ordenamiento estatal.

FIGURA 5



Los restantes 105 predios certificados tienen ponderaciones Medias, Bajas y Muy Bajas. La mitad de ellos presentan conectividad ecológica y la mayoría están contemplados en polígonos de manejo integrado del paisaje, entre otros criterios analizados.

Conclusiones

Los presentes resultados van más allá de mejorar la regulación de los criterios de niveles de importancia de las ADVC certificadas (los cuales pueden guiar el potencial de apoyo financiero para accionar el manejo de los sitios), sino que aportan elementos destacados para el desarrollo regional y municipal de Oaxaca, con la finalidad de ser replicado en otros lugares del país a través del manejo integrado del paisaje de acuerdo con las condiciones particulares de cada territorio,

debido a la importancia biológica de los sitios y a la conectividad ecológica que favorecen a la preservación de especies como el jaguar que es clave en los ecosistemas y emblemáticas de comunidades indígenas oaxaqueñas.

Los servicios ecosistémicos son de los aspectos socioeconómicos que presentan un elevado potencial que aportan las ADVC al desarrollo de las comunidades asentadas en varios municipios de Oaxaca, así como a empresas e infraestructura pública, entre otros elementos del territorio y a la ayuda en mitigar los efectos nocivos del cambio climático. Lo anterior implica un fortalecimiento de la conservación, no solo al resguardo de la rica biodiversidad de México, sino que también a la mejoría en las condiciones de vida de la población local y zona de influencia a partir de dichas áreas certificadas desafortunadamente consideradas, por ejemplo en la Ley Agraria vigente, como ociosas.

Los criterios de gestión de las ADVC deben de empatar con las iniciativas legislativas encaminadas a procurar financiamiento a los predios certificados como, por ejemplo, marcas que pueden fomentar la plusvalía de los productos ahí generados, así como de servicios como el ecoturismo que actualmente se encuentran normativamente fuera de esta posibilidad de mercados verdes.

Agradecimientos

Muchas gracias a la gran cantidad de comuneros, ejidatarios y particulares comprometidos con la conservación de los recursos naturales del Estado de Oaxaca, ya que con sus iniciativas proporcionan un enorme beneficio al planeta y con su ejemplo permiten construir un aprendizaje conjunto. De la misma forma, agradecemos a los académicos, integrantes de la sociedad civil y funcionarios de gobierno que han acompañado dichos procesos de conservación voluntaria, dado que muchas sus ideas aprendidas a lo largo de 18 años de experiencia en la CONANP trataron de ser incluidas en el presente trabajo. Gracias.

Bibliografía

- Anta, S. (2007) Áreas naturales de conservación voluntaria (versión electrónica). Estudio elaborado para la Iniciativa Cuenca, disponible en: http://www.ccmss.org.mx/descargas/areas_naturales_de_conservacin_voluntaria.pdf.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2013) Estrategia 2040. Resumen ejecutivo. SEMARNAT. México.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2013a) Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2014-2018. Dentro del Plan Nacional del Desarrollo 2013-2018. SEMARNAT y Gobierno de la República. México.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2016) Áreas Naturales Protegidas, Conectividad y Manejo Integrado del Paisaje. México.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2017) Áreas Naturales Protegidas decretadas y Sitios Ramsar. México.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2017a) Listado de áreas destinadas voluntariamente a la conservación. http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/listado_areas.php
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2017b) Diagnóstico de Gestión en las Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación en la Región Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur. Documento interno.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (1998) La diversidad biológica. México: Estudio de país (Regiones Terrestres Prioritarias, Áreas de Importancia para la Conservación de Aves, Regiones Marinas Prioritarias y Regiones Hidrológicas Prioritarias). México.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (2009) Base de Datos Geográfica de Áreas Naturales Protegidas Estatales y del Distrito Federal de México.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, The Nature Conservancy y Pronatura, A.C. (2007) Vacíos y omisiones en conservación de la biodiversidad terrestre de México: espacios y especies. México.
- Conservación Internacional (2009) Áreas Clave de Biodiversidad en México. Ecosur, Conservation Internacional, Fondo de Alianzas para los Ecosistemas Críticos y Conservation Found. U.S.
- Diario Oficial de la Federación (2014) Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas. 21 de mayo. México.
- Diario Oficial de la Federación (2008) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. SECCIÓN V: Establecimiento, Administración y Manejo de Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación. Sección adicionada DOF 16-05-2008.

- Diario Oficial de la Federación (2016) ACUERDO por el que se establecen las Reglas de Operación del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES), para el ejercicio fiscal 2017. Viernes 30 de diciembre de 2016.
- Huerta García, M.A. (2008) Evaluación espacial de la conservación y manejo en las áreas naturales protegidas certificadas del estado de Oaxaca. XVIII Congreso Nacional de Geografía (México: múltiples enfoques, múltiples territorios). Del 22 al 25 de junio. Zacatecas, México.
- Huerta García, M. A. (2010) La conservación voluntaria en la Región Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur. III Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Mérida, Yucatán, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010) Base geográfica de los Estados Unidos Mexicanos: límite municipal, límite estatal, población indígena, población en pobreza extrema y población total por localidad. México.
- Kosmus, M., Renner, I. y Ullrich, S. (2012) Integración de los servicios ecosistémicos en la planificación del desarrollo (Un enfoque sistemático en pasos para profesionales basado en TEEB). Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Mohar Acedo M., T. Ortiz Ávila y E. García Frapolli (2013) Hacia una nueva estrategia de conservación: el aporte de las áreas voluntarias. Centro de Investigaciones en Ecosistemas, Universidad Nacional Autónoma de México. México. 35pp.
- Ortega del Valle, D., Sánchez Benítez, G., Solano Solano, C., Huerta García, M.A., Meza Oliva, V. y Galindo-Leal, C. (2010) Áreas de Conservación Certificadas en el estado de Oaxaca. WWF-CONANP. Oaxaca. México. 131 pp.
- Sanchez Benítez, G. (2005) Certificación de iniciativas de conservación comunitaria. CONANP-CONAFOR-SEMARNAT-IEEO-MUE México.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2016) Ordenamientos Territoriales del estado Estado de Oaxaca. Subsistema de Información sobre el Ordenamiento Ecológico (SIORE). México.
- Senado de la República (2007) Informe de la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en Relación con la Ceremonia de Entrega de Certificados en Pluma Hidalgo, Oaxaca. LXIII Legislatura, Segundo Año de Ejercicio. Jueves 1 de marzo de 2007, GACETA: LX/1SPO-69/11559. México.

Autores y coordinadores

Jorge Alberto Arriaga Medina

Licenciado en Relaciones Internacionales con mención honorífica y Especialidad en Economía Ambiental y Ecológica, ambas por la UNAM. Ha sido asistente de investigación en el Centro de Estudios China-México, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y profesor adjunto en esta misma institución. Ha participado en trabajos de consultoría para la OCDE, la Universidad de Oxford, la CONAGUA y el IMTA. Actualmente es coordinador del Observatorio Hídrico del Programa de Apoyo al Desarrollo Hidráulico de los estados de Puebla, Oaxaca y Tlaxcala y colaborador de la Red del Agua de la UNAM.

Fernando Jorge González Villarreal

Ingeniero civil por la UNAM, Maestro en Ciencias y Doctor en Ingeniería por la Universidad de California en Berkeley. Es investigador titular del Instituto de Ingeniería. Se distingue como el primer director general de la CONAGUA y fundador del IMTA. Fue asesor principal de Agua y Desarrollo Rural en el Banco Mundial y miembro del Comité Técnico de la Asociación Mundial para el Agua. Ha sido Presidente del Colegio de Ingenieros Civiles de México y de la Asociación Mexicana de Hidráulica. Recibió el Premio Nacional de Ingeniería 2013 y la Medalla Nezahualcóyotl. Actualmente es el Coordinador Técnico de la Red del Agua UNAM.

Marco Antonio Huerta García

Doctor en Geografía con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México. Trayectoria laboral de más de 18 años en la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas trabajando a nivel local (Huatulco y Benito Juárez), regional (Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur) y central (conservación para el desarrollo). Actual consultor independiente en gestión de ANP, ecoturismo, corredores bioculturales, humadales costeros, ordenamiento territorial, manejo

integrado del paisaje e integración de los servicios ecosistémicos al desarrollo sustentable. Forma parte de la Alianza Nacional para la Conservación del Jaguar y ha sido profesor en módulo en diplomado sobre manejo y conservación de recursos naturales en Ducks Unlimited de México, A.C. mahuerg@hotmail.com

Joselito Fernández Tapia

Profesor Investigador de la División de Estudios de Posgrado de la Universidad de la Sierra Sur. Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Regionales por El Colegio de la Frontera Norte. Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM. Lic. en Educación, con especialidad en Historia y Geografía por la Universidad Nacional de Trujillo, Perú. Premio Nacional a Segunda Mejor Tesis sobre Sociedad Civil, CEMEFI-UNAN, 2007. Autor del Libro Participación Ciudadana y Gobiernos Locales: los casos de Tlalpan en México y San Juan de Lurigancho en Perú, 2000-2005. SNI C. joseft100@hotmail.com

Nina Martínez Cruz

Profesora Investigadora de Tiempo Completo en la Universidad de la Sierra Sur, Oaxaca. Licenciatura en Administración Pública por la Universidad de la Sierra Sur y Maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense A.C. Estado de México. nyna_12@hotmail.com, marcny12@gmail.com

Abigail Martínez Mendoza

Doctora en Estudios Sociales en la línea de Procesos Políticos de UAM-Iztapalapa y acreedora de la medalla al mérito universitario UAM-I 2014. Maestra en Metodología de la Ciencia del CIECAS-IPN y primera Licenciada en Psicología del CICS-IPN. Miembro del SNI nivel Candidato. Experiencia en consultoría, dictaminación y extensión comunitaria para el IPN y UAM, municipios del Estado de México, Oaxaca y Guerrero, CONACYT, INDESOL, IMJUVE. Áreas de investigación: desarrollo del capital social en contextos de pobreza, ciudadanía y participación democrática, efectos de las políticas públicas en condiciones de alta marginación. Contacto: amm119@hotmail.com

Benjamín Méndez Bahena

Profesor- investigador del Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en México. Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional (Universidad de Barcelona, España); Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas (UAM-A, México); Licenciado en Economía (ESE-IPN, México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel I. Becario EDI y SIBE en el IPN. Profesor en la Maestría en Economía y Gestión Municipal en el CIECAS-IPN. Su línea de investigación es gestión pública en temas relacionados con el desarrollo urbano, regional y local. Publicaciones en temas como el comercio en vía pública, la seguridad ciudadana, la terciarización, el desarrollo inmobiliario, transparencia, movilidad y políticas públicas. bmendezb@hotmail.com y bmendez@ipn.mx

Susana Ortega del Valle

Licenciada en Geografía por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, consultora independiente con interés en el análisis del territorio, manejo y conservación de recursos naturales y cartografía ambiental; con experiencia laboral en geografía de los procesos territoriales. Ha participado en diversas instituciones tanto del sector público CONAFOR, CONANP, SEMARNAT, INEGI, UMAR, organizaciones de la sociedad civil BIOESPACIOS, IDESMAC-Conservation International México, ADIS-UABJO, GEF MIXTECA-WWF, en el estado de Oaxaca; ha sido profesora de geografía e historia desde nivel básico a universitario.

Cuauhtémoc Paz Cuevas

Licenciado en Administración Pública por la UNAM. Maestro en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte (COLEF). Ha sido docente invitado en distintas Universidades del país y desde 2006 es catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Siempre en la trinchera municipalista, ha sido Secretario Ejecutivo de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM); Secretario Técnico de la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM); Director del Centro para la Profesionalización de los Gobiernos Locales en América Latina (PROLOCAL) de la Agencia de Cooperación de la Asociación de Municipios de los Países Bajos (VNG-International); y asesor de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la Cámara de Diputados; y Director General Adjunto del Instituto Nacional para el Federalismo y

Desarrollo Municipal (INAFED) de la Secretaría de Gobernación. Email temopaz@gmail.com

Irma Victoria Ramírez Lozano

Licenciada y Maestra en Economía por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, con el mejor promedio de su generación en su licenciatura. Su tesis de maestría “Factores de Desarrollo en el Valle de Juárez en las Últimas Dos Décadas” (2016) es el producto de años de vivencia e investigación en regiones vulnerables en México. Además realizó una estancia de investigación en el año 2015 en la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca bajo la supervisión conjunta de la Dra. Ana Luz Ramos Soto y el Dr. David Vázquez Guzmán, donde se especializó en los aspectos esenciales de subdesarrollo en regiones suburbanas.irma-victoriar44@gmail.com.

Ana Luz Ramos Soto

Coordinadora de Investigación de la Facultad de Contaduría y Administración (FCA) de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO), es Profesora de Tiempo Completo (PTC) de la FCA de la UABJO, fue Premio Estatal de Ciencia y Tecnología en el área económico administrativo de 2011, Premio EDUCA 2017 por la Organización Continental de Excelencia Educativa (ORCO-DEE) en Bogotá Colombia. Actualmente desarrolla las líneas de investigación de Desarrollo Regional, Pobreza y Marginación, es Líder del Cuerpo Académico en Consolidación Emprendedores CA-46 registrado ante el PRODEP, tiene el reconocimiento perfil deseable PRODEP. analuz_606@yahoo.com.mx.

Alfredo Salazar López

Abogado, Doctorante de Gestión e Innovación de Políticas Públicas en el Instituto Politécnico Nacional; Profesor Investigador por 11 años bajo la línea de investigación de Derecho Internacional de los Derechos Humanos; Titular de la materia de derecho internacional de los tratados ambientales en el Posgrado de Maestría de Delegado ante la OIT, Ginebra, Suiza, Especialista en litigio estratégico de Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales.

David Vázquez Guzmán

Ex becario CONACyT, Ph.D. por el departamento de economía de la Universidad de Stirling en el Reino Unido y profesor de tiempo completo en el Departamento de Ciencias Sociales en la Maestría y la Licenciatura de Economía en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez desde el año 2009. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I, con experiencia en problemas de inequidad, justicia social y pobreza. Actualmente sus líneas de investigación se centran en aspectos de la economía del desarrollo, la metodología económica en temas de racionalidad, y el bienestar de la gente y los grupos vulnerables, temas donde tiene libros y artículos en prestigiadas revistas internacionales y regionales. david.vazquez@uacj.mx.

PROPUESTAS DE POLÍTICAS EN REGIONES

Y MUNICIPIOS EN OAXACA

Se terminó de imprimir en septiembre de 2018,
en los talleres de Master Copy, S. A. de C. V.

Plásticos No. 84 Local 2 Ala Sur

Fracc. Industrial Alce Blanco

Naucalpan de Juárez, C. P. 53370

Oaxaca se caracteriza, entre otras cosas por la complejidad orográfica de su territorio, donde se dispersan miles de pequeñas comunidades, en las que un tercio de la población mayor de 3 años es indígena, condición vinculada estrechamente con ser la entidad de mayor rezago social del país. De sus 570 municipios, 417 eligen autoridades por sistemas normativos internos (llamados también usos y costumbres) y la duración de los Ayuntamientos oscila entre un año, año y medio, dos y tres años, elementos que indican complejidad política. Sin embargo, también ahí existen comunidades en donde se conserva un sólido tejido social, que, expresado en diferentes formas de trabajo colectivo, permite realizar obras y atender problemas, en los que el gobierno no pone atención.

Todo esto convierte a Oaxaca en un excepcional lugar de estudio de las complejidades de los gobiernos locales. Sin embargo, es reducido el grupo de investigadores que indagan sobre los problemas que agobian a esta entidad, y menos aún, los que realizan propuestas de políticas para resolverlos. Este libro, presenta una selección de estudios que atienden a políticas sectoriales, ambientales, la comparación regional o factores relevantes en la vida de las comunidades.



ISBN 978-607-437-461-2



9 786074 374612